

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A dinâmica da segurança pública na agenda legislativa: saliência e posição dos partidos políticos e parlamentares na Câmara dos Deputados entre 1989 e 2022

Leandro Molhano Ribeiro, Patricia de Oliveira Burlamaqui

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17537>

Submetido em: 2026-08-26

Postado em: 2026-08-26 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)



A dinâmica da segurança pública na agenda legislativa: saliência e posição dos partidos políticos e parlamentares na Câmara dos Deputados entre 1989 e 2022¹

Leandro Molhano Ribeiro ²

Patricia de Oliveira Burlamaqui ³

Resumo: O artigo analisa 3.171 PLs e PECs sobre a segurança pública apresentados na Câmara dos Deputados (CD) entre 1989 e 2022. Descrevemos, em diálogo com a literatura sobre o uso de proposições legislativas como fonte de posicionamentos políticos, a *saliência* da segurança pública na CD e as *posições* políticas dos partidos e parlamentares sobre o tema. A partir de uma análise de conteúdo do inteiro teor dos PLs e PECs, classificamos as posições dos partidos e parlamentares quanto à sua abrangência (corporativistas ou políticas públicas de segurança) e ao seu tipo (repressivas, preventivas e/ou protetivas). Observamos um aumento da saliência do tema na CD, uma diminuição relativa de posições repressivas, um aumento de proposições que combinam medidas repressivas, protetivas e preventivas e uma clivagem entre os partidos e parlamentares homens e mulheres quanto à saliência, abrangência e tipo de proposições.

Palavras-chaves: Agenda legislativa; políticas de segurança pública; saliência, posição dos partidos políticos e parlamentares.

¹ Agradecemos as contribuições e sugestões dos pareceristas, os comentários feitos por Octávio Amorim Neto e Tânica Pinc a uma versão muito preliminar do trabalho no GT de Segurança Pública da ABCP em 2024 e a assistência de pesquisa de Isabelle Guarino Lopes Reis.

² Fundação Getúlio Vargas. FGV Direito Rio. Praia de Botafogo, 190, Botafogo. Cep: 22250-900. Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – Brasil. leandro.molhano@fgv.br.

<https://orcid.org/0000-0002-0827-6103>

³ Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles. Universidade Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Av. Alberto Lamengo, 2000 – Parque Califórnia, Campos dos Goytacazes – Rio de Janeiro. Cep: 28013-602. pburlamaqui@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5369-4884>

The Dynamics of Public Security in the Legislative Agenda: saliency and policy positions of parties and politics in the Câmara dos Deputados between 1989 and 2022

Abstract: The article analyzes 3,171 legislative proposals (PLs) and constitutional amendments (PECs) about public security in the Câmara dos Deputados (CD) between 1989 and 2022. In dialogue with the literature on the use of legislative proposals as a source of political positions, we describe the saliency of public security and the policy positions of parties and parliamentarians in the CD. Through a content analysis of the full text of the PLs and PECs, we classify the policy positions of parties and parliamentarians regarding their scope (corporatist or public security policies) and their type (repressive, preventive, and/or protective). We observe an increase in the prominence of the issue in the CD, a relative decrease in repressive positions, an increase in proposals that combine repressive, protective, and preventive measures, and a cleavage between parties and between male and female parliamentarians regarding the prominence, scope, and type of proposals.

Password: Legislative Agenda; Public Security; Prominence; Positions of Political Parties and parliamentarians.

La dinámica de la seguridad pública en la agenda legislativa: saliencia y posición de los partidos políticos y parlamentarios en la Câmara dos Deputados entre 1989 y 2022

Resumen: El artículo analiza 3,171 proyectos de ley (PLs) y enmiendas constitucionales (PECs) sobre la seguridad pública presentados en la Cámara de Diputados (CD) entre 1989 y 2022. Describimos, en diálogo con la literatura sobre el uso de proposiciones legislativas como fuente de posicionamientos políticos, la saliencia de la seguridad pública en la CD y las

posiciones políticas de los partidos y parlamentarios sobre el tema. A partir de un análisis de contenido del texto completo de los PLs y PECs, clasificamos las posiciones de los partidos y parlamentarios en cuanto a su alcance (corporativistas o políticas públicas de seguridad) y a su tipo (represivas, preventivas y/o protectoras). Observamos un aumento de la saliencia del tema en la CD, una disminución relativa de posiciones represivas, un aumento de proposiciones que combinan medidas represivas, protectoras y preventivas, y una división entre los partidos y parlamentarios hombres y mujeres en cuanto a la saliencia, alcance y tipo de proposiciones.

