

O Poder Ausente: O Congresso Nacional e a Segurança Pública no Brasil

**Seminário: O Congresso Nacional no Contexto do
Presidencialismo de Coalizão**

Agosto de 2010

Leandro Piquet Carneiro

Umberto Guarnier Mignozzetti

Rafael Moreira

Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas

Universidade de São Paulo



Objetivos da Pesquisa ...



Este artigo analisa a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas:

- ◆ a política criminal
- ◆ a segurança pública



Política Criminal



“Conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”

Demas-Marty (2004)



Segurança Pública

Decorre das ações policiais sejam elas repressivas ou preventivas, as quais têm por objetivo garantir que as normas estabelecidas no código penal e na lei das contravenções serão observadas.

As bases da literatura

- ◆ Abordagem culturalista do problema do Crime e da Violência na sociedade brasileira (Caldeira, 2000 e Pinheiro, 2000, Zaluar, 2007)
 - “O crime violento seria um indicador da não consolidação do regime democrático no país”
- ◆ Argumento do tipo path dependent (Zaverrucha 2006):
 - “militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito”

Por que essa pesquisa é diferente ?

- ◆ Foca a produção legislativa (tema inexistente na literatura)
- ◆ Pretende avaliar a 'direção' da política criminal de forma empírica



Nossas questões:

- 1) Qual a produção legislativa sobre política criminal e segurança pública? Como se distribui a autoria (Executivo versus Legislativo) das proposições?
- 2) Há uma “bancada da segurança”? Até que ponto o fato de ter tido uma carreira em alguma instituição do sistema de justiça criminal afeta o padrão de votação nas leis sobre matérias penais e de segurança?



Nossas questões:



- 3) Qual a agenda do Legislativo nessas áreas e qual a agenda do Executivo? O que foi votado e aprovado?



Abrangência do estudo

Produção Legislativa de 3 governos:

- 50ª Legislatura (FHC 1)
- 51ª Legislatura (FHC 2)
- 52ª Legislatura (Lula 1)



Dados


- ◆ Banco de Votações Nominais CEBRAP
- ◆ Banco descritivo das proposituras tramitadas
- ◆ Repertório Biográfico da CD

Classificação das Proposituras

- ◆ Depois de analisadas as 2747 proposições, encontramos 153 na área de segurança pública e política criminal (5% das matérias tramitadas nas três Legislaturas consideradas)
- ◆ Buscamos o texto completo destas proposições e os seus anexos

O resultado obtido foi:

| Descrição | Frequência | Porcentagem |
|--|-------------------|--------------------|
| Altera código do processo civil | 1 | 0,7 |
| Prevenção ao crime e ao delito | 1 | 0,7 |
| Instituição de penas alternativas | 2 | 1,3 |
| Sem informação | 3 | 2,0 |
| Proteção de direitos, de testemunhas e de vítimas da violência | 4 | 2,6 |



| | | |
|--|----|------|
| Altera código de execução penal | 9 | 5,9 |
| Estabelece, (re)organiza sistemas de informação, estruturas organizacionais e institucionais | 12 | 7,8 |
| Aumento de penas privativas de liberdade | 17 | 11,1 |
| Cargos e salários | 21 | 13,7 |
| Defina nova modalidade de ato infracional ou crime | 23 | 15,0 |
| Altera código de processo penal, civil ou militar | 23 | 15,0 |
| Orçamento | 37 | 24,2 |

A decorative graphic consisting of two horizontal lines and two vertical bars. The top horizontal line is light gray and spans most of the width. A vertical maroon bar is positioned at the left end of this line. The bottom horizontal line is also light gray but shorter, starting further to the right. A vertical maroon bar is positioned at the right end of this line.

Principais resultados

Temas das Proposições segundo a Origem

| Tema da Proposição | Origem | | | Total |
|---------------------------|--------|------|------|-------|
| | CD | EF | SF | |
| Polícia e Policiamento | 10.5 | 23.1 | 0.0 | 19.9 |
| Sistema Penitenciário | 0.0 | 8.7 | 0.0 | 6.9 |
| Org. Sistema Justiça | 0.0 | 8.7 | 0.0 | 6.9 |
| Criminal | 68.4 | 43.3 | 75.0 | 48.9 |
| Lei Penal | 5.3 | 4.8 | 0.0 | 4.6 |
| Execução Penal | 15.8 | 11.5 | 25.0 | 13.0 |
| Outros | | | | |



