

ANO XII | 2011 **2**

O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo José Themoteo

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão
Reinaldo José Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2
O Congresso e o presidencialismo de coalizão
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.
ISBN 978-85-7504-160-4

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

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

69

LEANDRO PIQUET CARNEIRO
UMBERTO GUARNIER MIGNOZZETTI
RAFAEL MOREIRA

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas: a política criminal e a segurança pública. Nossa motivação principal não é tratar esse tema com o instrumental teórico e metodológico dos estudos sobre o legislativo. Vamos aqui explorar as mudanças na política criminal e de segurança que foram produzidas no período entre 1995 e 2006 e que envolveram processo legislativo. Buscamos avaliar o sentido das mudanças ocorridas em uma área específica de políticas públicas, destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o ato criminal e infracional.

Há uma tendência nas ciências sociais de se tratar política criminal e segurança pública como sinônimos, embora existam diferenças importantes entre eles. A política criminal é entendida aqui como o conjunto de medidas, Leis e ações do Estado que têm por objetivo o controle da criminalidade. Demas-Marty (2004) define a política criminal como “conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”. Decorre daí que o principal instrumento da política criminal são as Leis consubstanciadas no Código Penal. O Congresso Nacional é parte, portanto, do conjunto de instituições que definem o programa do Estado para o controle do crime e das infrações. Além de ter a atribuição de legislar sobre matéria penal, o Congresso Nacional tem o poder de

fiscalizar as entidades da Administração pública direta e indireta que integram o sistema de justiça criminal.

A segurança pública, por sua vez, resulta das ações policiais repressivas ou preventivas, as quais tem por objetivo garantir que as normas estabelecidas no código penal e na lei das contravenções sejam observadas. A segurança pública, não envolve, portanto, nenhum aspecto da formulação da Lei penal, mas apenas sua transformação em ações capazes de garantir a ordem pública. O papel do Congresso Nacional na área da segurança pública é, portanto, o de agente fiscalizador, já que a formulação e a execução das políticas de segurança competem aos Estados.

A confusão conceitual entre política criminal e segurança pública contribuiu para obstruir a investigação sobre o papel do Congresso Nacional na definição das políticas nesses dois campos. Efetivamente, não encontramos no levantamento bibliográfico realizado nenhum estudo sistemático sobre o papel do CN na área da segurança ou na definição da política criminal. O tema ficou fora da atenção dos especialistas em segurança e ficou fora também do foco dos estudos sobre o legislativo.

Em face do caráter incipiente da literatura sobre a atuação do Congresso Nacional nessas áreas optamos por oferecer uma abordagem mais descritiva do tema. Nossas questões de pesquisa devem ser entendidas como um roteiro introdutório sobre a atuação do Congresso na área de política criminal e segurança pública.

Pretendemos subsidiar o leitor com informações básicas sobre duas questões principais:

- 1) Qual a produção legislativa sobre política criminal e segurança pública? Como se distribui a autoria (Executivo versus Legislativo) das proposituras?
- 2) Qual a agenda do Legislativo nessas áreas e qual a agenda do Executivo? O que foi votado e o que foi aprovado?

A conclusão do artigo pretende avançar alguns comentários sobre a direção seguida nas mudanças na Política Criminal e comparar as principais políticas do governo FHC e Lula.

Breve balanço dos estudos sobre as políticas de segurança pública e política criminal em âmbito nacional

Embora a segurança pública tenha crescido em importância na agenda política nacional desde a redemocratização e ainda que nesse mesmo período o tema tenha se transformado em uma das principais preocupações do públi-

co, o interesse dos cientistas políticos em estudar o tema com um instrumental teórico e metodológico próprios da disciplina foi mínimo. Há alguns poucos estudos a serem citados – não limitados à ciência política - que são na verdade cronologias comentadas da política de segurança durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula (Adorno, 1999 e 2003; Soares, 2006). Há ainda um conjunto de trabalhos que são posicionamentos programáticos com propostas de reforma ou de crítica ao modelo atual (Bicudo, 2000; Cano, 2006; Bengochea et al, 2004).