Palavras claves: Agenda legislativa; seguridad pública; saliencia; posiciones políticas de los partidos y parlamentarios.

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil convive com altas taxas de violência, baixos índices de resolução de crimes, expansão do narcotráfico e recorrentes violações de direitos humanos (Sapori; Soares, 2014). Somadas a isso, diferentes políticas nacionais de segurança foram fragilizadas ou interrompidas ao longo dos anos (De Sá E Silva, 2012). Nesse contexto, não surpreende que o tema da segurança pública desperte a atenção dos governos e do público em geral (Spaniol; Moraes Jr; Guimarães Rodrigues, 2020). De fato, o tema vem sendo discutido recorrentemente e intensamente no debate público e acadêmico desde a democratização: a segurança pública ganhou um capítulo próprio na Constituição de 1988 (Foutora; Rivero; Rodrigues, 2008; Ribeiro; Burlamaqui, 2018); tem sido objeto de disputa constante em eleições nacionais e subnacionais (Nicolau, no Prelo; Burlamaqui, 2020); e tem marcado presença nas agendas dos poderes executivos e legislativos de todos os entes da federação (Burlamaqui, 2020; Santos, 2015; Berlatto; Condato; Bolognesem 2014). Não por acaso, disputas políticas

sobre a segurança pública ocupam o debate público do país há mais de trinta anos (Burlamaqui, 2020).

Proposições legislativas para enfrentar os problemas mencionados acima são objeto de intensa disputa política. Governos, parlamentares, agentes de segurança pública, especialistas e a própria opinião pública dividem-se quanto aos temas de segurança que merecem atenção e às formas consideradas adequadas para resolvê-los. Além disso, a área sofre pressões de atores do sistema de segurança ou a eles alinhados para promover medidas corporativistas que favoreçam suas carreiras e instituições. O diagnóstico dos problemas na área e as soluções propostas apresentam, também, um forte componente valorativo, que varia de acordo com diferentes posições políticas/ideológicas. Em geral, as divergências sobre a intervenção do poder público na área de segurança se relacionam ou com a defesa de *políticas repressivas*, nas quais o núcleo valorativo das propostas é a punição do acusado/agressor, percebida como solução para garantia da ordem e da tradição na sociedade, ou com a defesa de *políticas preventivas*, que enfatizam a necessidade de reestruturação das instituições policiais e seus atores e se orienta, sobretudo, pelos princípios e ações preventivas, de inclusão social e garantia de direitos humanos aos acusados/agressores (Santos, 2015a, 2015b; Saporì, 2007; Ribeiro; Burlamaqui, 2018). É possível, também, que as políticas de segurança tenham como objetivo garantir proteção às vítimas de ações violentas e criminosas, configurando-se como *políticas protetivas* (Burlamaqui; Ribeiro, 2023).

Naturalmente, o caráter conflitivo das diferentes proposições sobre diagnósticos e soluções para a segurança pública reflete-se no poder Legislativo. Como toda área de políticas públicas salientes à opinião pública, os parlamentares se esforçam para inserir propostas de segurança na agenda política, seja para promover políticas na área, seja para sinalizar suas posições para a opinião pública, em geral, ou para bases eleitorais específicas. Além disso, no

processo decisório legislativo, atuam não apenas para promover suas preferências, mas também para bloquear propostas adversárias (Doudement, 2015; Gomes, 2006; Hiroi; Rennó, 2014; Ribeiro; Peixoto; Burlamaqui, 2009)⁴.

