

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Maria das Graças Miranda Leal

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA
PÚBLICA - O CASO DO PRONASCI**

**Brasília
2011**

Maria das Graças Miranda Leal

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA PÚBLICA- O CASO DO PRONASCI**

Monografia apresentada ao programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como requisito para conclusão do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Doutor Nelson Gomes dos Santos Filho

**Brasília
2011**

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Maria das Graças Miranda Leal
17/01/2011

Leal, Maria das Graças Miranda.

O papel do Legislativo na formulação da Política de Segurança Pública [manuscrito] : o caso do Pronasci / Maria das Graças Miranda Leal. – 2011.
68 f.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Brasil) (Pronasci). 2. Poder legislativo, Brasil. 3. Segurança pública, Brasil. 4. Políticas públicas, Brasil. I. Título.

CDU 351.78(81)

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA
PÚBLICA - O CASO DO PRONASCI

Monografia – Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas da Câmara dos Deputados – 2º semestre 2009.

Maria das Graças Miranda Leal

Banca Examinadora:

Nelson Gomes dos Santos Filho, DSc

Ana Lúcia Henrique, MSc

Brasília, ____ de janeiro de 2011.

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de analisar o efetivo papel do Legislativo no processo político de formulação e discussão de política pública de segurança, o caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, instituído pela Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007, transformada na Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007. A análise se dá a partir do entendimento teórico de políticas públicas, do papel do legislativo e de outros atores no processo de formulação de políticas, bem como da tramitação da matéria nas duas Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal.

PALAVRAS-CHAVE: LEGISLATIVO – SEGURANÇA PÚBLICA - POLÍTICAS PÚBLICAS – LEIS – PRONASCI

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	09
3 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	25
4 O PRONASCI.....	30
5 A TRAMITAÇÃO DO PRONASCI E ANÁLISE DE DADOS	35
6 CONCLUSÃO.....	61
7 REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Lemgruber (Observatório da Cidadania, 2002), o que podemos chamar de “cultura de segurança”, isto é, uma cultura enraizada na sociedade, nos meios de comunicação e entre setores identificados com os direitos humanos e a democracia, simplesmente não existe ou não tem sido entendida no mesmo sentido que é entendido o direito à saúde, à educação ou à diversidade.

Assim sendo, é importante que nos envolvamos com o tema da segurança pública - que figura como uma das prioridades nos planos de governo - tanto na esfera federal, estadual ou municipal, tendo o Poder Público a responsabilidade de propor soluções cabíveis para a questão da segurança pública, o que está em sintonia com o pensamento de José Marcelo Zacchi:

A efetivação de macro políticas eficazes para a prevenção da violência exige uma profunda revisão dos critérios de decisão e das práticas cotidianas de diferentes atores sociais, na esfera governamental e na sociedade civil, além de uma intensa cooperação entre eles. (ZACCHI, 2002)

Em 20 de agosto de 2007, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional o texto da Medida Provisória 384/2007, que instituiu as diretrizes da política do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI.

A MP do PRONASCI é parte integrante do Programa Nacional de Segurança Pública, também apelidado de PAC da Segurança, sendo constituído de seis projetos de lei, uma portaria, um decreto e uma Proposta de Emenda à Constituição. O plano prevê investimentos de 6 bilhões e 700 milhões de reais até o fim de 2012. Recebido pelo Congresso Nacional, a MP 384 seria analisada, discutida, aperfeiçoada e aprovada pelo Legislativo.

O presente trabalho nasce do interesse por analisar o papel do legislativo como um dos atores no processo de formulação de políticas públicas. Esse papel deriva da posição de relevo ocupada pelo Legislativo na democracia representativa como um dos responsáveis pela formatação, discussão, aperfeiçoamento, produção e aprovação de leis. Diante disso, o problema de pesquisa aqui evidenciado é: **Qual o efetivo papel do Legislativo no processo de formulação de políticas públicas de segurança, no caso do PRONASCI?**

Considerando a organização e atribuições do Congresso Nacional a partir do marco constitucional introduzido pela Constituição Federal de 1988, neste trabalho o que se

pretendeu atingir como objetivo geral foi analisar a atuação do Legislativo no processo de formulação da política pública de segurança, o PRONASCI. A partir do objetivo geral, os objetivos específicos, por sua vez, foram:

- Analisar o histórico da tramitação do PRONASCI no Legislativo;
- Analisar as contribuições dadas pelos parlamentares a partir das emendas apresentadas à MP;
- Analisar a qualidade do debate da MP no Legislativo, a partir das reuniões e discussões em Plenário.

A pesquisa teve cunho exploratório e descritivo, com o intuito de caracterizar a participação do Legislativo no processo de formulação de políticas públicas de segurança, com foco no PRONASCI. Quanto ao procedimento de pesquisa, trata-se de pesquisa documental feita com base nas notas taquigráficas das reuniões e dos debates em Plenário realizados sobre a MP no âmbito das duas Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal; pareceres produzidos pelas assessorias técnicas da Câmara dos Deputados; artigos, dissertações, relatórios, em especial o relatório produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Políticas das Políticas Públicas (2006).

O texto desta pesquisa está organizado em mais cinco seções, além desta introdutória. Na seção seguinte, são apresentados, de forma sucinta, a definição de políticas públicas e de modelos teóricos de formulação e ciclo da política. Na seção 3 é descrito, resumidamente, as políticas de segurança pública no Brasil, com foco no período de 2000 a 2008, para ser apresentado, na quarta seção, o PRONASCI. Já na quinta seção é analisado o processo de tramitação da MP 384, que instituiu o PRONASCI, na Câmara e no Senado. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais do trabalho.

A soma desses capítulos deve permitir ao leitor entender algumas das razões pelas quais o Poder Legislativo, a despeito de relevante ator no desenvolvimento de políticas públicas, nem sempre consegue exercer o protagonismo que lhe é devido.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A democracia tem um método próprio para a definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses de acordo com normas transparentes definidas no espaço público. As políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a deputação de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas, a do próprio governo.

Fernando Henrique Cardoso (Discurso pronunciado na CEPAL – Agosto de 2003)

2.1 Conceito

Para compreender a participação da Câmara dos Deputados, uma Casa com função legiferante e debatedora, no processo de elaboração do PRONASCI, faz-se necessário entender o programa a partir do conceito de política pública, passando pelo processo de concepção e elaboração das políticas públicas.

As políticas públicas, de acordo com Boneti (2006, p.74) podem ser entendidas como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.” (p.74)

No entendimento de GUARESCHI (2004), as políticas públicas podem ser traduzidas como:

O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. (GUARESCHI et al, 2004, p.180)

Contudo, o processo de construção de uma política deve obedecer a um conjunto de ações políticas administrativas que definem as prioridades, objetivos, princípios, normas e diretrizes. E pode-se ir além: a política abrange mais que uma decisão, requer a seleção estratégica de diversas ações.

Segundo Souza (2006), existem várias definições sobre o que seja política pública. A autora destaca algumas definições, como a de Mead (1995), que explica como sendo um “campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” e a de Lynn (1980), que define as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Seguindo o mesmo fundamento, Souza cita ainda a visão de Peters (1986), para o qual a política pública é a soma das

atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, o que influencia a vida dos cidadãos. Já Dye (1984) resume a definição de política pública ao que “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (MEAD, 1995, LYNN, 1980, PETERS, 1986, DYE, 1984 apud SOUZA, 2006). Contudo, para Souza a explicação mais precisa e mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936), considerado, segundo a autora, um dos quatro fundadores da área das políticas públicas - os outros são: Simon, Lindblom e Easton¹. Na visão de Laswell, as decisões e análises a respeito de políticas públicas implicam responder às questões como quem ganha o quê, por quê e que diferença isto faz. (SOUZA, 2006, p.3).

Harol Laswell (1936) introduziu o uso da expressão *policy analysis* (análise de políticas), dando início aos estudos na área de políticas públicas, o que, segundo Souza (2006, p.23), busca “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo”.

Com o intuito de definir o que é a política e para que serve, que surgiu em 1957, outro conceito. A expressão *policy makers* (decisores/elaboradores de políticas), apresentada por Herbert Simon, busca explicar a racionalidade limitada daqueles que formulam as políticas - representados, geralmente, pelo governo- a partir de problemas como falta de conhecimento, traduzido pela “informação incompleta ou imperfeita; tempo para a tomada de decisão; auto-interesse dos decisores”, entre outros. (SOUZA, 2006, p.23)

Contudo, segundo Simon, a criação de regras e incentivos podem maximizar a racionalidade até um ponto que determinem o comportamento dos atores envolvido no processo, e direcionem esse comportamento para a obtenção dos resultados desejados, como forma de impedir, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. (SOUZA, 2006, p.23).

Ao questionar a racionalidade de Laswell e Simon, acrescenta Souza, Charles Lindblom (1959;1979) propôs juntar outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder existentes e as união das diferentes fases que compreende o processo de construção de políticas públicas, o que segundo Lindblom não teria de haver um começo ou fim entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Por esse motivo, de acordo com o teórico, às políticas públicas precisariam ser incorporados outros elementos à sua formulação e à sua

¹ H. Simon, C. Lindblom e D. Easton

análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

A definição da política pública como um sistema que relaciona formulação, resultados e o ambiente foi apresentado por Easton (1965, apud SOUZA, 2006). Souza acrescenta que, de acordo com Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. A política funciona como uma tentativa de processar as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, etc.) e as demandas provenientes de diversos atores sociais.

Na visão de Lamounier (1982), para compreender o significado das políticas públicas é necessário entender a dimensão técnico-administrativa que as compõem, assim como verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas. Para ele é necessário o reconhecimento de que toda política pública é uma maneira de agir diretamente nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Já Fernandes (2007) define que o conceito de políticas públicas vai além das várias funções sociais possíveis da ação do Estado. Em parte porque, segundo o autor, para chegar ao conceito de políticas públicas é necessário definir e compreender a estrutura institucional do Estado, seu conjunto de órgãos, autarquias, ministérios competentes em cada campo de ação, processo de financiamento - recursos orçamentários- e gestão. Salienta, porém, que apesar de existir uma corrente que acredita que o campo das políticas públicas seja caracterizado unicamente como administrativo ou técnico e, por conta disso, isento do fator político, essa esfera possui, sim, sentido político, por estar diretamente relacionada ao processo decisório, sendo imperativo do Estado o poder de decidir qual área, onde, de qual forma e quando atuar. Ao se transformarem em decisões políticas, as escolhas do Estado são dependentes dos interesses de diversos grupos sociais. Nesse momento, cabe ao Estado intermediar e negociar tais interesses, visando os critérios de atendimento, a distinção política do social e a quem se destina.

Seguindo a mesma linha de pensamento de Fernandes, Souza (2006) afirma que as políticas públicas na sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, responsável pela definição do uso dos recursos orçamentários em benefício dos cidadãos. Contudo, Souza acentua que a maioria dos estudos acerca de políticas públicas está concentrada no processo

de implementação e nos fracassos das políticas, e não no caráter político, tendo em vista a tendência de desvinculação do processo de formulação e implementação das políticas públicas do processo político.

Apesar de existir certa ligação entre as políticas públicas, a Constituição e os recursos público, Saraiva (2006, p.29), chama atenção para o fato de que o “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator conhece e desempenha o seu papel esperado.” Saraiva salienta, ainda, que “os atores administrativos, políticos e analistas constataam a extrema complexidade das políticas públicas e das aparentes debilidades do Estado para cumpri-las.” (2006, p.29)

Relatório produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - (2006), considera “inseparáveis” o processo político e o de formulação de *políticas*. “Desprezar o vínculo existente entre eles ao se promover uma mudança de políticas pode conduzir ao fracasso das reformas propostas e à frustração de expectativas.” (2006, p.4)

Com base no referido relatório, o BID extraiu dez mensagens que podem ajudar a compreender o processo que envolve as políticas públicas, entendido como: discussão, aprovação e implementação. A primeira mensagem destaca a importância do processo de formulação das políticas- momento no qual são discutidas, aprovadas e executadas. Essa fase, segundo o BID, interfere de forma significativa:

Na qualidade das políticas públicas, sobretudo na capacidade dos países de proporcionar um ambiente estável para essas políticas, modificá-las quando necessário, executá-las e fazê-las cumprir com eficácia, assegurando- se de que sejam adotadas em favor do interesse público. (2006, p.7)

A etapa da formulação pode ser considerada, de fato, a mais importante, pois somente a partir das discussões e debates com os diversos atores envolvidos, e a alimentação de informações, é possível chegar a uma ação, isto é, leis e políticas que refletem os interesses dos cidadãos a partir da aprovação de um plano de execução.

Segundo Fernandes (2007), diante da complexidade da definição das políticas públicas “enquanto algo simultaneamente político e técnico-administrativo”, esse processo pode ser melhor explicado a partir de dois conceitos clássicos de Bolívar Lamounier, para quem, o significado de formulação e implementação de políticas públicas pode ser definido por agenda e arenas decisórias. A agenda é que vai definir os objetos e agentes de conflito no Poder Político. Para Fernandes, o objeto da política, presente em qualquer processo decisório, é que vai definir a

participação e a entrada de novos atores na composição chamada de grupos de interesses. São esses grupos que, juntos, vão discutir, fiscalizar e definir os conflitos até que se possa chegar ao consenso de pontos relacionados com a alocação de recursos orçamentários e com o gerenciamento da política. (2006, p.3)

A primeira fase do processo de políticas públicas é a inclusão ou não na agenda, representada pela inserção de determinada demanda ou necessidade social na pauta de prioridades do Governo. “A noção de inclusão na agenda designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia”. (SARAIVA, 2006, p.32)

A agenda, segundo Padioleau (1982, apud MANICUCCI, 2005), designa um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que aparecem no debate público e exigem intervenção da autoridade pública. Da formação dessas agendas, pode-se depreender tratar-se de um processo extremamente seletivo, tendo em vista envolver a disputa entre problemas e diferentes atores, que apresentam níveis de interesses e expectativas distintos. Para Menicucci, quando um problema é incorporado à agenda, pode ser interpretado por “divergências de opinião, normas, interesses, percepções e juízos cognitivos que atravessam a opinião pública ou pelo menos os grupos e atores individuais que atuam durante o processo de incorporação da agenda”. (MENY e THOENIG, 1992:115, apud MANICUCCI, 2005, p.3).

Já as arenas decisórias são compostas pelos objetos de decisão do poder político. Dessa forma a administração pública e toda a estrutura técnica-administrativa, bem como todo o aparato burocrático de gestão e funcionamento da política, estão sujeitos à agenda e às arenas sociais. Mas o que vai determinar o desempenho da administração pública, na visão de Fernandes (2007), é a qualidade do processo político, este, “dependente do comportamento dos participantes das arenas de decisão política.” (p.2)

2.2 Modelos de definição de agenda

Para auxiliar a compreender o processo de formulação de políticas públicas, Capella (2007) produziu um estudo, em que analisou o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agendasetting*), e sugere que quando um assunto chama a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, então, passa a fazer parte da agenda governamental.

Para Kingdon (2003), a agenda governamental pode ser definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Já a dinâmica da definição da agenda governamental (*agendasetting*), bem como as alterações a que ela está sujeita podem ser explicadas a partir de dois modelos (de definição de agenda) de Múltiplas Correntes (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993). (KINGDON, 2003, BAUMGARTNER e JONES, 1993 apud CAPELLA, 2007)

Capella (2007) explica que Kingdon, a partir de respostas a questionamentos sobre a importância dada a alguns problemas por parte do governo e como se dá o processo de transformação de idéias em políticas públicas², observa que as políticas públicas formam um conjunto de quatro processos: a definição de agenda; a identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções e a implementação das decisões. (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2007, p.1)

No modelo *multiple streams*, desenvolvido por Kingdon, existe uma preocupação maior do autor com a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*), considerados por ele como os estágios pré-decisórios.

O modelo de múltiplas correntes pode ser o mais indicado, na visão de Zahariadis(1998), para explicar como as agendas são definidas pelo governo, mesmo diante da incerteza de objetivos ou mesmo quando estes não estão claramente definidos e, explica também como a definição (agenda) ocorre em momentos de instabilidade, ocasiões em que as decisões são tomadas de acordo com o momento político e institucional.