O desinteresse pelos aspectos político-institucionais na literatura de ciências sociais sobre a segurança pública parece refletir o fato de que a vertente principal da literatura não está voltada para a análise das políticas de segurança ou para a política criminal, mas para a reflexão sobre a defesa dos Direitos Humanos e o problema do controle externo sobre as atividades policiais. Entre os autores mais citados na área (Adorno, 1995, 2002; Pinheiro 1991; Caldeira, 2000) é possível identificar certa unidade teórica que tem por base uma visão culturalista da violência na sociedade brasileira. O foco principal desses estudos é a explicação das consequências políticas da violência, como a erosão da qualidade do regime democrático, e não propriamente os efeitos que as políticas públicas de segurança podem ter sobre o crime.

Há outra lacuna analítica importante. A pergunta principal dos estudos que constituem o corpo principal da literatura sobre o tema no Brasil (mais autores e exemplos aparecerão em seguida) não diz respeito aos fatores políticos ou aos processos institucionais que determinam as variações na política criminal e nas políticas de segurança pública – como é o nosso interesse nesse artigo. De forma resumida é possível identificar a principal questão dessa literatura como a busca de uma explicação para a prevalência estrutural da violência na sociedade brasileira.

Caldeira (2000), por exemplo, associa a violência policial a “um traço característico do *ethos* de nossa sociedade”. O argumento é de tipo *path dependence*: a violência é tratada como o resultado de um processo histórico em que o sistema político, em particular o sistema de justiça criminal, tem uma capacidade limitada de intervenção, uma vez que a violência seria um traço razoavelmente estável da sociedade. Argumento semelhante é encontrado no trabalho de Kant de Lima que vê “as relações entre modelos repressivos de controle social, formas inquisitoriais de produção da verdade jurídica e desigualdade jurídica” como “um todo coerente em nossa justiça criminal” (Lima, 2004). Há um diagnóstico comum, que deriva dessa visão culturalista da democracia, de que a simples mudança institucional (ou mesmo da Lei Penal)

não será capaz de alterar o quadro social mais amplo no qual o problema da violência encontra-se inscrito.

O problema do controle do crime estaria subordinado, nessa perspectiva, a outro problema: o processo de democratização da sociedade - que deveria atingir também a economia. A desigualdade e a dinâmica da economia seriam importantes na explicação do crime na medida em que funcionam como elementos que retroalimentam uma cultura política hierárquica, elitista e anti-participativa, que caracteriza a sociedade brasileira. Zaluar (2007) é outra autora alinhada com a tradição culturalista dominante e que atribui à “inércia institucional” a ineficácia observada no sistema de justiça durante o atual período democrático. Sua visão é a de que há um longo ciclo de permanência da cultura autoritária e hierárquica no Brasil que explica o mau funcionamento das instituições de segurança e justiça tal como a vemos hoje.

Embora enfatize aspectos mais institucionais do que culturais em suas análises sobre as relações entre civis e militares, Zaverrucha (2006) também aposta no argumento de tipo *path-dependent* ao analisar a ação dos órgãos de segurança durante a redemocratização e conclui que o “militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito” (Zaverrucha, 2006, p. 81) no Brasil e que o governo de Fernando Henrique Cardoso contribuiu decididamente para ampliar o controle militar sobre órgãos civis da área de segurança pública.

O resumo que fazemos dessa literatura baseada em hipóteses culturalistas e em argumentos do tipo *path-dependent* é que esses parecem conduzir a um duplo “ponto cego” na reflexão sobre a política criminal e de segurança pública. O primeiro ponto cego é produzido pela lentidão e pela complexidade associadas às mudanças culturais e estruturais na sociedade, o que torna muito difícil isolar o papel desempenhado por variáveis específicas nesses processos.

O segundo ponto cego é produzido pela rejeição do pressuposto do comportamento racional e auto-interessado dos infratores. Na visão culturalista, infratores não são vistos como agentes que respondem a incentivos. Principalmente os incentivos negativos representados na Lei penal. Portanto, analisar as mudanças na Lei tende a ser visto como um esforço quase inútil nessa perspectiva. Não obstante à sua falta de efeito sobre o comportamento dos infratores, é visto como um movimento social conservador que reflete o medo das elites e dos grupos privilegiados diante da ameaça representada pelas classes subalternas.