As posições divergentes dos atores políticos sobre propostas de segurança pública são importantes, portanto, para o estudo da agenda política no Legislativo, pois revelam a importância atribuída ao tema pelos parlamentares e partidos políticos (saliência), assim como indicam *posições* políticas a seu respeito⁵. Tendo essa perspectiva em mente, este artigo objetiva mapear e analisar as propostas legislativas para o problema da segurança pública apresentadas na CD entre 1989 e 2022⁶. Especificamente, procuramos descrever, em diálogo com a literatura sobre *policy position* e sobre a apresentação de proposições legislativas como fonte de sinalizações e preferências políticas, a *saliência* do tema da segurança pública na CD e as *posições* políticas dos partidos e dos parlamentares sobre o tema ao longo do tempo, com base em uma análise de conteúdo do inteiro teor de 3.171 PLs e PECs⁷. Em relação às posições políticas, usamos duas classificações principais: uma se relaciona com a *abrangência* das propostas apresentadas, se voltadas para a promoção de uma *política pública de segurança* ou para a defesa de medidas *corporativistas* - entendidas como propostas para atender interesses

⁴ Assumimos que a promoção de políticas, maximização de votos e ocupação de cargos (ou de espaços públicos) consistem nas motivações principais dos atores políticos (Müller; Strøm, 1999).

⁵ O estudo da saliência e posição política se justifica também pelo eventual impacto que a discussão sobre temas e problemas no legislativo pode ter no processo de produção de políticas públicas. No fluxo do processo de formação de uma agenda de decisão, a saliência e a posição de parlamentares podem contribuir para a definição de problemas específicos a serem enfrentados e na especificação de alternativas para solucioná-los que, posteriormente, poderão ser adotadas pelas autoridades públicas responsáveis por implementá-las (Kingdon, 1984). Assim, o estudo da saliência e posição política dos parlamentares no legislativo pode contribuir com estudos sobre formação de agenda e políticas públicas, em sintonia com a literatura e desdobramentos sobre o tema discutidos recentemente (Baumgartner; Bevan; Sebök, 2026).

⁶ Nesse período, foram apresentadas na Câmara 3091 PLs e PECs por deputados federais, 69 pelo Executivo e 11 por demais atores. Analisamos exclusivamente PECs e PLs por estas serem as principais proposições legislativas que podem alterar e regular as políticas públicas do país e por terem alta visibilidade para a opinião pública em geral. Ressaltamos ainda que os PLs são as proposições mais estudadas pela literatura brasileira sobre processo legislativo.

⁷ Usamos o termo no sentido tradicional dos estudos sobre *policy position* dos parlamentares e dos partidos políticos (Laver, 2001b). No caso, se refere à política de segurança apresentada nas proposições legislativas classificadas como preventiva, repressiva e/ou protetiva, como será explicado.

dos agentes da segurança pública, tais como piso salarial, ampliação de direitos e garantias de policiais, entre outros (Santos, 2015a, p. 212; Saporì, 2007, p. 77). A outra se aplicada as propostas classificadas como política de segurança pública e identifica os problemas que se pretendeu enfrentar (temas específicos de segurança) e as posições apresentadas como solução a eles, se repressiva, preventiva, protetiva ou uma combinação dessas medidas.

Para descrevermos e analisarmos a dinâmica das proposições sobre segurança pública na CD, estruturamos o artigo da seguinte forma: na seção Metodologia apresentamos as definições dos conceitos de *abrangência* e dos *tipos* solução mobilizados no trabalho, assim como detalhamos o processo de definição do universo dos casos analisados e os procedimentos metodológicos adotados na análise de conteúdo para garantir validade e confiabilidade às classificações realizadas. Antes, porém, fazemos uma breve discussão a respeito dos conceitos de *saliência* e *posição* e seus usos nos estudos sobre o posicionamento político de parlamentares e partidos políticos no Legislativo (seção 2). A partir desses referenciais analíticos, formulamos algumas proposições a respeito das posições dos diferentes partidos políticos e dos parlamentares (agrupados em relação ao seu gênero) que orientaram a análise descritiva realizada na seção 3. Concluimos com uma breve análise a respeito dos principais achados da pesquisa: aumento da *saliência* do tema na CD, uma diminuição relativa de posições repressivas, um aumento de proposições que combinam medidas repressivas, protetivas e preventivas e a existência de uma clivagem entre os partidos e parlamentares homens e mulheres quanto à *saliência*, *abrangência* e tipo de proposições.