Iniciativas de Legislação na área
criminal

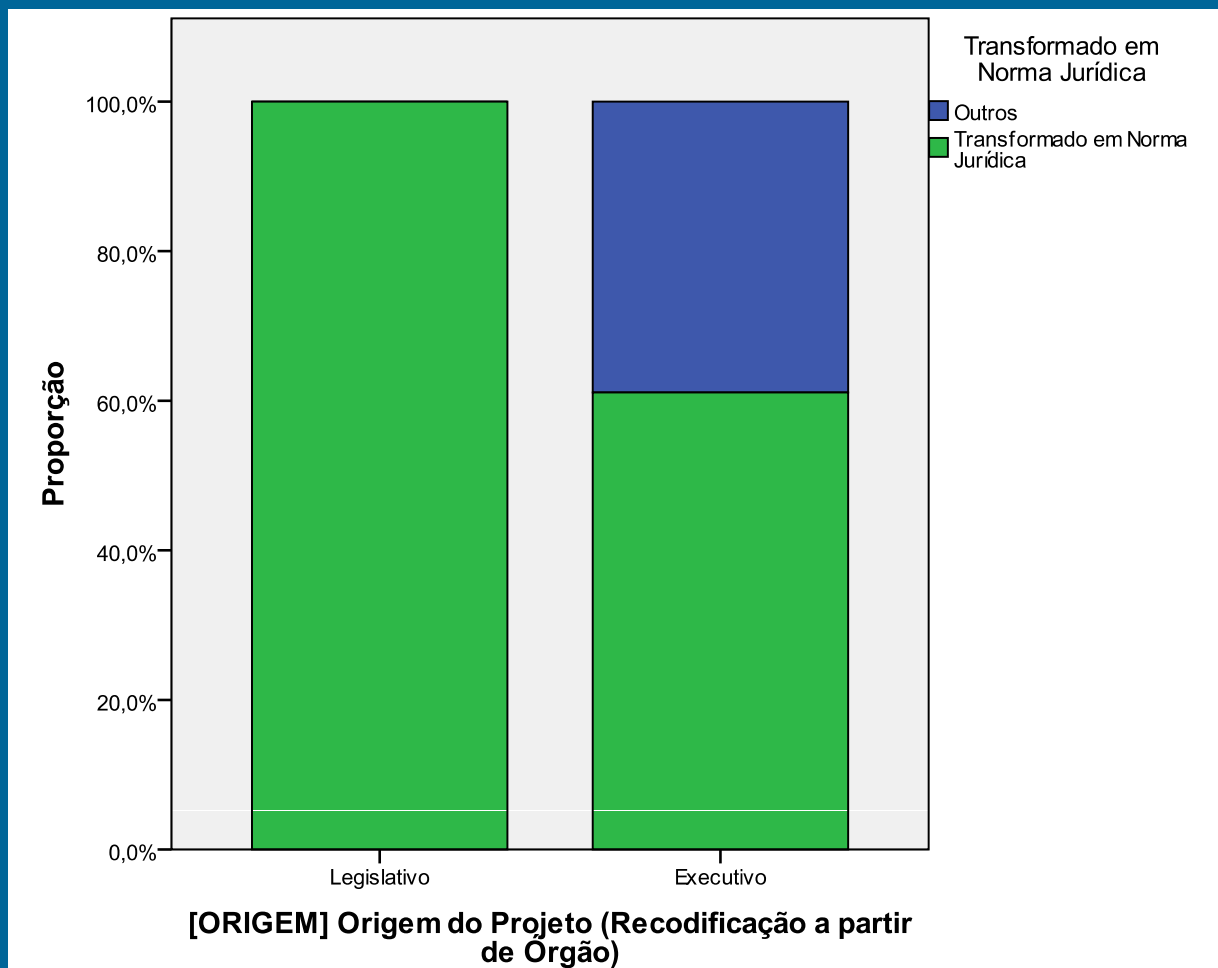
**Órgão expedidor do
projeto**

| | <u>Freq.</u> | <u>%</u> |
|----------------------|--------------|---------------|
| Senado Federal | 8 | 5,20 |
| Câmara dos Deputados | 19 | 12,40 |
| Executivo Federal | 126 | 82,40 |
| <u>Total</u> | <u>153</u> | <u>100,00</u> |