É claro que o processo de formulação de políticas se transforma em um jogo dinâmico onde os jogadores são os atores que interagem naquilo que pode ser chamado de arenas. Alguns atores são formais, como os partidos políticos, os presidentes, as equipes de governo, as legislaturas, os tribunais e a burocracia e na elaboração de políticas suas funções são formalmente estabelecidas pela Constituição. Já os atores informais – movimentos sociais, empresas e meios de comunicação – não têm um papel formal, mas mesmo assim em algumas situações se colocaram como atores poderosos. (BID, 2006, p.25)

² - Trabalho desenvolvido por Kingdon em *Agendas, alternatives, and public policies*

O papel desempenhado pelos atores é determinado por fatores subjacentes, entre eles, regras formais e informais; interesses; preferências e recursos, mas também é determinado pelo comportamento esperado de outros atores e da natureza das arenas em que os contatos são estabelecidos.

Há algumas arenas que são mais formais – por exemplo, um comitê legislativo – e outras são menos formais, como os movimentos populares, onde os atores se mobilizam. Umhas podem ser mais transparentes e outras menos transparentes, como os tribunais para as mais transparentes e as negociações em segredo. As funções dos atores dependerão das regras formais e dos papéis formalmente atribuídos, para que haja a ética na conduta dos mesmos.

Na análise do papel dos atores do processo de formulação de políticas, chama a atenção um grupo de atores com posição central na elaboração de políticas nos sistemas democráticos, que são os partidos políticos, a legislatura e o presidente, formando assim o núcleo de atores que irão desempenhar importantes papéis na representação democrática, na agenda de políticas e na preparação, adoção e implementação das políticas.

Assim, o funcionamento do sistema democrático e as características dos resultados das políticas podem sofrer a influência das interações entre os fatores relativos à natureza do sistema de partidos políticos, da estrutura e funcionamento da legislatura e das restrições e incentivos com que se confrontam os presidentes.

Será analisada, a seguir, uma tipologia para estudos de políticas públicas, com ênfase na visão de Lowi. Muitos modelos foram desenvolvidos, mas a teoria clássica de teoria de Theodore Lowi pode demonstrar melhor de que forma e o porquê do governo fazer ou deixar de fazer e como essas ações vão refletir na vida do cidadão.

2.3 Os tipos de políticas públicas

Para facilitar a compreensão dos mecanismos governamentais de formulação e o tipo de políticas, foram desenvolvidos diversos modelos e teorias. A teoria de Lowi (1964), a mais conhecida, é utilizada para compreender o processo pelo qual o governo decide fazer ou não, e como e quais serão os efeitos dessas ações na vida do cidadão.

De acordo com Lowi (1964), as políticas públicas assumem quatro formas: políticas distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas ou constituintes. As políticas distributivas são resultantes das decisões tomadas pelo governo ou por organismos que dele dependem. Por privilegiar determinados grupos e regiões, geram mais impactos individuais do que universais.

As políticas reguladoras referem-se à produção de normas, leis, que regulem ou disciplinem procedimentos e comportamentos. Tratam da limitação ou concessão de atividades ou de serviços públicos e visam o atendimento de certos indivíduos ou grupos, intermediado por grupos de interesse

As políticas redistributivas atuam na estrutura econômica da sociedade, redistribuindo recursos, retirando-os de certos grupos de indivíduos para o atendimento de outros grupos. Por sua complexidade, podem provocar conflitos de interesses, exigindo assim a ação do governo para a solução do problema. As políticas redistributivas visam à criação de meios que promovam a diminuição das desigualdades sociais.

Por fim, as políticas constitutivas ou constituintes, isto é, políticas públicas que especificam normas para regulamentar as próprias estruturas de governo e de autoridade.

Na difícil batalha de atender satisfatoriamente a todos, cada tipo de política vai provocar reações diferentes dentro do sistema político, a partir das manifestações de apoio ou rejeição de diferentes grupos.

Ao tentar compreender o funcionamento do processo de definição de uma política, alguns modelos podem explicar como e por que o governo age ou deixa de agir, e de que forma essas ações vão repercutir na vida dos cidadãos.

O ciclo da política pública observa a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Como foi explicado em outro momento, a definição da agenda (*agenda setting*) refere-se ao processo pelo qual as questões despertam interesse dos governos (CAPELLA, 2007). Segundo Kingdon, atores do Poder Legislativo, além de outros que fazem parte administração também podem influenciar a agenda do governo e contribuir para a produção de alternativas. Para Souza, no campo do ciclo da política existem algumas correntes que tendem a dar mais destaque aos participantes do processo decisórias, enquanto outras focam no processo de formulação da política pública. Mas segundo Souza, “cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.” (2006, p.30)

Para a definição da agenda, os governos se orientam a partir de três tipos de foco: problema, política e os participantes. O primeiro foco, explica Souza, focaliza os problemas e estes passam a entrar na agenda quando é assumida a necessidade de se fazer algo sobre eles. O resultado da agenda é afetado pela definição dos problemas. Já o foco político busca construir a consciência coletiva em detrimento da necessidade de se enfrentar um dado problema por meio do processo eleitoral, das mudanças nos partidos que governam

ou das mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Souza complementa que nesta visão “a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda” (p.30). Por fim, o que focaliza os participantes, classificados como visíveis - políticos, mídia, partidos, grupos de pressão e etc. - e invisíveis - acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Souza explica que no modelo *garbage can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), os autores argumentam que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência, isto é, soluções que procuram por problemas. Nesse modelo, vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem. Esta abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), onde é possível também combinar elementos do ciclo da política pública, em especial os elementos da fase de definição de agenda (*agenda setting*), o que se classifica como outro modelo, o de *multiple streams*, ou “múltiplas correntes”.

Já o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), contraria o modelo do *garbage can*, pois defende que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Nesse modelo os autores sustentam que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulando-se com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõem.

Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar mais atenção em algumas questões e a ignorar outras. Assim é conhecido o modelo de arenas sociais, que observa a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública. Esses empreendedores constroem redes sociais que resultam em contatos, vínculos e conexões, que constroem as ações e as estratégias, mas também as alimentam

continuamente. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

Já a teoria do “Equilíbrio Pontuado” (Punctuated-Equilibrium Theory) desenvolvida por Baumgartner & Jones, explicado por Gomide (2008, p.4), pode responder por que “determinadas questões determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão política”. Nesse modelo teórico, segundo Gomide, durante o processo da política, existem períodos de “equilíbrio” que são pontuados por períodos de mudança”.(p.4). Essa teoria baseada em noções de biologia e computação permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, mantendo a situação inalterada, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*). Ressalta-se que a mídia tem papel preponderante nessa construção.

A partir da influência do que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público" e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. A eficiência passou a ser o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política. Assim, a credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas que, sem a mesma, levaria à inconsistência. A credibilidade passou a ser fundamental para a política monetária, além de influenciar o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas.

2.4 O Papel do Legislativo nas Políticas Públicas

A Constituição Federal de 1988 estabelece, na Seção II, artigo 48, as atribuições do Congresso Nacional. Determina entre outras a competência para dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, além de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

São os senadores, deputados federais e estaduais, e vereadores, escolhidos pelo voto popular que vão atuar como representantes do povo na elaboração, discussão e votação das leis. Ainda, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, o Poder Legislativo atua também fiscalizando, com a tarefa de acompanhar como o Governo está usando o dinheiro do povo.

A Constituição Federal, ao prever direitos sociais outorgados a todos os cidadãos, de modo universal e sem qualquer distinção, bem como os princípios que regem a atividade econômica, estabelece que o conteúdo da política pública dependerá de uma ação política, tradicionalmente vinculada às instituições formais de democracia representativa, qual seja, Executivo e Legislativo.(CAVALIERI e MACHADO, 2008: 3385)

Fundamentais para o funcionamento da democracia, as legislaturas têm responsabilidade constitucional, por ser ela a arena natural para a discussão, negociação e aplicação de acordos políticos. E o fato de o Legislativo possuir representação mais ampla que o Poder Executivo, torna-se o ambiente propício e facilitador para entendimentos e solução de conflitos que envolvem a elaboração de leis.

Segundo o relatório do BID (2006), uma legislatura formada por legisladores profissionais, com capacidades técnicas para atuar na discussão e avaliação política, além de estrutura organizacional adequada, pode facilitar o desenvolvimento de políticas públicas “relativamente consensuais e consistentes ao longo do tempo”.

O BID também aponta os partidos políticos como atores na formulação da política pública, que junto com a legislatura (assembléia) e a Presidência da República formam um núcleo de atores que se destaca no processo de elaboração de políticas. Esses atores desempenham importantes papéis na representação democrática, na estruturação e definição da agenda de políticas, bem como na elaboração, adoção e implementação dessas políticas. Contudo esses papéis são compartilhados nas várias etapas da política com outros atores, como o Judiciário e representantes da sociedade civil organizada (sindicatos e movimentos sociais), além de organismos internacionais e meios de comunicação.

Mas é no protagonismo exercido pela presidência e pelas assembléias, na interação entre esse dois atores que se dá o ponto de partida do processo de formulação das políticas, tendo em vista que a discussão dá início à análise da capacidade de o presidente conseguir ver aprovado seu programa de governo no Congresso.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento ainda considera que os motivos para centralizar a análise em torno do papel dos presidentes se dá, inicialmente, pelo fato deles (presidentes) atuarem de forma efetiva na definição da agenda governamental na maioria das reformas realizadas na América Latina. Outro ponto centralizador são as regras de participação legislativa presentes nos países latino-americanos que concedem ao presidente “prerrogativas que os auxiliam a comandar o processo de formulação de políticas”. No Brasil, essas prerrogativas são conhecidas pela edição constante de Medidas Provisórias (MP), que trancam a pauta de votações do Plenário da Câmara e do Senado, impedindo a votação de

outras matérias tão ou mais importantes que as MPs, e de projetos de lei. Para o BID ainda o fato de os presidentes serem eleitos nacionalmente acaba por influenciar nas escolhas de interesses mais alinhados com os bens públicos nacionais do que os legisladores.

Os direitos sociais são previstos constitucionalmente, concedidos de forma universal a todos os cidadãos, sem distinção. Da mesma forma, a Constituição define que o teor das políticas públicas estará sujeito ao jogo político, vinculados e exercidos pelo Executivo e Legislativo, instituições genuínas da democracia representativa.

O processo eleitoral, presentes nas democracias representativas, é um importante condutor ou definidor do processo de formulação de políticas públicas, tendo em vista que a partir do voto são eleitos aqueles que vão representar o povo nos Poderes Executivo e Legislativo. São esses representantes que vão dar início ao processo de formulação de políticas, a partir da definição de suas prioridades governamentais, da agenda, trabalhando para atender a população em determinado direito social.

Cada um dos Poderes tem papel importante e fundamental em todo o processo da política. O Executivo é o responsável pela elaboração do orçamento, um planejamento constitucional que prevê três leis, definidas periodicamente, enviadas ao Congresso para votação e aprovação.

A primeira matéria enviada pelo Executivo a ser apreciada, discutida, emendada e, por fim, aprovada pelos deputados e senadores é o Plano Plurianual (PPA), que estabelece as metas e diretrizes para os quatro anos de mandato do Presidente eleito. Aprovado o PPA, o governo envia ao Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas com previsão de gastos anual. Lembrando que as LDOs anuais devem respeitar os limites do PPA, assim como as LOAs devem respeitadas as LDOs, respectivas.

Salienta-se que, sem a previsão orçamentária, ou seja, quanto o governo pretende destinar, por exemplo, para a educação, saúde, segurança pública, programas sociais, não será possível elaborar ou executar o atendimento das necessidades do por meio de políticas públicas.

No Congresso, durante a análise, o projeto do Orçamento recebe emendas dos parlamentares, propostas de alteração no texto, uma vez que deputados e senadores não concordem com as prioridades estabelecidas pelo Executivo. Por quase quatro meses, de 31 de agosto a 22 de dezembro, a peça orçamentária é analisada pelo Congresso. Deputados federais e senadores, mediante apresentação de emendas, remanejam, incluem e cancelam gastos de acordo com o que consideram necessário para o País. Cada Deputado Federal (513

no total) e cada Senador (81) podem apresentar até vinte emendas individuais para modificar a programação de despesa do orçamento da União. Além das emendas individuais, existem também emendas de bancada, por estado da federação. O número de alterações - de 18 a 23 - é proporcional ao número de deputados do estado; emendas das bancadas regionais. Cada região brasileira pode apresentar até duas emendas de seu interesse; emendas das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara, que são temáticas e podem chegar a cinco para cada comissão.

Mas é na edição de leis infraconstitucionais, ou seja, que estão dispostas em um nível inferior à Carta Magna, por meio de projetos de lei, medidas provisórias, que se dá início do processo de formulação da política. Essas matérias, na maioria das vezes, são elaboradas pelo Poder Executivo, as quais são apreciadas, alteradas e aprovadas pelo Legislativo.

Partindo da premissa que uma política traz em si mais que uma decisão e que requer várias ações selecionadas estrategicamente, tanto na edição, por parte do Executivo, das leis que vão originar a política quanto na deliberação, por parte do Legislativo, nesses dois momentos a atuação dos atores envolvidos, direta e indiretamente, se dará conforme conveniência e oportunidade, para definir quais e de que forma os direitos sociais serão implementados.

Considerando a existência de dois tipos de poder discricionário, o administrativo e o político, cabe ao governo que desempenha a função administrativa executar as políticas traçadas pelos parlamentares. Este entendimento, segundo Appio (2007, p.106-107), delega ao executivo uma função meramente instrumental, enquanto o legislador assume uma importância fundamental. O papel do Legislativo amplia-se e passa a exigir do Congresso também uma postura de planejador, estudando e avaliando as possibilidades técnicas e políticas existentes em cada questão.

A fase seguinte, refere-se à execução das políticas que compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. Na execução ainda pode haver a necessidade de edição de leis específicas, de atos administrativos normativos, como decretos, portarias e resoluções.

Além do envolvimento direto dos poderes Executivo e Legislativo na elaboração de políticas públicas, outros atores importantes nesse processo são os partidos políticos que recrutam candidatos para os dois Poderes, além de funções na formação de governos, na organização do trabalho da legislatura e na articulação e agregação dos

interesses e preferências dos cidadãos, podem ter participação efetiva em debates sobre políticas públicas.

Segundo Magna Inácio (2006), as decisões políticas são fruto do poder de agenda. Ao citar Figueiredo, Limongi(1999) e Cox(2003), Inácio afirma que este poder está relacionado à capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas que serão “consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas”. (2006, p.170)

A autora explica que a influência é exercida por intermédio da restrição e da seleção das alternativas de políticas e a partir da redução das oportunidades para modificar ou substituir essas alternativas pelos demais participantes do processo decisório.

Para Inácio, o sistema de separação de poderes brasileiro ao conferir ao Presidente da República “um conjunto de competências e prerrogativas institucionais”, permite ao chefe do Executivo o uso de recursos e vantagens estratégicas que definem e influenciam a agenda legislativa e a produção de leis. (2006, p.170)

Os amplos poderes de agenda do Presidente são garantidas com base na “abrangência das iniciativas legislativas e as condições de participação do Poder Executivo na produção legal”. O Presidente da República pode se utilizar de decreto constitucional e delegado, propor emenda constitucional, leis ordinária e complementar, mas é a edição de medidas provisória que concede ao chefe do Executivo poderes legislativos. “A regulamentação desses poderes legislativos assegura ao Presidente a capacidade de alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que afetam os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo.” (INÁCIO, 2006,p.170)

2.4 Democracia Representativa e Democracia Responsiva

No estudo desenvolvido por Rennó (2010), o autor analisa a qualidade da democracia a partir da responsividade democrática de Powell, que pontua diferentes estágios que envolvem o processo de representação de interesses, que têm início no momento da “formulação das preferências do eleitorado e culminam na oferta de políticas públicas pelo Governo.

Segundo Rennó, uma democracia de qualidade deve “cumprir com requisitos procedimentais, de conteúdo e de resultados”. Neste contexto, o autor acredita que uma

democracia de qualidade deve dar aos cidadãos “um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre os tomadores de decisão e as políticas públicas, por meio do funcionamento legítimo e legal das instituições (DIAMOND; MORLINO, 2004, apud RENNÓ, 2010)

Rennó destaca a visão de Powell sobre a dimensão da responsividade e sua relação com a representação de interesses. Segundo Powell (2004), um governo é responsivo quando programa políticas que os cidadãos querem. Mas, para tanto, é necessário identificar quais são e como esses interesses vão ultrapassar da etapa individual para atender o coletivo.