II - SALIÊNCIA, POSIÇÃO E O ESTUDOS DE PROPOSTAS LEGISLATIVA

Os estudos sobre o poder Legislativo podem focar nos atos normativos aprovados pelos parlamentares ou podem abranger as proposições apresentadas, mas não necessariamente aprovadas. Os objetivos para se analisar ambos os casos são diferentes, mas podem ser

complementares. Legislações aprovadas dizem respeito ao resultado final de um “jogo” no qual atores políticos, em geral com posicionamentos divergentes, concordam em alterar o *status quo* (Tsebelis, 2002, p2). Esse processo envolve negociações nas quais os atores relevantes, a fim de implementarem mudanças as mais próximas possível de suas preferências e vetarem medidas das quais discordam, exercem poderes de agenda e de veto⁸ distribuídos pelas regras do processo decisório e se adaptam estrategicamente a posicionamentos de outros “jogadores” (Tsebelis, 2002), seja na arena de ação⁹ principal em que se dá o processo decisório, seja pelo acionamento de arenas “aninhadas” (Tsebelis, 1990)¹⁰.

No caso da atividade legislativa no Congresso Nacional, por exemplo, o processo decisório envolve interações entre parlamentares na casa iniciadora da proposta (Câmara ou Senado), na casa revisora (Câmara ou Senado), interações entre parlamentares de ambas as casas e, ainda, interações entre membros do Legislativo e do Executivo. Em cada casa, o processo de tramitação segue ritos estabelecidos (formais ou informais), que distribuem poderes de agenda e/ou veto aos parlamentares e partidos políticos (se relator da proposta, se presidente de Comissão, se líder partidário, etc.). O processo de decisão pode ainda ocorrer em diferentes arenas decisórias (Comissões e Plenário, por exemplo) e os ritos processuais variam de acordo com o tipo de proposição (se Projeto de Lei, Proposta de Emenda Constitucional, etc.) e conteúdo apresentados. Além disso, o uso ou ameaça de uso de “arenas aninhadas”, como

⁸ Poder de agenda entendido como a capacidade dos atores de definir o conteúdo sobre políticas públicas e/ou controlar o processo decisório de sua produção. Um ator se constitui como um ator de veto se sua concordância é uma condição necessária para haver alteração do *status quo* (Tsebelis, 2002). Sobre o uso do conceito poder de agenda para examinar o Congresso Nacional ver (Santos, 2018).

⁹ Abordagem institucional importante sobre *policy process* define a “arena de ação” como um espaço institucional em que as decisões são tomadas. Se caracteriza por ter regras que definem os atores participantes do processo decisório, suas posições e recursos para agir (regras que definem seus poderes de agenda e de veto), o fluxo de informações, custos e benefícios associados aos resultados (Ostrom, 2019).

¹⁰ A proposição aqui é que o jogo de produção de políticas públicas envolve múltiplas arenas de ação.

recorrer ao Judiciário, por exemplo, pode ser usado pelos parlamentares para fazer valer suas preferências ou vetar propostas das quais discordam.

Essa apresentação simplificada do processo legislativo brasileiro tem apenas o propósito de chamar a atenção para o fato de que a legislação aprovada raramente espelha as preferências de um parlamentar individual ou de um partido político. Ela é o resultado de uma concordância que envolve, necessariamente, negociações e barganhas entre diversos participantes¹¹. Uma análise de propostas aprovadas pode revelar qual foi a agenda de política pública “vencedora” e como ela foi “construída” no conflituoso processo de elaboração legislativa em um determinado momento¹².

Isso não quer dizer que a análise das propostas apresentadas também não seja relevante. Izumi (2025) argumenta que as legislações apresentadas mas não aprovadas exercem um papel importante na própria arena legislativa ao influenciar o conteúdo de futuros projetos. Segundo o autor, ideias, conceitos, soluções apresentadas tendem a permanecer no ambiente legislativo, fomentando a formulação de novos debates e novas proposições. Izumi associa esse “legado” das propostas legislativas ao debate sobre difusão e transferência de políticas públicas e, a partir desse referencial teórico, constata empiricamente uma apropriação de cerca de 13% das proposições apresentadas na CD posteriormente pelo poder Executivo (Izumi, 2025). Nesse sentido, podemos esperar que a apresentação de propostas de segurança pública no Legislativo também alimenta o debate parlamentar sobre o tema, marca posições políticas, sinaliza apoios e vetos entre os atores relevantes; enfim, contribuem para ações que podem levar a concretização futura de propostas na área.