Entre os poucos artigos mais analíticos que encontramos sobre o assunto destaca-se o trabalho de Medeiros (2004) sobre a unificação das polícias. Sua hipótese principal é que “a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa ... de alterar ... mitos, atores relevantes e organizações institucionalizantes, na formação de um campo propriamente policial” (Medeiros, 2004, p. 274). O referido “campo policial” está relacionado ao conceito de “campos institucionais”, o qual é “definido por um processo de isomorfismo entre determinadas organizações, que compartilham mitos e fontes de legitimidade” (idem). Disso decorre uma conclusão um tanto singela de que “a proposta de unificação pode ser vista como democrática, independentemente de critérios técnicos e relaciona-se à noção de que Polícia, Justiça e Forças Armadas são organizações distintas.” (p. 289).

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE DO CRIME

Um pouco mais acima, ao comentar nossa motivação, afirmamos que o objetivo desse artigo era o de avaliar o sentido das mudanças ocorridas na política criminal e de segurança pública, destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o crime. Há nessa afirmação um conceito subjacente de que o controle do crime pode ser obtido por meio de incentivos que são produzidos pela Lei Penal e pelas ações das instituições de segurança pública.

O ponto de partida nessa forma de pensar o crime é geralmente atribuído, contemporaneamente, ao estudo seminal de Becker (1968). Becker posiciona o infrator como um indivíduo racional, que analisa suas possibilidades de ganho e punição de forma a maximizar seus benefícios privados. No modelo proposto por Becker é possível diferenciar duas formas principais de atuar sobre o crime: a dissuasão (*deterrence*) e a inabilitação (*incapacitation*). A dissuasão funciona na medida em que o criminoso assimila o efeito de uma determinada punição no momento em que decide se comete ou não um crime. A inabilitação diz respeito ao tempo que o criminoso passa na prisão. Durante esse período ele estará impossibilitado de cometer outros crimes.

Nessa perspectiva econômica do delito, o crime não é mais visto como o produto de uma estrutura social inadequada, nem a manifestação de uma escolha que reflete certas características individuais permanentes (moral, genética, etc). Ao contrário, o crime está associado a uma escolha (na qual não concorrem valores, a estrutura biológica, ou a experiência cultural). O crime é um evento que possui características similares a outras atividades humanas e, portanto, pode ser explicado pelo efeito de determinadas estruturas de

oportunidade sobre preferências individuais dadas, típicas de um agente racional maximizador.

Os indivíduos analisam e calculam a diferença entre os custos do crime e os benefícios (pecuniários ou não-pecuniários) do mesmo. Se o valor esperado do crime superar o valor esperado dos benefícios, então existe um comportamento racional que explica a escolha do indivíduo pela ação criminosa. Em resumo, a oferta de crimes encontra-se sujeita ao controle da sociedade por meio de incentivos econômicos. Esses incentivos podem ser tanto produzidos pelas diferenças de ganhos obtidos em atividades legais frente às ilegais (aumento de salários, escolaridade, educação, etc.), quanto pelo sistema penal que estabelece uma determinada estrutura de penas por delito e pela probabilidade de detenção e condenação dos criminosos. É nesse ponto que conectamos o nosso estudo empírico ao modelo teórico sobre o efeito da punição e da incapacitação discutido nessa seção: a política criminal e as políticas de segurança pública alteram a estrutura de oferta do crime por meio de mecanismos simples como a severidade da pena e a probabilidade de punição.

Qual tem sido a direção do efeito – por exemplo, mais ou menos penalistas, ou mais ou menos repressivos - das medidas penais e de segurança pública que tramitaram no CN nos últimos três anos?

ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES¹

O Executivo Federal é o principal responsável pelas proposições nas áreas de política criminal e segurança pública: das 153 matérias encontradas entre as 2747 proposições produzidas nas três Legislaturas estudadas, 126 foram expedidas pelo Executivo (82,4%), sendo a Câmara dos Deputados autora de 19 proposições e o Senado de apenas 8,68% das proposituras foram transformadas em normas jurídicas e os 32% estão distribuídos entre propostas arquivadas, rejeitadas, retiradas pelo autor, suspensas, apensadas entre outros destinos, o que resultou em uma amostra de 104 proposituras.