Outros estudiosos no campo da ciência política, como Przeworski, Stokes e Manin (1999) e Stokes (1999, 2001) referem-se à responsividade como a capacidade de resposta dos políticos e dos sistemas políticos às demandas por distribuição e redistribuição vinda das sociedades – arenas distributivas, redistributivas e regulatórias (noção clássica de Lowi - 1964)³.

A partir do que foi dito, segundo Rennó, o sistema pode ser considerado mais responsivo quando o eleitor tem como retorno exatamente o que reivindicou por meio do voto ou da comunicação de seus interesses aos representantes durante o exercício dos seus mandatos.

O mandato, segundo ALMEIDA(2006, p.180) está no âmago das relações entre representantes e representados em um sistema político democrático. Em uma democracia representativa, o mandato pertence ao eleitor, ao cidadão, que a cada eleição pode reafirmá-lo ou revogá-lo.

O poder de exercer seu direito de cidadão remete à outra questão: a cidadania. SILVA(2009) explica que, de acordo com Marshall(1965), a cidadania corresponderia à participação efetiva do indivíduo na comunidade política, e a partir desse conceito o autor classifica as prerrogativas, o direitos do indivíduo. Para o autor têm-se os direitos civis, caracterizados pela capacidade de concretizar a liberdade individual; em seguida vêm os direitos políticos, caracterizado pelo direito que tem o cidadão de participar do poder político – abrangendo o direito à elegibilidade e ao voto. (MARSHALL, 1965 apud SILVA,2009)

³ Site: http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-fcc.pdf Acesso em 25 de outubro de 2010

Ainda segundo a visão de Marshall, no contexto de cidadania entrariam os direitos sociais, que correspondem ao acesso por parte da população ao bem estar, saúde, educação, segurança, entre outros. Dessa forma, a cidadania corresponderia a o reconhecimento pelo Estado da igualdade entre os indivíduos.

Para REIS(1998) como resposta aos questionamento sobre como a discussão à respeito de democracia ou do processo de democratização foi deslocada de forma gradual para o terreno da consolidação da cidadania, a autora explica que as respostas sugerem que, a partir do renascimento do conceito, em associação ao fato de a cidadania ser constituída em uma espécie de princípio que se articula às demandas tanto por emancipação como por inclusão social, “que emergem no contexto do conflito de interesses divergentes que caracteriza as sociedades complexas, desiguais e diferenciadas.”(1998, p.3)

3 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança, preconizada pela Constituição de 1988⁴, é um direito que deve ser garantido ao cidadão pelo Estado, mas não deixa de ser também uma responsabilidade de todos os brasileiros. O crescente aumento da criminalidade no Brasil tem preocupado o cidadão, que vê seu direito civil de ir e vir cerceado, e o Estado, que é o responsável por assegurar ao cidadão esse direito constitucional.

A violência e a criminalidade não são uma novidade, contudo elas assumem várias formas em épocas distintas. Pode se afirmar que a violência e a criminalidade ao longo dos tempos sofrem evoluções. Um exemplo dessas evoluções pode ser percebido no resultado obtido com o Estatuto do Desarmamento⁵, que proíbe o porte de armas por civis, com exceção para os casos onde há ameaça à vida da pessoa, o número de homicídios por arma de fogo diminuiu, contudo houve um aumento nas mortes provocadas por armas brancas. Polêmico, para uns, representava um avanço no combate ao crime e poderia dar mais segurança ao cidadão, e o caminho para a paz para outros.

A violência no Brasil tomou proporções alarmantes nos últimos 20 anos. Segundo dados do IPEA de 2005, a taxa de homicídios em grandes centros urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro ou Recife ultrapassa a marca dos 50 por 100.000 mil habitantes.

Esse crescimento acelerado da violência e da criminalidade obrigou a intervenção do Estado, investindo recursos e tornando a segurança pública uma das prioridades da agenda política de Governo. Para tanto, o Governo tem adotado medidas não apenas de combate, mas também de prevenção, envolvendo outros atores no processo de elaboração das políticas de segurança, a partir do prisma da proteção à vida e tendo a segurança como importante direito fundamental e vital ao cidadão – art.5º da CF.⁶

A segurança é uma questão que envolve não só o Estado como proponente de ações ou como responsável por assegurar esse direito constitucional, mas deve ter também a participação da sociedade civil, de especialistas, técnicos, agentes públicos – sejam estes deputados federais e estaduais, senadores, governadores, prefeitos, secretários, polícia civil e militar. Abaixo, a citação do pensamento de Oliveira, que soma com o que já foi explicitado:

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tem por finalidade “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

⁵ Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10226, de 22 de dezembro de 2003, que trata a respeito do registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição e do Sistema Nacional de armas – Sinarm, além de definir a respeito de crimes e outras providências.

Dizer que o problema da segurança pública é um problema de todos pode significar um risco de envolvimento pessoal com o crime; pode significar que o aparato do sistema de justiça criminal é insuficiente para nos conduzir a uma utópica paz social; pode significar que o problema não diz respeito a ninguém em especial. Mas pode significar também que o mapeamento das responsabilidades, o efetivo comprometimento (não importa em que nível) e a gestão coletiva e integradora dos diversos agentes pode efetivamente conduzir a resultados positivos. Independentemente daqueles resultados que podem ser medidos por indicadores sociais e de criminalidade, o processo já é um grande passo. (OLIVEIRA, 2002)

Este pensamento pode ser considerado como uma utopia, mas para que políticas públicas, não só na área de segurança, mas em qualquer outra – saúde, educação, saneamento entre outras – tragam resultados efetivos e positivos, são necessários a participação e mais o comprometimento e a interação dos diversos atores, desde a elaboração e a concepção até a execução da política, passando pela fiscalização.

3.1 Políticas Públicas de Segurança no Brasil

A sociedade brasileira conheceu muitas transformações econômicas, sociais e políticas nos últimos vinte anos. Dessas, podemos destacar a modernização tecnológica, que impulsiona o país a tomar novos caminhos em busca do seu progresso.

A globalização diz respeito à forma como os países interagem e aproximam pessoas, ou seja, interliga o mundo, levando em consideração aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos. Com isso, gera expansão capitalista, sendo possível nela realizar transações financeiras, expandir negócios até então restrito ao mercado de atuação para mercados distantes e emergentes, sem necessariamente um investimento alto de capital financeiro, pois a comunicação no mundo globalizado permite essa expansão, aumentando a concorrência. Para Luiz E. Soares, “a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente.” (2007, p.86)

As políticas econômicas adotadas pelo país, desde a criação do plano real – governo do presidente Itamar Franco, 1992-1994, referendadas e dinamizadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, 1994-2002, buscaram o controle da inflação, da estabilização monetária e da redução da participação do Estado. O governo Lula da Silva, 2002-2011 confirmou tais políticas, mas também as redirecionou. Para Adorno, 2009, o governo agindo nesta linha pode ampliar e aprofundar a integração do país ao mundo globalizado, podendo enfrentar os desafios para o desenvolvimento do país.

⁶ Constituição Federal

Assim, o governo diagnosticou o cenário de insegurança no país para apontar seus problemas. A partir desse diagnóstico foi possível direcionar as ações do governo para a retomada do controle da criminalidade, respeitando os princípios constitucionais, mas com o cumprimento rigoroso das leis penais e fortalecimento das agências do sistema de segurança e justiça.

Os planos nacionais de segurança, elaborados em gestões anteriores, deram destaque às medidas de controle da violência policial. No Plano Nacional de Segurança, proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em 2000, existia compromisso de eliminação de chacinas e execuções sumárias, entre as ações têm-se punição rigorosa para violência policial, além de regulamento e controle para unidades de repressão e forças policiais. O Plano Nacional de Segurança tinha sinergias importantes com o Plano Nacional de Direitos Humanos de 2000, estabelecendo parcerias entre o governo federal e a sociedade civil, organizada para criar mecanismos de monitoramento das violações aos direitos humanos no país (ADORNO, 2003)

O Projeto Segurança Pública para o Brasil - Plano Nacional de Segurança Pública - apresentado ao Congresso Nacional em fevereiro de 2002, quando o presidente Lula ainda era pré-candidato à presidência foi recebido como uma centelha de esperança pela população e com respeito pelos adversários políticos. O Plano, segundo Soares (2007), assumia posição não-partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional, a partir da hipótese de que a segurança pública é matéria de Estado e não de governo.

O processo de elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP coordenado pelo Instituto Cidadania, com a contribuição de gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país.

Eleito, o Projeto Segurança Pública para o Brasil – constituído do Plano Nacional de Segurança Pública, foi instituído no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça, responsável para por em prática o Plano. O governo, de acordo com as linhas gerais do plano assumira a coordenação da política nacional de segurança, dando novos contornos na relação governo federal e governos estaduais. A sociedade civil organizada também teve uma maior participação no processo.

Mas segundo Soares, o risco de o governo assumir o protagonismo maior da reforma institucional de segurança pública no país, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso na visão de Soares representaria uma exposição a riscos políticos, já que qualquer problema, qualquer fato ou acontecimento, envolvendo a segurança pública, por mais simples que fosse, seria de responsabilidade do governo. O presidente, então reviu sua adesão ao Plano.

O Plano compreendia um conjunto de propostas articuladas por uma organização sistêmica, objetivando, a partir de mudanças normativas, inclusive constitucionais, a reforma das polícias, sistema penitenciário e implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais, abrindo possibilidade de unificação das polícias e da sua desmilitarização. Trabalhava-se, sobretudo:

“com a convicção de que a consistência interna e a objetividade de um Plano dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático.”
(SOARES, p.89)

Já em seu segundo mandato, com a modernização e profissionalização do aparato policial, o governo do presidente Lula, como resposta a forte cobrança da opinião pública, deu início a uma série de ações voltadas para o combate ao crime organizado, das operações de lavagem de dinheiro, da corrupção de autoridades.

Em 20 de agosto de 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), por meio de Medida Provisória 384, com o compromisso de investir R\$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012. O PRONASCI, sob a incumbência da Secretaria Nacional de Segurança – SENASP, do Ministério da Justiça, seria executado a partir de um conjunto de 94 ações, com o envolvimento de dezenove ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios

Entre as ações do PRONASCI constam apoio à implantação de ouvidorias de polícia e reestruturação das corregedorias, mas sem enfatizar a questão da violação aos direitos humanos. Diferentemente do Plano Nacional de Segurança, não propõe nenhuma mudança normativa diretamente relacionada com controle da violência policial, nem explora sinergias que poderiam haver entre ações da Secretária para os Direitos Humanos, a sociedade civil organizada e o monitoramento da ação policial nos territórios selecionados para o programa

A Constituição de 1988, que encerrou mais de vinte anos de regime autoritário, permitiu as liberdades civis e públicas, além de aumentar os direitos sociais. Os padrões de

riqueza e de desigualdade social diminuíram, sendo que há uma construção da chamada nova classe média brasileira: os mais pobres conseguiram, com os programas Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento - conhecido como PAC - incentivaram que essa nova classe média ascendesse no cenário brasileiro, isto é, permitiram a redução da pobreza e da pobreza extrema.

Por outro lado, os conflitos sociais aumentaram. As taxas de violência, nos últimos anos, em suas mais distintas modalidades, isto é, crimes comuns, crimes organizados, violências aos direitos humanos, conflitos gerados pela cor, pela opção sexual, pela questão religiosa, pelo analfabetismo, pela falta de saneamento básico e outros, elevaram essas taxas.

O que se pode depreender é que a sociedade mudou, os crimes aumentaram e ficaram mais violentos, mas as instituições encarregadas de garantir a segurança dos cidadãos, assim como de aplicarem a lei e a ordem, permanecem obsoletas em relação ao modelo do que faziam em anos anteriores, pois mantiveram práticas iguais que hoje se revelam totalmente ineficientes.

4 O PRONASCI

4.1 O Programa

Criado em 24 de outubro de 2007, pela lei 11.530, com a proposta de combater a criminalidade no Brasil a partir da integração das ações estratégicas de segurança com políticas sociais, o PRONASCI tem como finalidade alcançar e envolver a família de jovens – de 15 a 29 anos - em situação considerada de risco ou de “vulnerabilidade social”, como ação preventiva. Apelidado também de PAC da Segurança, tem em seu escopo a ação em conjunto com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas regiões em que houver obras de urbanização para recuperação de espaços urbanos e melhoria da infra-estrutura nas comunidades. Para o desenvolvimento do Programa, serão investidos pelo Governo Federal R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012.

Ainda pelo programa a União deixa de ser apenas a financiadora para atuar como indutora de políticas e os municípios, por sua vez, desempenham papel importante no enfrentamento da criminalidade com ações preventivas, tendo apoio do Ministério da Justiça no financiamento de projetos.

Vale ressaltar que o PRONASCI pode estar entre as políticas constitutivas e simbólicas, por tratar-se de um programa que reúne ações locais, estruturantes e de caráter normativo. A política é formada por diversas ações que visam combater e prevenir a violência e a criminalidade, incluindo o cidadão na prevenção e dando condições e certa autonomia às instituições de segurança pública dos governos estaduais para agirem. Para garantir que as metas do programa sejam alcançadas e os resultados efetivamente percebidos, a gestão do programa apresenta-se como o maior desafio a ser enfrentado.

Mas o que programa tem de diferente de outros criados anteriormente? O diferencial pode estar, justamente, nessa articulação da política de segurança com ações sociais, dando prioridade à prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, mas sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e de segurança pública. Outros pontos priorizados pelo PRONASCI são 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.

A execução do PRONASCI, segundo o seu detalhamento, é feito por meio de mobilizações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda

municipal, secretaria de segurança pública – será realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM). Coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos GGIM e tratará da implementação das ações nos municípios, o programa é composto de 94 ações, que envolvem a União, estados, municípios e a comunidade.

E algumas das ações previstas no PRONASCI são fruto de parcerias com ministérios e secretarias. Além de agir em conjunto com o PAC, o programa firmou outra parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Presidência da República, ampliando com o PRONASCI, o atendimento do “Viva Voz”, projeto já existente que visa orientar jovens e famílias em relação às drogas.

Para garantir a realização das ações no país serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa é a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Além da verificação dos indicadores, ainda será feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa contará com a participação da sociedade.

4.2 Projetos do PRONASCI

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) é composto por 94 medidas, divididas em ações estruturais e programas locais. As ações estruturais são modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado. Já os programas locais, que serão desenvolvidos nas regiões indicadas pelo PRONASCI, constituem-se de Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência.

4.3 Algumas Ações Estruturais

- Bolsa Formação – Os profissionais de segurança pública recebem estímulos para estudar e atuar junto às comunidades, tendo como finalidade diminuir as disparidades salariais dos profissionais. Para tanto, o policial terá que participar e ser aprovado em cursos de capacitação promovidos,

credenciados ou reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp.

- Educação e Formação Policial - A qualificação das polícias inclui práticas de segurança-cidadã, como a utilização de tecnologias não letais; técnicas de investigação; sistema de comando de incidentes; perícia balística; DNA forense; medicina legal; direitos humanos, entre outros. Os cursos serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - Renaesp, que envolve universidades públicas e particulares, e ainda telecentros para educação à distância.
- Formação de agentes penitenciários, policiais estaduais, bombeiros e guardas municipais - Os agentes serão capacitados em temas como direitos humanos, gestão e planejamento, gerenciamento de crises, armamento, tiro e inteligência penitenciária. Objetiva o tratamento de maneira adequada e digno para mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outros.
- Mulheres da Paz - O projeto capacitará mulheres líderes das comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens com os quais o PRONASCI fará parcerias.
- Sistema Prisional - Os jovens entre 18 e 24 anos terão unidades prisionais diferenciadas. O objetivo separá-los por faixa etária e natureza do delito e impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. Além disso, as mulheres apenadas também terão assistência, como berçário e enfermaria.
- Moradia - Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública - A categoria também poderá contar com o Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, com o apoio da Caixa Econômica Federal, que disponibilizará unidades populares para servidores de baixa renda e cartas de crédito para a compra da casa própria.

4.4 Territórios de Paz

O PRONASCI concentra suas ações nas regiões metropolitanas mais violentas do país. Hoje está presente em 21 estados, no Distrito Federal e em mais de uma centena de municípios. A idéia é mobilizar a comunidade para o trabalho de combate à criminalidade.

Entre as medidas do programa, estão a instalação de câmeras de vigilância para o monitoramento dos pontos mais violentos e a modernização das instituições de segurança pública, com a compra de armas e equipamentos capazes de combater a violência nos presídios, como aparelhos de raios X e detectores de metal.