¹¹ Para uma análise pormenorizada do processo legislativo ver Esteves (2018). Para estudos a respeito da produção normativa em segurança pública ver Vilarouca (2025). Para os trabalhos da Comissão de Segurança Pública, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e sobre o tema da violência contra a mulher ver Burlamaqui; Ribeiro (2023; 2024).

¹² Uma política vencedora no processo de elaboração pode sofrer revezes do processo de implementação e não se concretizar (Patashnik, 2008; Stokes, 2020).

As proposições apresentadas pelos parlamentares podem ser concebidas, também, como um indicador de posições políticas e sinalizações voltadas para opinião pública (Batista, 2020). Dado que os custos de apresentação de propostas legislativas são relativamente baixos no Brasil, os parlamentares podem se valer da elaboração legislativa como forma de responder a demandas de suas bases eleitorais e marcar posições no debate público. É nesse sentido, por exemplo, que Batista (2020) sustenta que o volume de propostas legislativas sobre um tema é um indicador de sua *saliência*, entendida como importância atribuída pelos parlamentares e/ou partidos políticos a ela¹³. Partindo da premissa de que há uma conexão entre a arena legislativa e a arena eleitoral, Batista argumenta, por exemplo, que incentivos eleitorais levariam os parlamentares individualmente a dar mais importância a proposições de impacto local em detrimento daquelas de impacto nacional e que os partidos políticos enfatizariam temas específicos para se diferenciarem na competição política.

Neste trabalho, compartilhamos as premissas acima de que o estudo das proposições legislativas é importante para apreender posições e sinalizações dos diferentes parlamentares e dos partidos políticos sobre políticas públicas e que essas proposições retroalimentam um debate nas arenas eleitoral e legislativa a respeito dos problemas que merecem ser enfrentados e das soluções que devem ser empregadas para resolvê-los¹⁴. Nosso trabalho, no entanto, foca no tema específico da segurança pública, terreno fértil para observarmos o conflito político que se estabelece entre os parlamentares e partidos na consecução de seus objetivos primordiais

¹³ Mais uma vez, observa-se que o estudo sobre a agenda legislativa pode encontrar paralelos com tradição acadêmica sobre agenda-setting mencionada na nota 3, especialmente os trabalhos orientados pelos projetos Policy Agenda Project e Comparative Agenda Project. Tais trabalhos focam suas análises na atenção atribuída a propostas de políticas públicas em diversas arenas de tomada de decisão, concebida como uma proxy de importância (Dowding; Hindmoor; Martin, 2016, pp.10-11) – sentido, portanto, próximo à definição de *saliência*.

¹⁴ Peter Mair (2001) analisou criticamente as diferentes formas de operacionalizar a posição dos atores políticos: surveys com a população, surveys com especialistas, entrevistas com elite, análise de programas partidários (Mair, 2001). Para trabalho seminal de mensuração de posição em votações nominais ver (Poole; Rosenthal, 2017). Pelas razões expostas acima acreditamos que a apresentação de propostas legislativas também pode ser uma forma de apreender posições. Para o uso de propostas na mensuração da ideologia dos partidos políticos na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ver (Dias; Menezes; Ferreira, 2012).

como atores políticos: promoção de políticas públicas relacionadas às suas preferências (*policy* como mudança do *status quo*); veto das propostas que discordam (*policy* como manutenção do *status quo*); busca de apoio eleitoral (*voto*); e ocupação de espaços nas arenas decisórias para fazer valer seus interesses (*cargos*) (Müller; Strøm, 1999).

De fato, a dimensão conflitiva do tema, permite supor que parlamentares e partidos políticos se posicionam de forma diferente, segundo seus interesses e valores, quanto aos temas de segurança que merecem atenção e sobre as formas consideradas adequadas para resolver os problemas na área. No espaço dimensional¹⁵ da política de segurança pública, normalmente, atores dos espectros ideológicos conservadores/direita e os progressistas/esquerda se diferenciam quanto ao tipo de solução que consideram melhor, sendo os primeiros defensores de medidas mais repressivas e os segundos defensores de ações preventivas e protetivas.