Tipo de Votação segundo a Casa

| | | Freq. | % | % Válida | % Cumulativo |
|--------------------------------------|-------------------|-------|--------|----------|-----------------|
| Votação na Casa 1 (iniciadora) | Nominal | 5 | 3,30 | 4,20 | 4,20 |
| | Terminativo | 16 | 10,50 | 13,60 | 17,80 |
| | Simbólica | 97 | 63,40 | 82,20 | 100,00 |
| | Total | 118 | 77,10 | 100,00 | |
| | Não se Aplica | 35 | 22,90 | | |
| | Total | 153 | 100,00 | | |
| Votação na Casa 2 (revisora) | Nominal | 2 | 1,30 | 2,50 | 2,50 |
| | Poder terminativo | 2 | 1,30 | 2,50 | 5,00 |
| | Simbólica | 76 | 49,70 | 95,00 | 100,00 |
| | Total | 80 | 52,30 | 100,00 | |
| | Não se aplica | 73 | 47,70 | | |
| | Total | 153 | 100,00 | | |
| Votação na Casa 3 | Nominal | 1 | 0,70 | 2,70 | 2,70 |
| | Simbólica | 36 | 23,50 | 97,30 | 100,00 |
| | Total | 37 | 24,20 | 100,00 | |
| | Não se aplica | 116 | 75,80 | | |
| | Total | 153 | 100,00 | | |

O CN é mais eficiente?



Duas hipóteses

- ◆ Apesar do pequeno interesse em propor, o Legislativo tem grande poder de imposição de sua agenda de segurança (hipótese positiva).
- ◆ A segunda é que ele aprova tudo que propõe devido aos Deputados e Senadores focarem em pequenos nichos onde não há conflito e a importância relativa é pequena para a alteração do *status-quo ante* (hipótese negativa)

O Papel do CN

- ◆ O CN, se retirarmos as matérias orçamentárias e de custeio, tem sim um papel importante.
- ◆ O CN legisla mais, proporcionalmente falando, que o Executivo em questões substantivas.
- ◆ O problema central é que, comparativamente, o Executivo tem predominância numérica.
- ◆ O Legislativo dedica 29,6% de suas leis à definição de atos infracionais, mas em termos absolutos isso significa metade das Leis propostas pelo Executivo.

A “Bancada da Segurança” Existe?

Deputados com cargos na área da segurança Pública

| 1999-2002 | Freq. | % |
|----------------------------------|-------|-------|
| Outros | 582 | 92,1 |
| Teve Cargo Ligado à Segurança | 50 | 7,9 |
| Total | 632 | 100,0 |
| | | |
| 2003-2006 | | |
| Outros | 530 | 88,9 |
| Teve Cargo Ligado à Segurança | 66 | 11,1 |
| Total | 596 | 100,0 |

**Coeficiente de Rice controlado
pela "Bancada de Segurança"
(Bseg)**

| | 1999-2002 | |
|-----------------|-----------|--------|
| | Bseg | Bseg |
| PL.0621/99 (V1) | 93,45 | 92,00 |
| PL.0621/99 (V2) | 50,26 | 70,59 |
| PL.4210/01 | 32,94 | 37,50 |
| PL.4203/01 (V1) | 87,50 | 66,67 |
| PL.4203/01 (V2) | 99,35 | 100,00 |
| Médio | 72,70 | 73,35 |
| | | |
| | 2003-2006 | |
| PL.2681/96 | 51,28 | 52,38 |
| PL.1555/03 | 93,33 | 92,31 |
| PL.5073/01 | 100,00 | 89,47 |
| MPV0168/04 (V1) | 86,27 | 75,00 |
| MPV0168/04 (V2) | 60,99 | 55,56 |
| Médio | 78,37 | 72,94 |

Bancadas transversais são fracas:

- ◆ Ou seja, assim como no caso das bancadas evangélicas (ver Carneiro, 1996), bancadas de segurança não são suficientemente coesas, ou se existem, não são capazes de agregar em torno de si mais que as bancadas partidárias já agregam. Neste sentido, não há um carregamento das experiências profissionais prévias na área de justiça criminal por parte dos parlamentares a ponto de dirigir suas ações no Legislativo.

Lula e FHC são diferentes?

Projetos apresentados pelo Executivo Federal nos Governos FHC e Lula segundo a área do projeto (apenas projetos com origem no EF)

| Área | FHC | Lula | Total |
|---|-----|------|-------|
| Polícia e policiamento | 19% | 50% | 26% |
| Organização do sistema justiça criminal | 11% | 5% | 10% |
| Lei penal | 60% | 10% | 49% |
| Sistema penitenciário | 13% | 0% | 10% |
| Execução penal | 7% | 0% | 5% |
| Outros | 10% | 35% | 15% |
| Base | 72 | 20 | 92 |

O 'sentido' das políticas de segurança

- ◆ Dois exemplos:
 - PRONASCI
 - Lei 11.343 de 2006



Questões e Sugestões



Leandro Piquet Carneiro

lpiquet@usp.br