O Território de Paz também investe na valorização e no treinamento dos profissionais de segurança pública, mas atua em frentes tão distintas como os direitos do consumidor, o combate à violência doméstica, a melhoria da infraestrutura urbana e a qualificação de juízes e promotores.

4.5 Ocupação social

- Gabinetes de Gestão Integrada - Reúnem as comunidades e as diferentes corporações envolvidas – polícias civil e militar, bombeiros, guarda municipal – na organização das atividades de segurança pública. Assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos também participam da escolha de projetos que podem ser financiados pelo PRONASCI.
- Conselhos Comunitários de Segurança Pública - Fóruns em que as lideranças comunitárias de cada bairro são treinadas para participar dos debates e ações de segurança pública na mediação de conflitos, representando moradores em suas principais demandas e necessidades.
- Canal Comunidade - Bibliotecas instaladas nas comunidades para garantir que os cidadãos possam exigir seus direitos e servir de posto de atendimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec).
- Geração Consciente - O projeto tem como objetivo atingir jovens em situação de risco para informá-los de seus direitos de cidadania. Os jovens serão sensibilizados e capacitados e, em troca, poderão participar de ações culturais.
- Lei Maria da Penha / Proteção à mulher - Serão construídos Centros de Educação e Reabilitação para Agressores. Os espaços servirão como local de combate à impunidade e promoção da cultura de paz e serão erguidos nas regiões atendidas pelo Programa. Serão implementados juzizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, delegacias e núcleos

especializados nas defensorias públicas. A meta é realizar, por meio de parcerias com tribunais estaduais de justiça, ministérios públicos e defensorias públicas, cerca de 70 mil atendimentos até 2011.

- Instalação de núcleos de Justiça Comunitária - Líderes comunitários serão capacitados em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. Essas lideranças serão identificadas por meio de parcerias com a Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunais de Justiça e a Secretaria de Reforma do Judiciário. A mediação de conflitos pela comunidade promove a justiça de forma alternativa e pacífica.
- Treinamento da Justiça - Juízes, promotores e defensores públicos são treinados em direitos humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil.

5 A TRAMITAÇÃO DO PRONASCI E ANÁLISE DE DADOS

A Medida Provisória 384/2007 que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI - foi enviada, com base no artigo 62 da Constituição Federal, pelo Poder Executivo, no dia 20 de agosto de 2007, para deliberação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial 613:

Senhores Membros do Congresso Nacional,
Nos termos do artigo 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007, que “institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências. (mensagem Presidencial 613/2007)

Na Exposição de Motivos 139, que acompanha o texto do Executivo, o grupo interministerial criado para conceber o texto do PRONASCI explica que o programa é fruto de amplo debate do governo com especialistas, autoridades e com vários atores da sociedade civil. Aos deputados e senadores, caberia, então, a missão de aperfeiçoar o texto da MP por meio de reuniões de debates, audiências públicas, apresentação de emendas para alterar, revogar, retirar, acrescentar dispositivos ao texto original, e, por fim, sua votação e aprovação pelo Plenário.

Com relação ao “amplo debate” realizado durante o processo de elaboração do texto do PRONASCI, alguns reconhecem a contribuição dada durante o debate com o grupo interministerial, como é o caso do deputado Carlos Abicalil (PT-MT). Em pronunciamento feito em Plenário, o deputado Carlos Abicalil destacou a contribuição das autoridades públicas do seu estado, Mato Grosso, para a adoção de leis mais severas e de tratamento mais humanizado nas questões que envolvem segurança pública e cidadania. O deputado informou que quatro emendas encaminhadas pela Comissão Permanente de Segurança Pública da Assembléia Legislativa foram contempladas no PRONASCI. As emendas foram entregues ao Ministro Tarso Genro durante o período em que o texto do PRONASCI estava em construção.⁷

Contudo, há ainda os que, apesar de reconhecerem a importância do programa para potencializar as ações de segurança, acreditam que faltou debate, como é o caso o secretário de Defesa Social de Minas, Maurício de Oliveira Campos Júnior. Conforme declaração do secretário feita no dia do lançamento do PRONASCI (20 de agosto de 2007) e publicada no site do Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais, ele considerou negativa a falta de debate entre a Secretaria Nacional de Segurança e

os secretários estaduais no processo de elaboração do PRONASCI. Para o secretário, além de o governo federal dar a impressão de que desconhece a estrutura existente nos estados, não há inovação com o PRONASCI, tendo em vista que, acaba por sugerir iniciativas que já foram implementadas na esfera estadual.⁸

Neste trabalho, apesar de estarem relacionados os debates que deram origem ao texto enviado pelo Executivo ao Congresso e os debates e contribuições dos parlamentares, o processo que antecedeu o envio da Medida Provisória 384/07 ao Congresso não configura objeto de estudo e, por tanto, não será aprofundado.

Depois do envio da Medida Provisória – pelo Executivo- e do seu recebimento, pelo o Congresso Nacional, de acordo com o art.62 da Constituição Federal⁹, tem início a tramitação da MP¹⁰ (Resolução nº 1/ 2002, do CN).

As medidas provisórias têm força de lei a partir da sua edição e vigoram por 60 dias, podendo ser prorrogadas uma vez por igual período. Se em 45 dias a Câmara e o Senado não tiverem concluído a votação da MP, ela passará a trancar a pauta da Casa em que estiver tramitando, e nenhuma proposta legislativa poderá ser votada no plenário da Casa onde estiver a MP, até que seja concluída sua votação. (CF. art.62, §3º, §6º e §7º)

Nas 48 horas depois de a MP ser publicada no Diário Oficial, o presidente do Congresso Nacional mandará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará a Comissão Mista, formada por 12 deputados e 12 senadores, com igual número de suplentes, indicados pelos líderes partidários ou pelos blocos parlamentares, para analisar a matéria (Res. 01/2007 §9). O prazo regimental para instalação da Comissão será de 24 horas depois da publicação no DOU, ocasião em que serão eleitos o presidente, pelo critério da alternância, entre as duas Casas Legislativas, o vice-presidente, e designado o relator. O presidente da Comissão Mista designará o relator dentre os membros da Comissão pertencente à Casa diversa da sua. O presidente e o vice-presidente não poderão pertencer à mesma Casa. (Res. CN 1/2002)

⁷ - Pronunciamento do deputado Carlos Abicalil(PT-MT), proferido no dia 21/07/2007, no Plenário da Câmara

⁸ - Disponível em: <http://www.sitraemg.org.br/governo-lanca-programa-de-seguranca-publica/> Acesso em 19 nov. 2010

⁹ - Constituição Federal de 1988, Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

¹⁰ - Resolução nº1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, *Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.* A citada Resolução é parte integrante do Regimento Comum das duas Casas Legislativas – Câmara e Senado-, e regula por meio de seus 23 artigos, de forma minuciosa, o processo para o exame, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias.

Seguindo os prazos regimentais, então, a Comissão Mista foi criada em 21 de agosto de 2007, com funcionamento previsto até 03 de setembro, conforme informações disponíveis no sistema de acompanhamento de tramitação da MP, na página da Câmara.

Para dar início à análise da MP 384/07 no Plenário da Câmara, foi lida no dia 4 de setembro de 2007 a Mensagem 613/2007 do Poder Executivo, na qual submete à apreciação do Congresso o texto da citada MP. Nesse mesmo dia, foi recebido ofício do então presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, que encaminhou o ofício nº 364 (CN), com o “processado da Medida Provisória 384, de 2007”, no qual informa que foram oferecidas 24(vinte e quatro) emendas e, que a Comissão Mista, a que se refere o caput do artigo 2º da Res.1/2002 – CN, não se instalou.

No despacho feito pela Mesa Diretora da Câmara, foi solicitada apreciação da matéria pelo Plenário em regime de urgência. Com relação à indicação do relator da Comissão, deputado Marcelo Melo (PMDB-GO), isso só ocorreu no dia 2 de outubro.

Apesar do prazo regimental para a análise de uma medida provisória-discussão, apresentação de emendas, votação - ser considerado curto por deputados e senadores, dada urgência e relevância da matéria, o que chama a atenção é a indicação do relator, ocorrida apenas um dia antes da leitura do relatório e apreciação em Plenário, conforme relata o deputado Willian Woo (PSDB-SP):

Surpreende-me que o Relator tenha sido indicado ontem à tarde - portanto, há menos de 24 horas - e hoje já querem votar um projeto de suma importância, sobre o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, que ainda não foi debatido. (deputado Willian Woo (PSDB-SP)).

Em outra intervenção feita no Plenário da Câmara, o deputado Willian Woo ao lembrar que a segurança pública era uma das pautas daquela legislatura, salientou ainda a votação constante de medidas provisórias. O parlamentar voltou a criticar a indicação “em cima da hora” do relator de matéria que trata de segurança pública:

Lembro-me, no começo deste mandato, de que uma de nossas pautas era a segurança pública. No entanto, só votamos medidas provisórias. E o pior: quando o projeto é de segurança, como é o caso do PRONASCI, a indicação do Relator se dá em cima da hora, como foi o caso: foi dada ontem, no final da tarde, para ser votada hoje. Não há nem pressupostos constitucionais de relevância e urgência. (trecho do discurso do deputado Willian Woo).

De acordo com a Res.01/2002 do Congresso Nacional, o presidente da Comissão indica um relator e um relator revisor, sendo um de cada casa, alternadamente. A comissão tem o prazo de 14 dias para dar seu parecer, em que será analisada a constitucionalidade da matéria, levado em consideração a relevância e urgência, adequação

financeira, além do mérito. Com ou sem o parecer, no 15º dia, a medida vai para a Câmara dos Deputados. Caso não tenha recebido parecer na Comissão Mista, o que normalmente acontece, tal parecer será oferecido no Plenário daquela Casa. A Câmara tem até o 28º dia para apreciar a matéria.

Em se tratando da MP 384/2007, dada a exigüidade do tempo, possivelmente o poder de análise por parte do relator sobre a matéria foi, de fato, limitado. Tendo em vista que o conhecimento da matéria, pelo relator, ocorreu horas antes da MP ser apresentada em plenário e ter início a sua discussão. A questão principal deste trabalho acadêmico é entender de que forma os legisladores – a Câmara dos Deputados- contribuíram para a construção de uma política pública de segurança, no caso o PRONASCI. Partindo dessa questão há que se levar em consideração que, nem o relator, nem a seus pares tiveram tempo hábil, ou mesmo, foram municiados de informações que subsidiassem sua análise e conseqüente contribuição a cerca da matéria.

A consultoria legislativa da Câmara não produziu qualquer nota técnica sobre a MP, conforme contatos realizados com o setor, ficando, dessa forma, a cargo das assessorias técnicas dos partidos produzirem pareceres técnicos e abastecerem os parlamentares com informações necessárias sobre a matéria.

Pelo prazo regimental, depois da publicação no DOU da MP 384/07, foi aberto o prazo regimental de 6 (seis) dias para a apresentação de emendas¹¹: 22/08/2007 a 27/08/2007. Esgotado o prazo regimental, foram apresentadas 24 emendas, a saber:

- O senador Expedido Júnior (PR-RO) apresentou as emendas de nºs 1/2007, 6/2007, 15/2007 e 16/2007, com o propósito de incluir, nas diretrizes, focos principais do programa e nos seus objetivos os adolescentes e jovens em situação de rua.
- As emendas nºs 2/2007 e 5/2007, do deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), incluem o apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade, enquanto que a emenda nº 3/2007, também do Deputado Onyx Lorenzoni, propõe aumentar o âmbito de aplicação das medidas do programa.
- A emenda nº 4/2007, do Deputado Betinho Rosado, visa aumentar a faixa etária alvo para o intervalo de 12 a 29 anos.

¹¹ Res.01/2002 do Congresso Nacional. Art. 4º- Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no *Diário Oficial da União*, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

- Emenda nº 7/2007, da Deputada Gorete Pereira(PR-CE), visa aumentar o âmbito territorial de aplicação das medidas do programa.
- Emenda nº 8/2007, do Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), visa instituir um foco repressivo de combate ao crime organizado.
- Emendas nºs 09/2007 e 10/2007, do Deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), instituem o compromisso com a revisão anual da remuneração dos servidores da segurança pública e do sistema prisional e o projeto de formação em direitos humanos para servidores da segurança pública do sistema prisional.
- Emenda nº 11/2007, também do Deputado Flávio Dino (PCdoB), determina o estabelecimento de núcleos de acompanhamento da execução penal das defensorias públicas.
- Emenda nº 12/2007, do Deputado Carlos Eduardo Cadoca, estabelece estrutura remuneratória para os servidores da segurança pública e do sistema prisional.
- Emenda nº 13/2007, do Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), institui o programa Comunicação Cidadã Preventiva.
- Emenda nº 14/2007, do Deputado Bruno Araújo(PSDB-PE), institui o programa Universitário-Cidadão.
- Emenda nº 17/2007, também do Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PMDB_PE), estabelece correção anual dos benefícios pelo INPC.
- Emendas nºs 18, 19 e 20, de 2007, do Senador Alvaro Dias(PSDB-PR), a primeira estabelece o início da concessão dos benefícios a partir de 2008, a outra estabelece a majoração dos valores dos benefícios e a terceira institui a obrigatoriedade do processo licitatório para a escolha do operador financeiro do programa.
- Emenda nº 21/2007, também do Deputado Onyx Lorenzoni, aumenta o âmbito de aplicação do programa.
- Emenda nº 22/2007, do Senador Marcelo Crivella, proíbe o contingenciamento de recursos para o programa.
- Emenda nº 23/2007, do Deputado Flávio Dino, estende o programa para todas as regiões metropolitanas de todos os Estados até 2010.

- Emenda nº 24/2007, da Deputada Gorete Pereira, prioriza a região metropolitana de Fortaleza.

Há de se destacar ainda que, além do tempo escasso para a análise das MPs, outras matérias, de igual relevância e complexidade e que demandavam tempo e análise, constavam da pauta de votação do Plenário. A MP 384/2007 foi incluída na pauta para discussão em turno único no dia 5 de setembro, contudo, a existência de outras MP's, com prazos encerrados – MPV's 377/07, 378/07, 379/07, 381/07, 383/07- impediam o início da discussão da MP do PRONASCI.¹²

Outro entrave para a votação da MP384/07, além da extensa pauta de MP's, era a obstrução. Uma das manobras regimentais utilizadas pelos partidos tanto de oposição ao governo como da base aliada para atrasar a apreciação de matérias, além de ganhar tempo, impedindo o prosseguimento dos trabalhos. Os mecanismos utilizados podem ser pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação, questões de ordem, saída do plenário para evitar quorum, ou a manifestação de obstrução pelo líder partidário, nesse caso a presença dos deputados que compõem a bancada daquele líder, para efeito de quorum, deixa de ser computada. Na época, em questão, a oposição utilizou-se da obstrução por diversas vezes, com o objetivo de impedir a votação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que tratava da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), e da Desvinculação de Receitas da União (DRU), de interesse do Governo.

Para conseguir votar a MP 384/07, limpar a pauta da Câmara e dessa forma garantir a votação da CPMF e da DRU, o governo decidiu revogar três das quatro MPs que estavam com o prazo de aprovação vencido – MPV 379, 380 e 382/2007-, editando no dia 18 de setembro as MPs 390, 391 e 392/2007. A ação do governo serviu para driblar a intenção da oposição, que já havia sinalizado que iria continuar com o processo de obstrução.

Para contra-atacar a manobra, PSDB, PPS e DEM questionaram no Supremo Tribunal Federal a revogação das 3 MPs pelo Presidente da República, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 3956, 3957 e 3958, ajuizadas em conjunto por esses partidos, nas quais alegam que “ao arrolar para si a prerrogativa de fazer a pauta da Câmara dos Deputados”, o Presidente da República estaria interferindo na autonomia e na relação harmoniosa entre os poderes, assumindo, indevidamente, competência do Legislativo.

Ainda na argumentação dos partidos as medidas provisórias, além de serem destituídas de urgência e relevância, violariam a própria jurisprudência do STF, no sentido de

que não é possível o uso desse tipo de dispositivo para, “na prática, retirar outra da pauta de julgamento pelo Congresso Nacional”, alegaram os partidos.