Partindo das diretrizes analíticas apresentadas acima, procuramos responder às seguintes questões:

- 1) As propostas de segurança pública na CD ganharam saliência ao longo do tempo? Para responder essa pergunta, foram usados dois indicadores: o percentual de PLs e PECs na área de segurança pública em relação ao total de PLs e PECs apresentadas entre 1989 e 2022 e uma taxa de saliência dos partidos políticos, que consiste no número total de PLs e PECs dos partidos na área dividido por sua bancada – o que corresponde ao número de PLs e PECs sobre segurança por parlamentar de cada partido;
- 2.1) Qual é a distribuição da posição dos partidos políticos quanto à abrangência da política de segurança, se ela tem conotação corporativista ou se visa ações de políticas de segurança?

¹⁵ Vários trabalhos recorrem à ideia de dimensão como eixo organizador de temas salientes nos quais os atores políticos se posicionam. Como exemplo ver os trabalhos publicados em (Laver, 2001a). Sobre a dimensão política da segurança pública ver trabalho citados na Introdução.

Partidos de direita¹⁶ apresentam proporcionalmente mais posições corporativistas? Para responder essa pergunta, observamos do total de PLs PECs apresentados por cada partido, o percentual correspondente a posições corporativistas ao longo do tempo.

2.2) Proporcionalmente, os homens tendem ser mais corporativistas? Observamos do total de posições corporativistas entre homens e mulheres ao longo do tempo.

3.1) Qual é a proporção da posição dos partidos políticos quanto aos tipos de solução apresentados em relação total de PLs e PECs apresentados na área de segurança pública?

Partidos de direita tendem a apresentar proporcionalmente mais propostas repressivas?

3.2) Proporcionalmente, os homens tendem apresentar propostas repressivas?

Para além dessas perguntas, descrevemos os temas abordadas pelas propostas de segurança pública (se política de armas, políticas de drogas, enfrentamento à violência contra a mulher, etc.) e observamos se eventos conjunturais influenciaram a apresentação de propostas. A premissa aqui é que a atuação dos atores políticos na área de segurança pode ser influenciada pelo contexto e pela conjuntura política, econômica e social do momento ou eventos contingentes que sensibilizaram a opinião pública. A seção seguinte detalha a metodologia empregada na coleta de dados, a descrição das categorias de análise e os procedimentos usados na classificação dos conteúdos analisados.

III - METODOLOGIA

Para responder as perguntas acima e descrever a dinâmica da agenda legislativa na área de segurança pública na CD entre 1988 e 2022, foram adotados os seguintes procedimentos de pesquisa:

3.1 – Definição do universo de casos

¹⁶ Neste artigo adotamos a mesma classificação ideológica de partidos políticos (Bolognesi; Ribeiro; Codato, 2023).

As proposições legislativas sobre o tema da segurança pública foram coletadas no site "dados abertos da Câmara dos Deputados" (<https://dadosabertos.camara.leg.br>).¹⁷ O período analisados engloba o exercício de governos presidenciais de espectros político-ideológicos diferentes: governo de esquerda (governo Dilma Rousseff e Luiz Inácio Lula da Silva), de centro (Itamar Franco), de centro-direita (Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer), de direita (Fernando Collor de Mello) e de extrema direita (Jair Bolsonaro). As proposições relacionadas à segurança pública estão classificadas na temática "Defesa e Segurança". Encontramos 9.320 proposições dos seguintes tipos: Consultas, Emendas, Indicações, Medida Provisória, Mensagem de Acordos, Convênios, Tratados e Atos Internacionais Projeto de Decreto Legislativo, Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Conversão, Projeto de Resolução, Requerimento de Instituição de CPI, Requerimento de Informação, Substitutivo, Solicitação de Informação ao TCU e Sugestão. As proposições relacionadas ao tema "Defesa" foram excluídas de forma manual, após a análise de suas ementas¹⁸. Nesse trabalho, o universo de proposições é formado pelos Projetos de Lei (PLs) e Proposta de Emenda à Constituição (PECs). Após as exclusões dos casos relacionados à Defesa, restaram 3.262 PLs e PECs. Durante o processo de análise das propostas, retiramos mais 91 PLs e PECs de iniciativa do Senado Federal, porque analisamos apenas as propostas

¹⁷ Foram coletados todos arquivos entre os anos de 1989 e 2022 por "proposições por ano de apresentação" (<<http://dadosabertos.camara.leg.br/arquivos/proposicoes/{formato}/proposicoes-{ano}.{formato}>>) e "classificação temática das proposições" (<<http://dadosabertos.camara.leg.br/arquivos/proposicoesTemas/{formato}/proposicoesTemas-{ano}.{formato}>>). Esses bancos de dados foram coletados, agregados e organizados por proposições legislativas por meio do software R.