Outra constatação importante é que a participação do Executivo Federal nessas matérias não se dá prioritariamente por meio de Medidas Provisórias (são 20% das iniciativas do EF), mas sim por meio de PLs: foram 69 (66% das proposições do EF).

1 O período de abrangência de nosso estudo cobre a produção legislativa no primeiro e segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (50ª e 51ª Legislaturas) e no primeiro governo do Presidente Lula (52ª Legislatura).

O Legislativo tem uma pauta diferente do Executivo como indica a tabela 1. O primeiro poder parece mais preocupado em propor alterações na Lei penal do que o segundo, que embora também tenha concentrado suas ações nas proposições de mudança nesse tema, o fez em menor proporção.

Tabela 1. *Temas das Proposições segundo a Origem*

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

Vamos então responder com mais detalhes à nossa primeira questão: Quais são as características da produção advinda do Legislativo, no que tange às matérias criminais? Complementarmente devemos ainda observar o trâmite das matérias, ou seja, como estas contribuições tramitam, quantas são votadas, quantas são encerradas somente por votação simbólica, quantas vão para votação nominal e quais as características que as levam a ser votadas nominalmente pelos deputados.

Identificamos que se a participação do Congresso existe, esta não está vinculada à proposição de leis. Ainda, poderíamos pensar que a legislação sobre segurança é mais frequente na forma de MPs do que de projetos de lei. Isso induziria, portanto, a um predomínio do Executivo que não estaria relacionado à iniciativa em si, mas que estaria relacionado ao formato da legislação proposta. Para dirimir as dúvidas, apuramos o tipo do projeto tramitado e constatamos que 62,7% são Projetos de Lei. Esse dado indica que as ações do Legislativo não são predominantes no que tange à segurança e criminalidade. A maior parte dos projetos são leis ordinárias, que poderiam ser editadas por ambas as casas e, mesmo assim, o Executivo predomina. Isso confirma a hipótese de que estamos diante de um poder ausente nessa matéria.

Quando analisamos o trâmite das proposições, ou seja, quantas foram, no período, para votação nominal e quantas foram encerradas por votação simbó-

lica, constatamos que 77% das proposições foram encerradas por votações simbólicas, considerando-se as iniciativas propostas pelo Legislativo, ou mais de 90% quando a CD ou SF foram as casas revisoras. Isso indica que, apesar da importância do tema, ele não gera conflito suficiente (ou os consensos são rapidamente estabelecidos) para que seja levado à votação nominal com frequência.

Diante desse achado, fomos levados a analisar os casos que foram para votação nominal. Isso nos auxilia a esclarecer quais os temas que levariam a uma posição reativa do Congresso. Constatamos que em geral as matérias que foram à votação são as mudanças de natureza penal (código penal, da execução e processo). O papel reativo do CN parece limitado e focado principalmente em questões punitivas. Essa última afirmação precisa ser equilibrada: se controlarmos para o fato da Lei ter sido aprovada pelo poder proponente, será possível constatar que a despeito da pouca iniciativa, o Legislativo tem tido sucesso em transformar seus projetos em normas jurídicas.

Isso pode representar duas coisas: a primeira é que, 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 negativa²). Para respondermos a esta questão devemos então analisar os temas recorrentes na agenda de Segurança e Criminalidade, controlando a iniciativa das proposições. Encontramos um resultado bem interessante: o Congresso, se retirarmos as matérias orçamentárias e de custeio, tem sim um papel importante. O Congresso legisla mais, proporcionalmente falando, que o Executivo em questões substantivas como o aumento de penas, na definição de novos delitos, em mudanças no Código de Processo Penal ou de Execução Penal, entre outros temas.

O problema central é que, comparativamente, mesmo retirando estas matérias, o Executivo tem predominância numérica. Ou seja, ainda que no que tange à definição de modalidades infracionais, o Legislativo dedique 29,6% de suas leis, elas representam em termos absolutos metade dos 11,9% de leis do Executivo. Isso nos leva novamente ao problema da falta de iniciativa do CN nessa matéria. Os dados indicam que o CN está tratando de questões relevantes nessa matéria, mas a produção ainda é incipiente.