O deputado Fernando Coruja (PPS-SC) declarou ao site de notícias do STF que, se começassem a permitir que o governo pudesse editar e revogar subsequentemente medidas provisórias, o que estaria sendo criado, na verdade, seria um mecanismo em que o Congresso perderia sua voz e sua independência. “Eu revogo essa, publico outra. Você cria um mecanismo *ad eternum* que tem que ser contido. E quem tem que conter isso é o Supremo, porque ali dentro do Congresso nós temos uma base avassaladora que vota naquilo que o governo ordena”.

Apesar das tentativas para atrasar a votação, a pauta do Plenário foi destrancada, o que possibilitou o início da discussão da MP 384/07, ocorrida em 3 de outubro, como segundo item da pauta da Sessão Extraordinária marcada para as 20h02. O relator pela Comissão Mista, designado no dia anterior, 2/10, deputado Marcelo Melo (PMDB-GO), fez a leitura do seu parecer, mesmo sob os protestos de líderes da oposição, como o deputado Índio da Costa (DEM-RJ). O parlamentar encaminhou, na qualidade de líder do DEM, requerimento de retirada de pauta da MP 384/2007. O líder argumentou que, tendo como exemplo o tempo de votação da MP 383/07¹³, primeiro item da pauta, que levou cerca de 12 horas para ser votada, e, como já passava das 22h, a previsão era de que a votação da MP 384/07 terminasse às 10 horas da manhã. Seus argumentos, contudo, não foram suficientes e seu requerimento foi rejeitado:

A intenção da retirada de pauta é para que se possa deixar a oposição e os governistas dormirem e votarem com tranquilidade amanhã. Amanhã pretendemos votar outras matérias. Não há nenhuma dificuldade, por parte da Oposição, em se discutir e votar várias matérias amanhã. Quando pedimos para retirar de pauta o fazemos para que as pessoas possam ler com calma a medida provisória, entender do assunto do bolsa-bandido, para saber se vota a favor do bandido ou da sociedade. (Deputado Índio da Costa (DEM-RJ))

O parecer lido em Plenário pelo relator, pela Comissão Mista, deputado Marcelo Melo (PMDB-GO), à MP, concluiu “pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária.” No mérito, o relator, apresentou seu voto pela aprovação da MP e pela rejeição das 24 emendas apresentadas:

¹² - Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=363568 Acesso em: 20 nov.2010

¹³ - MP 383/2007, que "abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, do Meio Ambiente, da Defesa, da Integração Nacional, das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito, no valor global de R\$ 1.253.983.299,00, para os fins que especifica"

Destacados os aspectos que desejávamos analisar, passamos à apreciação das 24 emendas apresentadas.

As Emendas nºs 1, 6, 15 e 16 tratam de incluir, nas diretrizes, focos principais do programa, e nos seus objetivos, os adolescentes e jovens em situação de rua. Entendemos que essa medida já está prevista no texto em análise, uma vez que a categoria proposta se encontra contemplada nos focos social e etário que são jovens e adolescentes em situação de risco social. Portanto, votamos pela rejeição.

As Emendas nºs 3, 4, 7, 8, 9, 12, 17, 18, 19, 21, 23 e 24, conforme anteriormente descritas, se acolhidas, podem comprometer a implantação do programa, uma vez que têm em comum a ampliação de um ou mais dos seus escopos, seja pela ampliação da base física, etária ou financeira que dá suporte à proposta. Dessa forma, por entendermos que podem comprometer a implantação bem-sucedida do programa, votamos pela rejeição dessas emendas.

As Emendas nºs 2, 5, 10, 11, 13, 14 e 20, também como anteriormente descritas, têm como elemento comum fazerem parte de ações futuras do PRONASCI. Entendemos que a melhor articulação dessas ações deve ficar a cargo dos Executivos dos entes federados em negociação com a sociedade nas diversas regiões metropolitanas onde as medidas forem implementadas. A vantagem dessa estratégia se dá na medida em que as diferenças de prioridades podem ser satisfeitas dentro da grande diversidade de problemas de segurança pública que existe no Brasil. Portanto, votamos pela rejeição dessas emendas.

A Emenda nº 22 trata da questão da proibição de contingenciamento, que, apesar de entendermos ser uma discussão legítima, foge ao escopo da presente proposta, pois é muito mais ampla e deve ser discutida pelo Congresso Nacional, não somente para esse caso. Tal discussão já foi iniciada nos debates sobre o modelo de Orçamento de que o País necessita e pensamos que esse é o fórum adequado para essa demanda, não sendo este o momento para tal iniciativa, motivo pelo qual sugerimos a sua rejeição.

Em face do exposto, voto favoravelmente à Medida Provisória nº 384, de 2007, na forma como foi apresentada pelo Poder Executivo, sendo rejeitadas as Emendas de nºs 1 a 24. É o voto. (Deputado Marcelo Melo, PMDB-GO)

Teve início a discussão da matéria. Depois de acordo entre os líderes da base do governo e oposição foi colocado em votação requerimento de encerramento, adiamento, da discussão, sendo aprovado pelos deputados. (DCD de 04/10/07 p.52020 COL.02)

Com prazo de tramitação da MPV 384/07 a vencer no dia 5 de outubro, foi convocada sessão extraordinária para o dia 4 de outubro, às 9 horas. Mais uma vez, a oposição utilizou mecanismo regimental, obstruindo a sessão, para evitar a votação, em segundo turno, da prorrogação da CPMF e da DRU, prevista para a semana seguinte- a votação em primeiro turno ocorreu no dia 20 de setembro. Depois da abertura da sessão, foi colocado em votação o requerimento do deputado Tarcísio Zimmermann, na qualidade de líder do PT, solicitando a retirada de pauta da MPV. Com a rejeição do requerimento, é solicitada a verificação de votação, passando à votação pelo processo nominal. A verificação de votação é prejudicada por falta de quorum, devido à obstrução da oposição. O resultado é o adiamento da votação para o dia 8 de outubro. (DCD de 05/10/07, p.52264 Col.01)

O que se pode verificar é que a intenção da oposição era retardar a votação da MP do PRONASCI e atrasar a pauta, e não, de fato, debatê-la e contribuir para a construção

de um programa que vá “muito além do que o que é sugerido pelo PRONASCI”, apesar de declaração de opositoristas, como o do deputado do PSDB de São Paulo, William Woo.

O parlamentar reconheceu, em pronunciamento feito no Plenário, que a discussão não foi ampla e que o programa não nasceu da discussão de todos os Secretários de Estado, dos Secretários de Justiça, do Ministério Público. Segundo Woo, na segunda-feira, dia 8 de outubro, depois de reverem pontos polêmicos do PRONASCI, o Secretário Nacional de Justiça, Antônio Carlos Biscaia, e o Ministro Tarso Genro, poderiam acordar com oposição e situação, propostas para aprimorar o projeto. Na visão do tucano, com o adiamento, seria possível “aprovar realmente um programa nacional com segurança e cidadania. Esse é papel do Parlamento. É por isso que estamos aqui e é para isso que existe o debate.” O deputado destacou a existência de vários projetos em tramitação na Casa que poderiam somar-se ao PRONASCI.

Dia 08 de outubro, a matéria não é apreciada na Ordem do Dia, devido ao cancelamento da Sessão Ordinária, marcada para 14h, por falta de quorum. Convocada Sessão Extraordinária, volta a discussão da MPV 384/2007. O relator, deputado Marcelo Melo, informa que devido à polêmica gerada por 3 itens da MP, deputados da base governista e oposição se reuniram para discutir e chegar a um entendimento que possibilitasse a votação da matéria. A partir dessa discussão, ocorrida na tarde do dia 8 de outubro, o relator reformulou seu parecer, alterando os itens considerados polêmicos, suprimindo o artigo 9º ao art.15. Por força de acordo com a Liderança do Governo na Câmara, foi definido que os projetos retirados do PRONASCI - Reservista-Cidadão, Mães da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável - seriam encaminhados, posteriormente, por projetos de lei com urgência constitucional, pelo Governo.

Com as alterações, o relator, deputado Marcelo Melo, elaborou Projeto de Lei de Conversão para a Medida Provisória 384/2007. O Plenário aprovou o Projeto de Lei de Conversão 32/07 e passaram, então, a votar os destaques (DVS) em separado.

De acordo com o regimento, o Relator pode concluir seu parecer de várias formas, inclusive apresentando alterações na MP, o que a transforma em PLV, ou seja, em um projeto de lei de conversão. Qualquer alteração feita ao texto da MP, uma palavra ou mesmo uma vírgula, transforma-a em PLV.

Plenário aprova criação do PRONASCI e vota destaques

O Plenário aprovou o projeto de lei de conversão do deputado Marcelo Melo (PMDB-GO) para a Medida Provisória 384/07, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) para atuar na prevenção e controle da criminalidade por meio de ações sociais e de segurança em conjunto com estados

e municípios. Os deputados começam agora a analisar os destaques para votação em separado (DVS) oferecidos ao texto. O primeiro deles, do PSDB, pede a exclusão da assistência financeira dentre os mecanismos que podem ser usados para desenvolver o PRONASCI. (Agência Câmara, 08/10/2007)

Entre os destaques rejeitados pelo plenário, estava um do PSDB, que propunha a retirada da expressão "demais regras de funcionamento do PRONASCI", do artigo que estabelece as possibilidades de regulamentação do programa pelo Executivo. A oposição se posicionou contra a liberdade para modificar o PRONASCI, concedida pela MP ao governo.

No dia 09 de outubro, o Plenário da Câmara aprovou a redação final do texto que seguiu para o Senado.

Deputados aprovam texto final da MP do PRONASCI

O Plenário rejeitou, por 261 votos a 8 e 2 abstenções, o requerimento do DEM para retirada de pauta da Medida Provisória 384/07, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Em seguida, os deputados aprovaram a redação final do texto que seguirá para o Senado. (Agência Câmara, 09/10/2010)

Para prejudicar o início da votação da prorrogação da CPMF e da DRU, a estratégia adotada pela oposição para atrasar as votações em Plenário foi pedir sucessivas votações nominais, e, quando essa manobra não era possível, eles se utilizavam do direito de fazer comunicações de liderança, previsto no regimento, para, dessa forma atrasar a votação do destaque.

Com a aprovação, em primeiro turno, da prorrogação da CPMF e da DRU, no dia 20 de setembro – a votação dos destaques e emendas só foi concluída no dia 27/10-, a esperança do Governo era conseguir iniciar a votação da matéria, em segundo turno, na terceira sessão do dia 9 de outubro, marcada para as 19h05.

Para a CPMF continuar a ser cobrada em 2008, a PEC deveria ser transformada em lei ainda em 2007¹⁴, contudo, a intenção da oposição continuava sendo atrapalhar e impedir a aprovação dessa matéria até o final do ano, assim a prorrogação da CPMF e da DRU estariam comprometidas.

O governo conseguiu aprovar a MP do PRONASCI, na Câmara, apesar das críticas da oposição, que apontou várias falhas no programa. Para o então líder do Democratas, deputado Onyx Lorenzoni, o programa esqueceu de contemplar a vítima e a família, segundo parte fundamental do combate à violência e corrupção, mas negligenciada pelo governo. Segundo Onyx programa "é uma carta de intenções, e não um projeto fundamentado".

Já na visão do ex-deputado Moroni Torgan, técnico em segurança do Demócratas, muitas propostas do PRONASCI são genéricas e não tocam em pontos básicos da segurança nacional, como atualização de arquivos das delegacias.

No Senado, no dia 15 de outubro de 2007, foi lido em Plenário o ofício nº554/2007, do Primeiro-Secretário da Câmara, em que submete à apreciação do Senado, “nos termos do art.62 da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº32, de 2001, o Projeto de Lei de Conversão nº32, de 2007 – proveniente da MP 384/2007.

Como o prazo regimental de 45 dias, para apreciação, esgotado, por ato da Mesa do Congresso Nacional, o prazo de sua vigência foi prorrogado por mais 60 dias, conforme previsto no §7º do art.62 da C.F. Recebido, formalmente pelo Senado no dia 15 de outubro, a matéria passou sobrestar, trancar a pauta do Plenário da Casa para deliberações legislativas, até a votação do PLV 32/2007. A matéria foi incluída na Ordem do Dia, em 16 de outubro, sendo transferida, depois de acordo de líderes, para o dia 17 de outubro.

Depois de anúncio da matéria em plenário, no dia 17 de outubro, o relator revisor designado, senador Romeu Tuma, apresentou parecer de Plenário – Parecer 876, de 2007 – PLEN-, concluindo favoravelmente ao PLV 32 /2007 com 11 emendas. Entre as emendas acatadas está a que devolve ao texto os artigos 12 e 14, que criavam os projetos, excluídos pelos deputados, Reservista-Cidadão, Mães da Paz¹⁵ e Proteção de Jovens em Território Vulnerável – emendas nº8 e 10.

Aprovada a redação final, sem debates, no dia 17 de outubro. A matéria foi publicada no Diário do Senado¹⁶ no dia 18 de outubro e, remetida à Presidência da Câmara no dia 22/10, por meio do ofício nº 459, o processado e respectivos autógrafos.

O ministro da Justiça, Tarso Genro, se reuniu no dia 23 de outubro com os líderes do PMDB, José Henrique Eduardo Alves (RN), do governo, José Múcio Monteiro (PTB-PE), do PSB, Beto Albuquerque (RS) e do PCdoB, Flávio Dino(MA) para discutir um acordo que viabilizasse a votação das emendas do Senado à matéria ainda naquele dia(23). O que não seria facilitado pela oposição.

Depois de acordo entre os líderes, o PLV 32 com as emenda apresentadas pelo Senado foi discutida em turno único no Plenário da Câmara. O relator, deputado Marcelo

¹⁴ Obedecendo ao princípio de anterioridade, no qual a criação ou prorrogação de tributos só pode ser feita no ano anterior ao de sua vigência. Emenda 42/03

¹⁵ O nome do programa foi alterado para Mulheres da Paz no projeto enviado e, posteriormente, no texto da MP 416/08

¹⁶ <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=18/10/2007&paginaDireta=36152> – acesso em 17/11/2010

Melo, apresentou parecer às emendas do Senado, concluindo pela aprovação das emendas de 1 a 11.

Voto do Relator

Antes de analisar o mérito das alterações propostas pelo Senado Federal ao PLV nº 32, de 2007, cabe registrar que as emendas de nºs 1 a 11 não apresentam vícios constitucionais formais ou matérias, além de atenderem plenamente aos requisitos de juridicidade e boa técnica legislativa. Ademais, não apresentam incompatibilidades ou inadequações financeiras ou orçamentárias.

Quanto ao mérito, as emendas de nºs 1 a 11 introduzem modificações importantes no texto do projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, ao conferir novos contornos aos 3 projetos do Programa, além de dar melhor tratamento à questão das vítimas da violência e às questões de gênero e buscar o aprimoramento dos mecanismos de gestão do PRONASCI.

Durante o prazo regimental, à Medida Provisória nº 384 foram oferecidas 24 emendas, doze delas - apresentadas por Deputados e Senadores, tanto da Oposição quanto da base do Governo - foram incorporadas ao texto das modificações aprovadas pelo Senado Federal, conforme já indicado no relatório (Deputado Marcelo Melo)

Para acelerar a votação e poder executar o PRONASCI ainda em 2007, foi firmado acordo entre o Líder do Governo, deputado José Múcio Monteiro, os partidos da base e da oposição, para a retirada dos 3 artigos que tratavam da criação dos projetos considerados polêmicos: Reservista-Cidadão, Mães da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável, do parecer do relator na Câmara, Marcelo Melo. Outro ponto do acordo é que esses projetos seriam encaminhados pelo Governo por projeto de lei com urgência constitucional para corrigir o valor das bolsas e a forma de aplicabilidade.

Há 2 semanas, o objetivo do Governo era votar a CPMF, enquanto o da Oposição era não votá-la. Todos os obstáculos foram postos, e cabia aos Líderes da base superá-los ou retirá-los da frente. Houve reunião com a presença de todos os Líderes do Governo. Inclusive para nossa honra estavam presentes, representando o Democratas (discurso líder do Governo, José Múcio Monteiro (PTB-PE)

O acordo para a retirada dos pontos polêmicos foi necessário para obter apoio, inclusive dos partidos da base, divididos, por não concordarem com os valores atribuídos às bolsas que iriam contemplar os projetos: Reservista-cidadão, Mães da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável. Dessa forma, mantido o acordo, o PLV estava pronto para ser votado.