¹⁸ Um caso que ilustra proposições do tema "Defesa" que retirados é o PL 2759/2008 que tinha como foco revogar o artigo 1º da Lei Federal 6.634/1979 que estabelece uma faixa de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Já um caso que ilustra proposições sobre segurança pública que foram mantidos é o PL 5274/2020 que "Obriga a todos os Estados da Federação criarem Delegacias de Defesa da Mulher em cidades com mais de 100.000 (cem mil) habitantes e dá outras providências." Casos como este último, que podem ser classificados em uma das 32 categorias de segurança pública, foram mantidos e casos que versam sobre o tema da defesa nacional sem qualquer enquadramento com as categorias de análise criadas foram retirados.

que se iniciaram na Câmara do Deputados. Com isso, o universo de análise passou para 3.171 PLs e PECs.

3.2 – Definição conceitual e classificação das posições quanto à abrangência, ao tipo de solução e à identificação de contingência:

Um desafio metodológico importante na análise de conteúdo é garantir o máximo possível de confiabilidade das classificações das categorias de análise; ou seja, garantir que diferentes pesquisadores, adotando os mesmos protocolos de pesquisa, alcancem os mesmos resultados. Como a atividade de classificação é inerentemente interpretativa, apresentamos a seguir as diretrizes que a orientaram, afim de atender os critérios de validade, confiabilidade, transparência e replicabilidade exigidos pela literatura especializada em metodologia qualitativa (Elkins; Spitzer; Tallberg, 2019; Kapiszewski; Karcher, 2021; Webley, 2010).

3.2.1 – Abrangência

A classificação da abrangência dos PLs e PECs apresentados como “corporativista” ou “política de segurança” observou se eles focaram a) em *processos/procedimentos* institucionais ou *ações* de políticas pública na área segurança ou b) se ela procurava atender uma *categoria policial* (política militar, guarda municipal etc.). Nesse caso, analisamos se a proposição teve um conteúdo corporativista, entendido como a concessão de algum tipo de benefício à categoria policial. Se sim, a proposição foi classificada como corporativista. Nos demais casos, ela foi classificada como política de segurança pública, exceto em situações em que as propostas se destinavam a à segurança privada ou foram classificadas como “outros”.

3.2.2 – Tipo de solução

Para as proposições legislativas classificadas como políticas de segurança pública, foram adotadas as seguintes orientações. Se ela pretendeu resolver um problema de segurança pública por meio de *medidas de repressão ao agressor ou potencial agressor*, ela foi

classificada como política repressiva. Nos casos em que a proposição procurou resolver um problema de segurança pública a partir de *medidas de prevenção aplicadas ao agressor ou potencial agressor*, tais como expostas no quadro abaixo, ela foi categorizada como política preventiva. Se a proposição previu algum procedimento ou ação destinados às vítimas, analisamos se houve um objetivo de protegê-las do agressor. Em caso afirmativo, o conteúdo foi classificado como política protetiva. O quadro abaixo apresenta e sintetiza as instruções de classificação:

Quadro 1 – Definição dos tipos de políticas de segurança pública e corporativismo

Tipo de política de segurança pública			
SE APLICA AO AGRESSOR		SE APLICA À VÍTIMA	AGENTES
Política preventiva ¹⁹	Política repressiva ²⁰	Política protetiva ²¹	Corporativismo ²²
Promoção de políticas de prevenção, inclusão social e garantias de direitos humanos. Reestruturação das instituições de segurança pública, controle do uso da força, desarmamento.	Garantia da ordem. Foco na punição. Valoriza o aumento de pena, encarceramento e criação de novos crimes. Emparelhamento do aparato policial. Fortalecer a estrutura de aparato e controle repressivo na área.	Proteção das vítimas ou potenciais vítimas da violência. Exemplos: fornecer assistência a vítimas de violência; fornecer abrigo/celulares/patrolhas; fornecer canais de denúncia, etc.	Propostas que buscam atender os interesses corporativos dos agentes de segurança pública (exemplo: piso salarial, criação de novas categorias de política).