2 Ou seja, fazendo uma analogia com um jogo repetido, os parlamentares, por terem mais informação sobre as posições de seus companheiros, acabam por desenhar suas proposições de modo calculado, de acordo com a posição do votante mediano e o *status quo*, prevendo de antemão (por indução retroativa), quais serão os possíveis focos de conflito.

Outro problema importante diz respeito ao tempo de tramitação das matérias. Constatamos que as discrepâncias entre Executivo e Legislativo são bem salientes. Em média uma matéria, iniciada no Legislativo, leva 907 dias (dois anos e seis meses aproximadamente) tramitando até sua conversão em norma jurídica. Quando a origem é o Executivo, a média cai para 602 dias (um ano e oito meses aproximadamente).

Desta forma, podemos ver que se esperamos uma reação pronta do poder público, via leis, a algum problema ligado à segurança, é preferível que venha do Executivo, que possui instrumentos, como pedido de urgência, ou mesmo edição de MPs, que poderiam acelerar a aprovação de sua agenda e assim, responder prontamente aos problemas da área.

EFEITOS PRETENDIDOS PELA LEGISLAÇÃO E DIFERENÇA ENTRE OS GOVERNOS

Há diferenças importantes entre os governos FHC e Lula com relação às propostas de mudanças na Lei Penal. Nos dois governos de FHC foram aprovadas 15 alterações na Lei Penal (26% das proposições do EF eram sobre esse tema) contra apenas uma proposta de modificação realizada no primeiro governo Lula que ainda aguarda votação (4% das proposições do EF no 1º governo Lula). O PL 6793 de 2006 integra o que ficou conhecido como o “pacote da segurança pública” e torna mais rígido o benefício da progressão para os que foram condenados por crime hediondo. A proposta estabelece a exigência de que a pena seja inicialmente cumprida em regime fechado, concedendo o benefício da progressão de regime prisional apenas após o cumprimento de 1/3 da pena³.

Além dessa diferença na quantidade de matérias encaminhadas pelos dois governos e na composição das áreas, até que ponto é possível depreender dessa análise que existem diferenças quanto à política criminal nos governos FHC e Lula?

Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, a grande novidade na área foi a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2003, apresentado como o início de “uma nova etapa na história da segurança pública brasileira” com a intenção de articular as ações dos diferentes níveis de governo na área da segurança pública e da Justiça Criminal. Na prática, no

3 http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=318362

entanto, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos baseados em incentivos. E o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), embora fora do escopo desse estudo, pois trata-se de um programa que foi aprovado em 2007, é ponto de chegada da política do Governo Lula para a área de segurança e sua principal realização. Esse é outro exemplo de uma iniciativa Federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. Esse programa tem uma série de características que em certo sentido marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento, é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis. São 94 ações propostas para serem realizadas até 2012, quase todas de natureza educacional, cultural e assistencial, voltadas para os segmentos demográficos de maior risco de vitimização. A retórica empregada prevê uma nova conjugação entre políticas de segurança pública e políticas sociais, e o seu elemento diferencial é o foco na juventude e também no território (as regiões metropolitanas mais violentas do país).

Os recursos mobilizados pelo governo federal para promover essas iniciativas não são desprezíveis. No orçamento de 2009 estavam previstos gastos de R\$ 1,2 bilhão de reais. Do montante incluído no orçamento, 45% serão gastos com bolsas de complementação salarial e mais 13% para desenvolver políticas sociais. Deduzidos ainda os gastos com administração e propaganda, restarão 450 milhões previstos para serem gastos em 2009 nas atividades fins, o que corresponde a 39% da dotação total.

A sustentação política ao PRONASCI tem crescido desde que foi lançado em 2007 (sua implementação ocorreu no ano de 2008). Em parte porque ao destinar recursos para o investimento em programas educacionais e de lazer, o programa amplia o interesse dos políticos locais nessas verbas, pois o retorno eleitoral desse tipo de intervenção (por exemplo, inaugurar uma nova quadra de esporte em um bairro de periferia) é provavelmente maior do que desenvolver um novo sistema de gestão para as polícias ou mesmo equipar a polícia com novas viaturas. Mais uma vantagem: é quase impossível, do ponto de vista político, em um país desigual como o Brasil, opor-se a gastos sociais, mesmo que esses sejam feitos à custa de investimentos na segurança pública.