Nossa base absolutamente dividida não queria votar o PRONASCI, com duros discursos de Jovair Arantes, da Liderança do PR, do PP, do PMDB. Não queriam votar porque não concordavam com os valores atribuídos às bolsas. E me lembro bem de que o Deputado Silvio Costa, pelo PMN, perguntou se era correta ou não a colocação das bolsas.

Foi combinado com a assessoria do Ministro Tarso Genro que tiraríamos aqueles 3 pontos, para que pudéssemos votar, até as 4h da manhã, como afirmou o Deputado José Genoíno, a CPMF na sessão extraordinária. O Governo fez um acordo: votaríamos aqui e no Senado o projeto como estava, e seria enviada a urgência

urgentíssima para corrigir o valor das bolsas e a forma da aplicabilidade. Hoje, na reunião de Líderes, esse acordo voltou a ser referendado. (deputado José Múcio Monteiro)

O relator, deputado Marcelo Melo, informou em seu pronunciamento que havia feito um novo parecer, acatando as melhorias que antes não haviam tido tempo para discutir, por ocasião da votação da CPMF¹⁷:

Temos agora a obrigação de acatar o que é bom para o projeto, e foi isso que fiz no novo parecer. Acatei as melhorias que não tivemos tempo de discutir devido à exigüidade do prazo no momento da votação da CPMF. Agora é um momento diferente. Peço bom senso aos Deputados da Oposição, porque a maioria das suas sugestões foi acatada, no sentido de melhorar o projeto. Queremos que isso realmente seja levado em conta.

Para conseguir votar, o governo – liderança do governo- concordou em acatar a retirada desses dispositivos que tratavam do pagamento de bolsas: o primeiro projeto daria uma ajuda de R\$ 100,00 mensais para jovens recém-saídos do serviço militar atuarem em bairros carentes. O segundo daria ajuda de R\$ 100,00 para jovens que já tiverem cometido infração, como incentivo para deixar a marginalidade. O terceiro daria ajuda de R\$ 190,00 para mulheres se tornarem líderes comunitárias. A opção era revogar a MP ou retirar os artigos dos projetos.

Depois de muito impasse, na noite de 23 de outubro de 2010, o Plenário rejeitou as onze emendas do Senado ao PLV 32 da Câmara à MP 384/2007, mantendo o texto aprovado (PLV) pela Câmara no dia 9 de outubro, apresentado pelo relator, deputado Marcelo Melo. A decisão cumpriu o acordo entre a base aliada e os partidos de oposição para que os itens reformulados ou incluídos pelos senadores fossem reenviados ao Congresso Nacional por meio de um projeto de lei com urgência constitucional. A matéria seguiu para a sanção presidencial.

MP do PRONASCI fica com texto aprovado pela Câmara

O Plenário rejeitou, nesta terça-feira, as onze emendas do Senado ao projeto de lei de conversão da Câmara apresentado à Medida Provisória 384/07, que cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O PRONASCI foi instituído para atuar na prevenção e no controle da criminalidade por meio de ações sociais e de segurança em conjunto com estados e municípios. A matéria vai à sanção presidencial. Com a rejeição das emendas, prevalece o projeto de lei de conversão da Câmara, de autoria do deputado Marcelo Melo (PMDB-GO).(Agência Câmara, 23/10/2007)

Caso haja alteração do conteúdo da MP, ela passa a tramitar como projeto de lei de conversão (PLV). É a Câmara que dá a palavra final sobre o projeto, tendo em vista que

a tramitação de todas as medidas provisórias têm início nessa Casa. Havendo alteração, o projeto é enviado ao Presidente da República para sanção, o qual tem a prerrogativa de vetar parcial ou integralmente o texto, em caso de discordância das alterações feitas pelo Congresso. Se a medida provisória for aprovada sem alterações, é promulgada pelo Congresso, sem necessidade de sanção.¹⁸

O Projeto de lei de conversão nº32 apresentado à Medida Provisória 384, foi sancionado, convertendo-se na Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007.

Foram apresentadas 24 emendas na Câmara dos Deputados e 11 no Senado Federal. A MP 384 instituiu os projetos de execução do PRONASCI mas, em sua discussão na Câmara, optou-se por manter apenas a criação do PRONASCI e de suas respectivas diretrizes. Ou seja, a Câmara aprovou uma versão esvaziada do Programa, retirando da MP a proposta de criação de 3 projetos voltados para a promoção da segurança pública: Reservista-Cidadão, Mães da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável- Protejo.

O projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes. Essa capacitação funciona como um reforço ao aprendizado adquirido pelos jovens em serviço nas Forças Armadas, dando condições para esse jovem atuar como agentes comunitários, uma forma de evitar o aliciamento desses recém-licenciados pelo crime organizado.

Já o projeto Mulheres da Paz tem como meta capacitar mulheres líderes comunitárias para qualificar sua atuação nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. A capacitação dessas mulheres se dará em temas como ética, direitos humanos e cidadania, e assim, terem condições para identificar os jovens com os quais o PRONASCI vai trabalhar.

O PROTEJO é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, ou em situação de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. O projeto busca a prevenção criminal e reintegração do jovem na sociedade, a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais.

Como dito, por força de um acordo com a Liderança do Governo na Câmara, foi definido que os projetos retirados do PRONASCI, acima mencionados, seriam encaminhados por projetos de lei. Assim, o Executivo enviou 2 PL's: o PL 1935/07 enviado em dia 4 de setembro de 2007 e o PL 2313/07 em 30 de outubro do mesmo ano:

¹⁷ - A Câmara aprovou na madrugada do dia 10 de outubro de 2007, depois de nove horas de debate, em segundo turno, a proposta de emenda à Constituição que prorroga a CPMF e a Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2011. O texto não sofreu mudanças. A proposta foi aprovada por 333 votos a 113 e 2 abstenções.

¹⁸ art.6º§3º da Res. CN.1/2002

- PL 1935/07 - reduz o limite de idade do jovem atendido pelo PRONASCI para 24 anos (texto aprovado 29 anos) e institui os Projetos: Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável (PROTEJO), Mulheres da Paz e Comunicação Cidadã Preventiva, concedendo auxílio financeiro aos participantes;
- PL2313/07 - concede benefício para policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário e perito dos estados-membros, que percebam remuneração pessoal inferior a R\$ 1.400,00, para qualificação profissional mediante cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos dos ministério da Justiça.

Ressalta-se que os projetos citados vieram do Executivo com pedido de urgência, contudo não foram votados, na ocasião, porque o pedido foi retirado para dar prioridade à votação da CPMF, ocorrida em dezembro de 2007.

Para a oposição – PSDB e DEM- as matérias, realmente, não tinham urgência para serem votadas. Tendo em vista que, ao chegar à Câmara, um acordo com o governo, via liderança do governo, adiou a discussão, o que seria feito, posteriormente, por meio dos PLs.

A urgência dos Pls foi retirada para votar a prorrogação da CPMF. Sem a urgência, os projetos não foram votados, e, posteriormente, arquivados:

Os Pls foram arquivados com base no art. 164, §4 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):

Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:

I - por esta haver perdido a oportunidade;

II - em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação.

§ 4o A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara.

O relator recomendou a aprovação de todas as emendas do Senado, e as mudanças ao texto que continham, inclusive, alterações sugeridas por deputados. Mas a principal modificação das emendas dos senadores foi a reintrodução no texto dos projetos excluídos pela Câmara quando da primeira votação na Casa: Projeto Reservista-Cidadão, Projeto Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável (Protejo) e Projeto Mulheres da Paz. Os senadores também incluíram um novo projeto, o Comunicação Cidadã Preventiva, emenda apresentada pelo senador Marcelo Crivela (PRB-RJ). Outra alteração

feita ao texto consistiu no direcionamento dos projetos a jovens que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei.

Com as alterações feitas no Senado e as emendas aprovadas, 12 no total, o relator da Comissão Mista, deputado Marcelo Melo fez a leitura do seu relatório, no qual acatou as mudanças sugeridas pelos senadores. Melo afirmou em seu parecer que o que se podia “depreender da análise das emendas aprovadas pelo Senado Federal é que todo o debate feito na Câmara dos Deputados foi incorporado pelo Senado, numa demonstração de que o Parlamento é o foro principal para a formulação e o aprimoramento das políticas públicas.”

Essa análise, entretanto, não condiz com a versão aprovada (PLV-32/07) pelos próprios deputados no dia 9 de outubro. No texto alterado pelos senadores são reinseridos os três projetos excluídos pelos deputados, fruto de acordo entre governo, partidos da base e oposição para conseguir votar a prorrogação da CPMF e da DRU, e votar o PRONASCI para o programa ter condições de ser executado ainda em 2007. Diante da reação da oposição e de partidos da base que haviam acordado com o Governo a aprovação da matéria sem os três projetos, o relator reformulou seu parecer.

No discurso do líder do DEM, Onyx Lorenzoni deixou claro que o acordo deveria ser mantido e que os três projetos retirados pela Câmara e recolocados pelos Senadores não seriam acatados pela oposição.

Como ele está formatado hoje não tem condições ainda de transformar a realidade brasileira, mas os democratas exigem que o acordo seja cumprido na totalidade. Quando fizemos a retirada de todas essas bolsas e combinamos que voltariam num projeto específico, não era esperteza para facilitar o trânsito da CPMF. É isso o que o Democratas quer garantir. Não se pode tratar as relações parlamentares com esperteza, com golpes, com oportunismo. Portanto, o que foi feito no Senado Federal, se melhorou ou desqualificou o projeto, neste momento, é uma discussão absolutamente secundária. (Deputado Onyx Lorenzoni)

A partir das manifestações feitas em plenário pelos deputados é possível verificar que a peça principal do jogo político durante o processo de tramitação da MP 384/07 era a votação da CPMF e da DRU. Para votar a MP do PRONASCI, destrancar a pauta e votar a prorrogação da CPMF e DRU o governo acordou com base e oposição, retirar do texto original os três projetos considerados polêmicos.

O PRONASCI era um das prioridades do Ministro da Justiça, Tarso Genro, que esteve reunido por duas ocasiões com o então presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP). A primeira reunião ocorreu no dia 5 de setembro, quando a matéria iria começar a ser discutida pelos deputados. Na ocasião, Chinaglia comunicou que iria dar prioridade as propostas do PRONASCI – para o programa ser executado dependia da aprovação pelo

Congresso de seis projetos de lei, uma PEC que regulamentaria ações do programa, além da MP 384/07.

O ministro declarou à agência Câmara que essas propostas foram elaboradas em articulação com a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Uma das matérias a que Tarso Genro se refere é o PL 1950/2007, que regulamenta o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição, que institui o Sistema Único de Segurança Pública. Segundo a notícia publicada no site da Câmara, a intenção do ministro com essa articulação era facilitar a indicação dos relatores, o que segundo ele, poderia dar agilidade à tramitação das propostas. "Procurei mostrar ao presidente que todas as propostas têm conexão com um programa específico, que para ser agilizado precisa de rapidez na tramitação".

Outra informação dada pelo ministro Tarso Genro era que apesar de parte do programa poder ser aplicada sem os projetos, algumas ações dependiam da aprovação de mudanças na legislação¹⁹. Pegando como exemplo o PL 1950/2007, segundo a página de acompanhamento de tramitação do projeto a matéria passou pela Comissão de Segurança, e encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação, aguardando parecer do relator. A apreciação da matéria é conclusiva pelas comissões (Art. 24 II), ou seja, as comissões podem deliberar sobre determinada matéria, sem que seja necessária a manifestação do Plenário da Casa. A competência para decidir se o projeto terá tramitação conclusiva é da Mesa Diretora, observadas as normas do Regimento Interno da Câmara.²⁰

A segunda reunião com Genro, ocorrida em 23 de outubro, foi necessária para acalmar os ânimos dos opositoristas que ameaçavam não votar a matéria caso não fossem retirados do texto aprovado pelo Senado os projetos retirados pela Câmara, na versão aprovada no início de outubro. O ministro não queria correr o risco de a MP não ser votada a tempo e também atrapalhar a votação do CPMF. Contrariar a oposição num momento em que os acordos poderiam garantir a aprovação de matérias importantes para o governo.

A primeira discussão da matéria na Câmara foi aprovada depois de duas sessões extraordinárias e pouco mais de sete horas de debates, que entraram pela madrugada do dia 9 de outubro. Os deputados - base e oposição- decidiram acatar a MP 384/07 na forma

¹⁹ - O Pronasci foi instituído pela MP nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei nº 11.530/2007. Com relação às alterações nas regras para a utilização da Força Nacional de Segurança Pública já foi institucionalizada por meio de decreto. As demais mudanças normativas propostas estão tramitando no Congresso Nacional – Programa Bolsa- Formação (PL nº 1.935/2007), mudanças no Fundo Nacional de Segurança Pública (PL nº 1.950/2007), instituição do Sistema Único de Segurança Pública (PL nº 1.937/2007), instituição do Regime Disciplinar da Polícia Federal, e da Polícia Civil do Distrito Federal (PL nº 1.952/2007), introdução da remissão de pena pelo estudo (PL nº 1.936/2007), instituição da Lei Orgânica da Polícia Civil (PL nº 1.949/2007) e a PEC nº 149/2007 sobre a reserva de 20% das vagas para ingresso como soldado na Polícia Militar para os licenciados de baixa renda do serviço militar inicial

de projeto de lei de conversão apresentado pelo relator da matéria, deputado Marcelo Melo, depois de discussões com líderes partidários, que resultou na reformulação do seu parecer.

Das 24 emendas apresentadas por deputados e senadores, apenas uma foi acatada, a de autoria do deputado Flávio Dino, que estipula, como condição para os estados aderirem ao PRONASCI, o compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário.

Entre as alterações acatadas pelo relator está a substituição da expressão "situação infracional ou em conflito com a lei" por "situação de risco social" na definição do público-alvo do PRONASCI. Outra modificação consistiu na retirada do texto das entidades de direito privado sem fins lucrativos dentre as que podem participar da execução descentralizada do programa, acrescentando as organizações da sociedade civil e de interesse público.

Já no Senado, das 24 emendas, onze foram incorporadas ao texto das modificações aprovadas pelos senadores. Ou seja, uma versão com mais contribuições sugeridas por parlamentares das duas Casas Legislativas. Contudo, a versão do PLV 32 à MP 384/07 aprovada pelos Senadores não foi acatada pelos deputados, que preferiram aprovar a versão esvaziada da MP.

A segunda discussão na Câmara, ocorrida na Ordem do Dia, em 23 de outubro, levou cerca de 4 horas entre discussões e a aprovação da matéria. A preocupação dos deputados base e oposição, era a manutenção do acordo que viabilizou a votação da MP e, conseqüentemente, a votação da CPMF e da DRU .

5.1 Tramitação da MP 416/2008

Para votar a CPMF, o governo retirou a urgência dos 2 projetos de lei enviados ao Congresso e que tratavam do projetos Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável (PROTEJO), Mulheres da Paz. Depois de transformada em Lei a MP 384, o governo editou uma nova MP de número 416/2008²¹ no dia 24 de janeiro de 2008, com o propósito de aperfeiçoar o PRONASCI, incluindo os projetos excluídos pelos deputados e enviados por Projeto de Lei com urgência constitucional - Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável

²⁰ - CF, Art. 58 ; RICD, Art. 24, II .

²¹ Publicação em 24/01/2008 no DOU Página(s): 1 - 2 PUB Nº 17 - SEÇÃO I

(PROTEJO), Mulheres da Paz, e acrescentando mais dois programas, o Comunicação Cidadã Preventiva e o Bolsa-Formação.

O projeto de Comunicação Cidadã trata da divulgação de ações educativas e motivadoras para a cidadania, utilizando o serviço de radiodifusão comunitária para a redução de risco de atos infracionais. Já o Bolsa Formação visa a contribuir para a valorização profissional dos integrantes das carreiras das polícias militar e civil, dos corpos de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, com a instituição de piso salarial de R\$1.300,00 até 2012, nos estado que assinarem o documento de cooperação.

Por interpretar que a MP416/08 tratava de matéria eleitoreira e faltava-lhe o pressuposto da urgência, o PSDB ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), de nº 4011, contra a edição da medida, em 25 de janeiro de 2008.²² Na ação o PSDB argumenta que a lei 11.300, de 2006, proíbe a distribuição gratuita de "bens, valores ou benefícios" pela administração pública em ano eleitoral, com exceção para os casos de calamidade pública, estado de emergência e "programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior". Essas novas regras da legislação eleitoral entraram em vigor no dia 1º de janeiro de 2008. Segundo Tarso Genro, a proibição não se aplica neste caso.

Para a oposição o programa de distribuição de bolsas foi visto como uma iniciativa com vistas as eleições municipais naquele ano. Com o PRONASCI atendendo as 11 regiões metropolitanas mais violentas, beneficiando direta e indiretamente cerca de 3,5 milhões de pessoas, o temor dos opositoristas era que o programa beneficiasse os aliados do governo, tendo em vista que o programa caminhava para ter boa receptividade, em especial nas grandes capitais, onde os índices de violência são, reconhecidamente, mais elevados.

Por meio da mensagem presidencial nº 23 de 24 de janeiro de 2008, foi enviado ao Congresso a Medida Provisória 416/2008, que altera a Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007, que instituiu o PRONASCI. A Exposição de Motivos nº00007 de 23 de janeiro de 2008, explica que, apesar do pedido de urgência constitucional para a votação dos PLs 1935/07 e 2113/07, não houve apreciação do Congresso, cuja sessão legislativa foi encerrada em 22 de dezembro. A exposição de motivos destaca, ainda, a previsão orçamentária para 2008 com a destinação de recursos para o atendimento desses programas, e informa que a não apreciação dos PLs “prejudica, de maneira considerável, toda a política governamental direcionada ao PRONASCI, e conseqüentemente, à Segurança Pública Nacional.”

²² Disponível em : <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=81500&caixaBusca=N> . Acesso em: 18 nov.2010

Nos termos dos § 2º e 7º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002 - CN, foi constituída, em 07 de fevereiro de 2008, a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria. O relator, deputado Régis Oliveira, foi designado pela Comissão Mista, para apresentar parecer na Câmara dos Deputados.

O prazo regimental para a apresentação de emendas de 06 a 11 de fevereiro. Por meio de Ofício nº 67/2008 (CN), o presidente do Congresso Nacional encaminhou o processado da Medida Provisória nº 416, de 2008, no qual informa que foram oferecidas à MP 416, 24 (vinte e quatro) emendas, 22 destas apresentadas por deputados e 2 por senadores:

- Emenda 1, da deputada Manoela D'Ávila (PCdoB-RS)– modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando os incisos VIII e XIV do art. 3º da Lei 11.530/07, que trata das diretrizes do PRONASCI, ao acrescentar a implementação de projetos esportivos.
- Emenda 2, também da deputada Manoela D'Ávila e 24, do deputado Fernando de Fabinho(DEM-BA) que modificam o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso I do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco etário do PRONASCI.
- Emenda 3, da deputada Manoela D'Ávila (PCdoB-RS), que modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco social do PRONASCI, incluindo jovens egressos de medidas sócio-educativas .
- Emenda 4, do deputado Willian Woo (PSDB-SP), que modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso XVIII ao art. 3º e o inciso X ao art. 6º, ambos da Lei 11.530/07 para prever a implementação e o apoio ao registro único de identificação civil no país.
- Emendas 5, do deputado Willian Woo (PSDB-SP), e 21, do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), que modifica o art. 2º da presente medida provisória, alterando o inciso I do art. 8º-F da Lei 11.530/07 para incluir os guardas municipais no rol dos agentes que podem aderir ao projeto bolsa-formação.
- Emenda 6, do deputado Fernando Coruja (PPS-SC), que modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso XVI do art. 3º, da Lei 11.530/07 dispendo sobre o meio através do qual se dará a transparência da execução do PRONASCI.

- Emenda 7, do senador Expedito Júnior (PR-RO), que modifica o art. 1º da presente medida provisória, alterando o inciso II do art. 4º da Lei 11.530/07, que trata do foco social do PRONASCI acrescentando jovens e adolescentes moradores de rua.
- Emenda 8, do deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso X ao art. 6º da Lei 11.530/07, para exigir revisão anual de remuneração para os policiais civis e militares, peritos, bombeiros e servidores do sistema penitenciário, como condição para o Estado-membro aderir ao projeto bolsa-formação.
- Emenda 9, também do deputado Flávio Dino, que modifica o art. 1º da presente medida provisória, acrescentando o inciso XI ao art. 6º da Lei 11.530/07, determinando a criação e instalação de Defensorias Públicas, com núcleo específicos para acompanhamento da execução penal, como condição para o Estado-membro aderir ao projeto bolsa-formação.
- Emenda 10, do deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), que modifica o art. 1º da presente medida provisória para suprimir o inciso I do art. 8º-A e o art. 8º-B da Lei 11.530/07 que trata do projeto reservista-cidadão.
- Emenda 1, do deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que modifica o art. 2º da presente medida provisória para suprimir o inciso IV do art. 8º-A e o art. 8º-E da lei 11.530/07 que tratam do projeto Comunicação Cidadã Preventiva.
- Emenda 12, do deputado Fernando Coruja(PPS-SC), que modifica o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-A da lei 11.530/07 para que os projetos tenham início somente em 2009.
- Emenda 13, do deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que modifica o art. 2º da presente medida provisória acrescentando, ao parágrafo único do art. 8º-A da lei 11.530/07, os critérios para participação dos projetos de que tratam os incisos I a III do caput do art 8º-A.
- Emenda 14, do senador Expedito Júnior (PR-RO), que modifica o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-C da lei 11.530/07 para incluir os jovens e adolescentes em situação de moradores de rua entre os

aptos a participar do projeto de proteção de jovens em território vulnerável-PROTEJO.

- Emenda 15, do deputado Fernando Coruja (PPS-SC) e 17, do deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que modificam o art. 2º da presente medida provisória alterando o art. 8º-C da lei 11.530/07, estabelecendo condições para participar do projeto de proteção de jovens em território vulnerável-PROTEJO.
- Emenda 16, do deputado Francisco Praciano (PT-AM), que modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando §3º ao art. 8º-C da lei 11.530/07, determinando a utilização dos estabelecimentos de ensino dos entes conveniados em prol dos jovens do PROTEJO aos finais de semana e feriados.
- Emenda 18, do deputado Fernando Coruja (PPS-SC), que modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando inciso II ao §2º do art. 8º-D da lei 11.530/07, implementando cursos seqüências às participantes do projeto Mulheres da Paz.
- Emenda 19, do deputado Flávio Dino (PCdoB- MA), que modifica o art. 2º da presente medida provisória, alterando inciso III do §1º do art. 8º-F da lei 11.530/07, reduzindo para 2010 o prazo para implementação do piso salarial dos agentes de segurança pública.
- Emenda 20, também do deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que modifica o art. 2º da presente medida provisória, acrescentando parágrafo único ao art. 9º da lei 11.530/07, determinando a ampliação dos projetos do art. 8º-A para as regiões metropolitanas.
- Emenda 22, do deputado Fernando de Fabinho (DEM –BA), que suprime o art. 2º da MP 416.
- Emenda 23 – suprime os incisos I e III do art. 4º da Lei 11.530/07.

A MP 416/08, encontrava-se pronta para ser apreciada pelo Plenário da Câmara, em regime de urgência, a partir do dia 28 de fevereiro de 2008, contudo devido a extensa pauta com diversas matérias com prazos encerrados – 12 MPs no total, além de 2 projetos de lei -, obstrução e falta de quorum, a MP 416, começou a ser discutida em Plenário no dia 16 de abril, depois de aprovado requerimento do deputado Fernando Coruja, Líder do PPS, no qual solicita preferência para a apreciação da MPV 416/08 sobre a MPV 413/08.

O relator designado em 19 de março de 2008, deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), para proferir parecer em Plenário pela Comissão Mista, apresentou seu relatório no qual concluiu “pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa desta MPV e das Emendas de nºs 1 a 14, 16 e 18 a 24; pela inconstitucionalidade das Emendas de nºs 13, 15 e 17; pela adequação financeira e orçamentária desta MPV e das Emendas de nºs 1 a 18 e 20 a 24; pela inadequação financeira e orçamentária da Emenda de nºs 19, e, no mérito, pela aprovação desta MPV e das Emendas de nº 1, 5 a 7, 9 a 11, 14, 16, 20 e 21, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das Emendas de nºs 2 a 4, 8, 12, 18 e 22 a 24.”

Das 24 emendas apresentadas foram acatadas 8. A redação final do Projeto de Lei de Conversão nº11/2008 do deputado Régis de Oliveira foi aprovada no dia 16 de abril, seguindo para apreciação do Senado (DCD de 17/04/08 PÁG 15682 COL 02.)

Incluída na Ordem do Dia do Plenário do Senado no dia 13 de maio de 2008, a apreciação do PLV 11/2008 foi adiada por não ter ocorrido deliberação dos itens 1 a 8 da daquela sessão ordinária - PLV 8/2008, PLV 9/2008, PLV 10/2008, PLV 11/2008, PLV 12/2008, PLV 13/2008, PLV 14/2008 e MPV 414/2008, respectivamente - que na ocasião trancavam a pauta de votações. Depois da inclusão por 7(sete) vezes na Ordem do Dia, devido a acordo de lideranças a matéria só foi apreciada no dia 28 de maio, durante a 7ª Sessão Deliberativa.

O relator revisor, senador Valter Pereira, proferiu parecer de nº478, concluindo pela “admissibilidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do projeto de Lei de Conversão.

O PLV11/08 foi aprovado, com voto contrário do Senador Mozarildo Cavalcanti, ficando prejudicadas a MP e as emenda a ela apresentadas. Lembrando que a matéria deveria ser apreciada pelas duas Casas, segundo prazo regimental, até o dia 4 de junho.

O projeto de bolsa formação para policiais, um dos projetos incluído pelo Executivo à MP 416/08, foi incorporada ao texto da MP depois de o Governo perceber a resistência que teria de enfrentar por parte dos governos estaduais para ser aceito um piso salarial nacional para a categoria, o que também gerou polêmica na sua discussão sobre o programa no Congresso. Mesmo com o objetivo de incentivar capacitação dos policiais, a bolsa configura uma medida paliativa para compensar os baixos salários desses profissionais, realidade presente na maioria dos estados brasileiros.

Para muitos parlamentares a bolsa representaria apenas um acessório ao salário, e não resolveria as distorções existentes, ou mesmo contribuiria para a valorização dos policiais.

Na ocasião do lançamento da MP, o Ministério da Justiça divulgou nota em que ressaltou que a concessão de auxílio financeiro prevista na Bolsa-Formação dependia da comprovação de “assiduidade e comprometimento dos participantes com os projetos do PRONASCI”.

Segundo o ministério o texto da MP416/08 atendia a todas as propostas apresentadas pelos parlamentares de oposição durante as discussões no Congresso da MP 384/07, que instituiu o PRONASCI. Uma das sugestões acatadas pelo texto da MP 416/08 incluiu um programa de assistência a vítimas de violência, sugestão dada pelo deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) e o projeto Comunicação Cidadã Preventiva, do senador Marcelo Crivela (PRB-RJ), que visa a promoção de ações educativas e de cidadania por meio de serviços de radiodifusão comunitária.

O projeto comunicação cidadã preventiva foi incluído no texto aprovado pelos senadores do PLV 32 À MP 384/07, mas como a versão não foi acatada pelos deputados, foi aproveitada na MP 416/08.

Foi enviado Ofício CN nº307, de 3 de junho de 2008 à Ministra Chefe da Casa Civil, no qual encaminha a Mensagem CN nº92/08, ao Presidente da República, “submetendo à sanção presidencial autógrafos do Projeto de Lei de Conversão nº11/08”. (fls. 198 a 199).

A matéria foi transformada em norma jurídica, Lei 11.707, de 19 de junho de 2008, vetado parcialmente, conforme Mensagem 406 de 2008. (DOU - 20/06/2008 p. 00003 e 00009.)

Com o veto presidencial a parte do texto aprovado pelo Senado e com base no art. 11, "caput" e § 1º, da Resolução 1/2002-CN, foi enviado ao Serviço de Apoio às Comissões Mistas para elaboração do Projeto de Decreto Legislativo. Se a Câmara ou o Senado rejeitar a MP ou se ela perder sua eficácia, os parlamentares terão que editar um projeto de decreto legislativo para disciplinar os efeitos gerados durante a vigência da MP. Lembrando que os projetos de decreto legislativo(PDC) devem ser discutidos e votados nas duas Casas do Congresso. Sendo aprovados, são promulgados pelo presidente do Senado Federal, não havendo participação do Presidente da República.

De acordo com a Mensagem 406/2008, nos termos do §1º do art.66 da CF, depois de manifestação do Ministério da Justiça, decidiu-se vetar o Inciso X do art. 6º da Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, acrescido pelo art. 1o do Projeto de Lei:

Art. 6º

X - criação e instalação das Defensorias Públicas Federais, obrigatoriamente com núcleos específicos para efetivo acompanhamento da execução penal. (NR)

Ainda, segundo a Mensagem, tal dispositivo, “por engano faz referência a Defensorias Públicas Federais, instituições inexistentes em nosso País. Durante todo o debate do projeto no Congresso Nacional tal inciso aludia às defensorias públicas estaduais, contudo, diante do equívoco na redação final, o dispositivo não pode prosperar sob pena de gerar confusão e obstáculos para a implementação do PRONASCI nos Estados e no Distrito Federal”²³

Depois de publicado no DOU a mensagem foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 16 de julho de 2008. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu o Ofício nº 403/08 (CN), no qual é solicitado a indicação de membros que deverão integrar a Comissão Mista para apreciar e relatar o veto.

A votação do veto foi realizada em sessão conjunta no dia 06 de maio de 2009, no Plenário da Câmara. Concluída a apuração, o veto presidencial é mantido. O comunicado é feito por meio do Ofício CN nº 205, de 29/05/09, à Ministra de Estado Chefe da Casa Civil encaminhando a Mensagem CN nº 19/09, ao Presidente da República, “participando ter sido mantido o Veto Parcial aposto ao Projeto”.²⁴

Vale destacar que a apreciação da MP 416 pelo Congresso foi prorrogada a partir de 06 de abril de 2008²⁵, por mais 60 dias, findando o prazo em 6 de junho. Res.1/2002 CN § 2º do seu art.10 “não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.”

O processo de elaboração do PRONASCI teve início com os debates no âmbito do governo federal, tendo o envolvimento, nesse primeiro momento, dos Ministérios da Justiça, Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esportes, Cidades, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Casa Civil e as Secretarias Nacional Anti-Drogas, Nacional da Juventude, Especial de Direitos Humanos, Especial de Políticas para as Mulheres e Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Já na segunda fase de discussões, segundo informações do Ministério da Justiça, outros atores foram convidados a contribuir na formatação do programa, representantes das secretarias estaduais de segurança pública, dos movimentos sociais, além

²³ DOU 20/06/2008 PAG.9 SEÇÃO 01

²⁴ DCN PAG FLS 238 A 239

de membros de instituições de pesquisa sobre segurança pública e outras que trabalham com a promoção de ações sociais para jovens.

Dessa forma, somente depois, o programa foi encaminhado ao Poder Legislativo para ser discutido, aperfeiçoado e aprovado. O Congresso Nacional recebeu as MP 384/07 e 416/08, a primeira instituiu o PRONASCI, a segunda aperfeiçoou o programa; e os projetos de lei do Executivo, necessário para normatizar as mudanças exigidas pelo programa. Com relação às MPs, o Congresso teve pouco tempo para analisar, discutir e contribuir efetivamente para a construção de uma política pública de segurança. Contudo o processo de tramitação das matérias por MP, não permite aos congressistas mais tempo para analisar o texto, pois elas entram em regime de urgência caso não sejam apreciadas em até 45 dias a partir da sua publicação, tendo como consequência a suspensão das demais deliberações legislativas até que se conclua a votação. Esse processo de tramitação das MPs impacta diretamente o processo legislativo.

Os parlamentares reconheceram durante a análise da MP do PRONASCI que o envio do programa dessa forma prejudicou a atuação do legislativo no que diz respeito não só a contribuições por parte dos parlamentares, mas também impossibilitou a análise detalhada a partir dos dados utilizados como referências pelo grupo interministerial que concebeu as linhas gerais do programa.

O que se percebe também é que os acordos foram costurados para que a matéria fosse aprovada ainda em 2007, mesmo o Governo tendo que ceder com a retirada de pontos polêmicos do texto, que seriam enviados por projetos de lei.