Em um país marcado por altos níveis de desigualdade e pobreza e deficiências marcantes na provisão de serviços de saúde e educação é muitas vezes difícil aceitar a hipótese de que as políticas de segurança pública têm uma

identidade própria como política pública. No entanto, o argumento de que as ações difusas, apresentadas como preventivas, devem ter primazia sobre as ações dissuasórias não parece uma escolha justa do ponto de vista da atual geração de jovens, que continuará exposta a níveis altos de violência enquanto esperam pelos efeitos do desenvolvimento econômico ou pelos benefícios que pode trazer a melhoria das condições sociais no futuro.

Os recursos que serão necessários para controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos políticos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes. Como sociedade, é preciso se estar preparado para o dissenso sobre como será possível atingir esses objetivos, mas dificilmente uma legislação tolerante com o consumo de drogas, ou a destinação do orçamento da segurança pública para programas sociais terá qualquer implicação positiva para o trabalho do sistema de justiça criminal, tendo em vista o alto nível de violência e criminalidade na sociedade brasileira. Com certeza as escolhas políticas nessa área não serão fáceis.

Leandro Piquet Carneiro é Mestre e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ do Rio de Janeiro e fez seu pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da USP. Economista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem especialização em métodos quantitativos de pesquisa pelo Inter University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) da Universidade de Michigan. Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e coordenador do programa de pesquisa em segurança e criminalidade do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NUPPs) da mesma universidade. Foi professor do Departamento de Ciência Política da USP (2000 a 2009) e pesquisador visitante do Taubman Center da John F. Kennedy School of Government, Harvard University (2006-2007). É membro de conselho editorial da Revista Opinião Pública e do Conselho Consultivo do Centro de Estudos da Opinião Pública CESOP da Universidade Estadual de Campinas.

Umberto Guarnier Mignozzetti é Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela USP. Área de concentração: Métodos Quantitativos em Ciência Política.

Rafael Moreira é graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, acaba de cursar parte de seu bacharelado na Universidade Autônoma de Barcelona. Já desenvolveu projeto de pesquisa na área de Antropologia Urbana vinculada ao NAU – Núcleo de Antropologia Urbana e na área de Teoria Política vinculada ao Departamento de Ciência Política, junto ao qual também foi representante discente da graduação.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, S. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, 11(2): 129-153, outubro, São Paulo, 1999.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, novembro, 2003.
- BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217, 1968.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.
- BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, Dezembro, 2000.
- CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur, Revista Internacional de Direitos humanos*, São Paulo, v. 3, n. , 2006.
- CERQUEIRA, C. M. N. Políticas de Segurança Pública para um Estado Democrático de Direito Chamado Brasil. Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade, ano 1, n. 2, p. 191-211, 1996.
- DELMAS-MARTY, M. *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri: Manole, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- KANT DE LIMA, R. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.
- MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. A Arma e a Flor: Formação da Organização Policial, Consenso e Violência. *Tempo Social*, vol. 9, n. 1, p. 155-167, 1997.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dec, 2006.
- ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estud. av.*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dezembro, 2007.
- ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez, 2006.

ANEXOS

Anexo - Tabela I

*CPIs na área de Segurança Pública Realizadas nas
50ª, 51ª (1999-2002) e 52ª (2003-2006) Legislaturas*

Codificação	Descrição
CPIARMAS	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas.
CPIBIOPI	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a "Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração e Comércio Ilegal de Madeira e a Biopirataria no País"
CPICOMB	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar operações no setor de combustíveis, relacionadas com a sonegação dos tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares
CPIELETR	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
CPIGRUPO	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a "investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a Região Nordeste"
CPIORGAO	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a atuação de organizações criminosas atuantes no tráfico de órgãos humanos
CPIPIRAT	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar fatos relacionados à pirataria de produtos industrializados e sonegação fiscal