Outro objetivo do governo era aprovar a prorrogação da CMPF e DRU e para tanto, costuraram – governo e parlamentares - acordos, revogaram MPs que atrasariam a votação da matéria e retiraram os pontos da MP384, enviaram projetos com esses pontos retirados e, por fim, foi editada nova MP que trazia esses mesmos pontos em texto.

Poucas e tímidas foram as emendas apresentadas às MPs, a maioria previam alterações ou modificações, sem grandes contribuições, aprovando uma versão esvaziada.

Os senadores aprovaram uma versão mais robusta, contudo, mas para os deputados, principalmente de oposição, o que estava valendo era a versão acordada.

Dessa forma, o Congresso aprovou a versão que atendia aos interesses do governo.

²⁵ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2008/03/27032008.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve o propósito de, a partir da análise do processo de tramitação da MP 384/07 que instituiu o PRONASCI e a MP 416/08 que aperfeiçoou o programa, ter condições de responder a seguinte questão: Qual o efetivo papel do Legislativo no processo de formulação de política pública de segurança, o PRONASCI?

Nesse sentido, diante da análise dos dados apresentados, pode-se avaliar que a participação do Legislativo, no que diz respeito à participação dos deputados e senadores no processo de tramitação do PRONASCI, objeto de estudo desse trabalho, foi de aceitação passiva.

O Legislativo poderia ter contribuído de forma efetiva para o programa, inclusive com a inclusão de pontos tratados em projetos que se encontravam em análise na Câmara, ou mesmo a aprovação da versão do Senado, que contemplou várias emendas – 12 das 24 apresentadas- de parlamentares, mesmo essas sendo de caráter modificativo, ampliando ou restringindo o campo de ação da MP.

O PAC da Segurança, como foi apelidado o PRONASCI, foi lançado no início do segundo mandato do Presidente Lula, como uma resposta às discussões sobre segurança pública, tema, aliás, sempre presente na pauta dos principais debates do país. A matéria era de interesse do Governo, e sua votação em 2007 era necessária, tendo em vista que já havia sido incluído como um dos programas integrantes do novo PPA 2008-2011. Contudo, outra matéria também era prioritária: a votação da prorrogação da CPMF e DRU configurava a peça principal das negociações. Matéria polêmica, para os parlamentares de oposição e, mesmo os da base, que não se sentiam à vontade para aprovar a matéria, poderia ser usada como moeda de troca, já que sua aprovação significava tanto para o governo.

Os próprios deputados reconheceram, durante a apreciação da matéria e depois dela aprovada, que não houve o debate e tempo necessário para aperfeiçoar o texto, mas precisavam votar a matéria. As alterações sugeridas e acatadas ao texto da MP foram tímidas diante da importância e relevância do programa, e, ainda assim as alterações só ocorreram por força de acordo.

O interesse em aprovar a prorrogação da CPMF era declarado pelo Governo que se utilizou de diversas manobras para conseguir votar a matéria em 2007, tanto que negociou os pontos da MP 384/07, acatando, inclusive a retirada de três projetos - enviados por projeto de lei, que posteriormente foram arquivados, e depois do envio e da aprovação da MP 416/08 que alterava a Lei 11.530 de 2007, do PRONASCI, incluindo os projetos

excluídos pelos deputados e enviados por Projeto de Lei com urgência constitucional - Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável (PROTEJO), Mulheres da Paz, e acrescentando mais dois programas, o Comunicação Cidadã Preventiva e o Bolsa-Formação.

Contudo, apesar das negociações e acordos do governo, não foi possível impedir a derrubada da prorrogação da CPMF – os senadores rejeitaram no dia 13 de dezembro de 2007 por 45 votos a 34. A oposição conseguiu o apoio de parlamentares da base aliada para derrotar a matéria no plenário do Senado.

O envolvimento e deliberação de vontade das duas casas Legislativas – Câmara e Senado- para a produção de normas jurídicas - emendas à Constituição Federal, as leis federais complementares, ordinárias e delegadas, a deliberação sobre o mérito das medidas provisórias, os decretos legislativos federais e as resoluções comuns das duas Casas do Congresso Nacional - caracteriza o processo legislativo brasileiro como bicameral.

O que se percebe, é que apesar de os próprios deputados terem consciência do papel da Câmara, como casa debatedora, e da importância desse debate para a construção e aprimoramento das matérias, sejam elas enviadas pelo Executivo, sejam elas de autoria dos deputados, sejam elas de iniciativa popular, ainda, assim o papel do Legislativo é subjugado.

No que diz respeito às políticas públicas de segurança, no caso PRONASCI, objeto desse trabalho, as contribuições, mesmo tímidas, desprezadas poderiam enriquecer e, até, alterar positivamente o resultado das ações.

O fato é que a matéria, a MP 384/2007, assim como outras matérias enviadas pelo o Executivo ao Congresso, são aprovadas sem a devida discussão e contribuição do Legislativo. Este passa a atuar como mero coadjuvante numa história em que o seu protagonismo fica a mercê da atuação do Executivo, que como proponente de ações e políticas para o atendimento das necessidades da população, utiliza-se de suas prerrogativas constitucionais para “legislar”, também, em defesa dos interesses políticos e eleitores.

Subjugado, o Legislativo passa a atuar como expectador, manifestando-se, apenas quando provocado, no caso da oposição, e assim mesmo de forma tímida. Ainda assim, no processo democrático, a oposição pode representar o contraponto, mesmo que em defesa ou em troca de interesses políticos.

No caso da tramitação da MP384/07, sua aprovação significava, para a oposição, menos um empecilho para atrasar a votação da prorrogação da CPMF, tendo em vista que a pauta seria destrancada e a CPMF corria o risco de ser votada ainda naquele ano (2007), o que ocorreu. Mas a não aprovação da matéria, mesmo não sendo o modelo ideal de

programa de segurança pública, também representaria ignorar o problema da insegurança pública e isso seria cobrado pela população também nas urnas. Não se negariam a votar a MP, mas poderiam dificultar, atrasar e, até mesmo, negociar a sua aprovação, como o fizeram. Pensando também em seu eleitorado e na satisfação que dariam àqueles que os elegeram, parlamentares tanto de oposição quanto da base também se opunham à aprovação da prorrogação da CPMF. Ou seja, era cada um votando de acordo com seus interesses políticos.

A edição de uma nova MP pelo governo para aperfeiçoar o PRONASCI, aprovado e, teoricamente, aperfeiçoado pelo Legislativo pode ser interpretada de diversas formas. Uma delas é a de que o governo, diante da morosidade do Legislativo para votar matérias importantes, entendendo que se faz necessária a devida discussão e tramitação constantes do processo legislativo, atua também como legislador por meio de edição de medidas provisórias e decretos, dada a relevância e urgência constitucional de matérias. Outra interpretação é de que como o Congresso Nacional derrubou a CPMF, o acordo de que os projetos retirados da MP 384 seriam encaminhados por projeto de lei, o que ocorreu, não estava mais valendo.

Outro ponto que merece destaque: a tramitação da MP 384/07 foi mais passiva com o acolhimento de apenas uma emenda e o debate permeado por acordos; já a MP416/08, o governo contemplou sugestões dos parlamentares, incluindo, por exemplo, um programa de assistência a vítimas de violência, sugerida pelo deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) e o projeto Comunicação Cidadã Preventiva, do senador Marcelo Crivela (PRB-RJ), além disso 8 emendas, das 24 apresentadas, foram acatadas

A Constituição de 1988 garantiu ao Presidente da República, como representante maior do Poder Executivo, amplos mecanismos institucionais capazes de determinar sua ascendência sobre o Poder Legislativo. Mecanismos que podem, na maioria das vezes, dificultar o trabalho do Legislativo, tendo em vista a quantidade de matérias em discussão, os prazos e a pressão da opinião pública.

Poder de veto, a edição de medida provisória, a centralização dos trabalhos legislativos no Colégio de Líderes, a exclusividade de propor matérias em áreas específicas e de solicitar unilateralmente urgência para matérias de sua autoria são alguns dos mecanismos institucionais que contribuem para tornar ainda mais inerte a atuação do legislativo.

Cavaliere e Machado (2008:3385) salientam que, segundo a Constituição, a definição do conteúdo das políticas públicas dependerá da ação política, esta vinculada a instituições como o Executivo e o Legislativo:

A Constituição Federal, ao prever direitos sociais outorgados a todos os cidadãos, de modo universal e sem qualquer distinção, bem como os princípios que regem a atividade econômica, estabelece que o conteúdo da política pública dependerá de uma ação política, tradicionalmente vinculada às instituições formais de democracia representativa, qual seja, Executivo e Legislativo. (CAVALIERI e MACHADO, 2008: 3385)

O legislativo é um dos atores principais no processo de formulação de uma política pública. Considerando a existência de dois tipos de poder discricionário, o administrativo e o político, cabe ao governo que desempenha a função administrativa executar as políticas traçadas pelos parlamentares. Este entendimento, segundo Appio (2007, p.106-107), delega ao executivo uma função meramente instrumental, enquanto legislador assume uma importância fundamental. O papel do Legislativo amplia-se e passa a exigir do Congresso também uma postura de planejador, estudando e avaliando as possibilidades técnicas e políticas existentes em cada questão.

Fundamentais para o funcionamento da democracia, as legislaturas têm responsabilidade constitucional, por ser ela a arena natural para a discussão, negociação e aplicação de acordos políticos. E o fato de o Legislativo possuir representação mais ampla que o Poder Executivo, torna-se o ambiente propício e facilitador para entendimentos e solução de conflitos que envolvem a elaboração de leis

Contudo não foi esse o papel desempenhado pelo legislativo ao aprovar o PRONASCI. A contribuição foi mínima seguindo interesses políticos e não baseado na construção de um programa nacional, de Estado.

O que se pode interpretar, a partir da atuação do legislativo, é que seria preferível transferir a responsabilidade de elaborar uma política pública de segurança para mãos do governo, a contribuir, propor e participar efetivamente da construção do programa. A base vota seguindo orientação do governo e a oposição vota de forma contrária aos interesses do governo. Para conseguir conciliar interesses, entra em cena a negociação, a barganha, moeda de troca utilizada pelos governos para conseguir aprovar as matérias de seu interesse.

Partido da visão minimalista de teóricos que explicam o que são e como nascem as políticas públicas, como Mead(1995), pode-se tentar explicar a atuação do governo diante de uma grande questão pública, como a segurança, no caso deste estudo, o PRONASCI. O segundo mandato do governo Lula começava, e a sociedade, a opinião pública clamavam por respostas à crescente violência e à insegurança pública que dominava o cenário nacional. A segurança é um tema tratado como prioridade pelos governos, e o

PRONASCI figurava como a segunda iniciativa governamental para dar respostas ao cidadão e ao eleitor.

Os efeitos específicos previstos com a aprovação do texto do programa, enviado pelo Executivo e que contemplava diversas ações, foi aprovado pelo Legislativo sem grandes alterações, pode ser explicada pela visão de outro teórico Lynn, que define as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Nessa linha minimalista, Peter(1986) surge para explicar a soma das ações do governo, agindo direta ou indiretamente, por delegação, e a consequência dessas ações na vida dos cidadãos.

O texto base do PRONASCI chegou pronto para ser votado, já que 4 sessões – 3 na Câmara e uma no Senado- o programa foi aprovado pelo Congresso, sem que os deputados tivessem tempo hábil para analisar detalhadamente o programa, o impacto ou mesmo o que representariam as ações previstas no programa, e que tinha com principal objetivo a prevenção da violência com cidadania.

O governo escolheu fazer, utilizando a definição de DYE(1984), quando enviou a proposta ao Congresso e destinou recursos de mais de 6,7 bilhões de reais que serão investidos até o final de 2012 para o atendimento das ações.

O envio do PRONASCI por MP limitou ainda mais o campo de atuação do legislativo, que exerceu o seu papel de legislar ao discutir, mesmo que de forma superficial, e aprovar a matéria, mas sua atuação como formulador de políticas públicas foi apagada, tendo em vista que a sua missão naquele momento era aprovar o texto da forma como o governo escolheu fazer.

Nesse contexto, é possível compreender algumas razões pelas quais o Poder Legislativo, a despeito de figurar como importante ator no desenvolvimento de políticas públicas, nem sempre consegue exercer o protagonismo que lhe é devido.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. São Paulo: Tempo Social, v15, n.2, Nov. 2003.
- AHLERT, Alvor. **O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990**. Horizonte, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, dez 2005.
- ALMEIDA, M.H.T. **Regras Decisórias – Pertencimento do Mandato**. Reforma política no Brasil, in L. Avritzer e F. Anastásia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- APPIO, Eduardo Fernando. **O controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, 2004.
- ARRETICHE, Marta. - *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.
- ARRETICHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 7-10. ISSN 0102-6909. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf> Acesso em 17/10/2010
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A Política das Políticas Públicas**. Relatório 2006. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1584309>. Acesso em 17/11/2010.
- BRASIL. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000.
- BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. p.19. 2. ed. Ijuí: UNIJUI, 2004.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.
- BONAT, Débora. **Representação e participação políticas: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 2004.
- CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da Anpocs GT “Políticas Públicas”. Caxambu, MG, 2005.
- CAPELLA, Ana C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Maria C. A. **Participação Social no Brasil hoje**. São Paulo: Paper Polis, 1996. Disponível em http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf . Acesso em 25/11/2010.

CUNHA, Edite de Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas e sociais**. In: CARVALHO. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=FsafZXeaolMC&pg=PA11&lpg=PA11&dq=Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+e+sociais+Edite+de+Penha+Cunha&source=bl&ots=4Cf5vIEwWj&sig=CSRRwtn9HSAVBwGiH4ZL6f8VfsQ&hl=pt-BR&ei=2OspTYHtOoO88gaF-cysAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBkQ6AEwAA#v=onepage&q=Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20sociais%20Edite%20de%20Penha%20Cunha&f=false. Acesso em: 17 nov.2010

FERNANDES, Antônio S.A. - **Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro - Disponível em:** http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf
Acesso em 15 nov.2010

FUKS, Mario. “**Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social**”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n.49, 1º semestre de 2000, pp.79-94.

GUARESCHI, N. et al. **Problematizando as Práticas Psicológicas no Modo de entender a Violência**. In: *Violência, Gênero e Políticas Públicas*. p. 180. 2004.

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

INÁCIO, M. **Regras Decisórias – Poderes de Agenda do Presidente**. Reforma política no Brasil, in L. Avritzer e F. Anastásia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006

LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. Mimeo. São Paulo, s.d.

MARSSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Marcus André. “**Estado, Governo e Políticas Públicas**”. In: MICELI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MELO, Marcus André B. C. “**Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e reforma da Política Social na Nova República**”. Rio de Janeiro: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 36, n.3, pp 119-164., 1993

MENICUCCI, Telma M.G. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais**. *Pensar BH-Política Social*. Belo Horizonte: Edição Temática n.3 – Maio/Julho de 2002.

MENICUCCI, Telma M. G. e BRASIL, Flávia de P.D. **Construção de agendas e inovações institucionais: comparação entre a reforma urbana e a reforma sanitária**. Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da ANPOCS, GT Políticas Públicas. Caxambu, MG, 2005.

REIS, Elisa. "**Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**". Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

SARAIVA, Henrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas Públicas; coletânea*. Brasília: ENAP, 2006

SILVA, Ana Carolina Nascimento. Os direitos políticos e a formação de partidos no Brasil: uma retrospectiva histórica. **Revista Habitus**: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.35-42, dez. 2009.

SOARES, Luiz E. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**.artigo (online) Estudos Avançados,v.21, n.61, ago.2007. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>. Acesso em 05/12/2010

Site da Câmara dos Deputados. Disponível em www.camara.gov.br . Acesso 12/10/2010

Site Ministério da Justiça. Disponível em www.mj.gov.br. Acesso em 20/10/2010

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias. ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

ZACCHI, José MARCELO. **Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia**. In BEATO FILHO Claudio;RAMOS, Silvia;ZACHI, José Marcelo; OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de;PASCHOAL, Janaína;BLANCO, Antonio Carlos Carballo; KAHN, Túlio. **Das políticas de Segurança Pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD,2002,p.41-56.

_____. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2002.

_____.Decreto 6.490, de 19 de junho de 2008. Regulamenta os Arts. 8ºD e 8ºE da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e revoga e Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008. Brasília: Congresso Nacional, 2008a .

RENNÓ, L. **Responsividade e Qualidade da Democracia: Eleitores e Representantes no Nível Federal**, 7ºEncontro ABCP/ IPEA, in F.Lopez e F.Silva (orgs), c.2, 2010