Fonte: Elaboração própria a partir de definições conceituais encontrada na literatura (Sapori, 2007; Silveira, 2008, Santos, 2015)

A fundamentação teórica para a classificação das políticas como repressiva ou preventiva se baseia no estudo de Sapori (2007, pp.77-8). Especificamente, a classificação da política preventiva foi reforçada pela tipologia elaborada por Silveira (2008) (ver quadro 2). Os posicionamentos antagônicos entre repressão e prevenção perpassa todo o debate a respeito da

¹⁹ Exemplo de proposta preventiva é o PL 5584/2000 - “Institui normas gerais para o Programa “Paz na Escola” para prevenção e controle da violência nas escolas públicas do País e dá outras providências.”

²⁰ Exemplos de propostas repressivas são os PLs que visam aumentar penas para agressores/criminosos.

²¹ Exemplo de proposta protetiva é o PL 5274/2020 que “Obriga a todos os Estados da Federação criarem Delegacias de Defesa da Mulher em cidades com mais de 100.000 (cem mil) habitantes e dá outras providências.”

²² Exemplo de proposta corporativa é o PL 6891/2017. “Dispõe sobre a concessão de anistia aos policiais militares do estado do Espírito Santo processados ou punidos por condutas decorrentes do movimento reivindicatório realizado, no primeiro bimestre de 2017, pela família dos policiais no estado”.

segurança pública. Suas perspectivas opostas quanto a “fundamentos valorativos” (punição do criminoso *versus* evitar que o crime e a violência aconteçam, com respeito à justiça e direitos humanos), “pressupostos de ação social” (criminoso como ator racional que deve responder por seus atos x criminoso como vítima de condições socioeconômicas), “hipótese criminológica” (eficiência da justiça criminal como causa primordial da criminalidade x condições socioeconômicas como causa primordial) e diretriz de política pública (dissuasão via instituições repressivas, penas rigorosas e encarceramento x medidas preventivas e de inclusão social – diminuição das desigualdades sociais, valorização da participação da comunidade e ressocialização do criminoso) foram sumariadas por Saporì (2007, pp. 77-8).

Quadro 2 – Tipos de prevenção

Tipos de Prevenção		
Prevenção primária	Prevenção secundária	Prevenção terciária
O objetivo é evitar que o crime e a violência aconteçam. Preocupação em remover os fatores de risco. Foco na educação. Medidas de segurança pública não são suficientes e devem ser associadas a outras instituições como escola, família e etc.	Foca nos grupos de riscos (identificados por grupo etário, sexo) como potencial grupo de agressor ou vítima. Fatores socioeconômicos, como maior vulnerabilidade ao crime, merecem maior atenção de políticas públicas.	Foco na reabilitação e reintegração de vítimas e agressores.

Fonte: Elaboração própria a partir de Silveira, 2008.

Uma proposta legislativa pode combinar elementos repressivos, preventivos e protetivos e para garantir que os posicionamentos apresentados fossem apreendidos em sua totalidade no texto normativo apresentado, as categorias de classificação podem combinar tais elementos, resultando nas seguintes combinações: repressivo; preventivo; protetivo; repressivo e preventivo; repressivo, e protetivo; preventivo e protetivo.

3.2.3 - Definição das áreas temáticas em segurança pública

O trabalho de classificação das categorias de ações ou processo e procedimentos se baseou em uma combinação de dedução, a partir de categorias elaboradas em trabalhos sobre políticas de segurança, e indução, por meio da análise do foco da proposição legislativa.

3.2.4 - Contingência

Para apreender a contingência, analisamos as justificativas das propostas legislativas. Classificamos como contingentes, as proposições que procuraram dar uma resposta a um evento que teve ressonância na opinião pública, tais como eventos dramáticos ou catastróficos exemplificados pelo caso do incêndio da Boate Kiss. Para isso, analisamos se, na justificativa dos projetos apresentados, constava referência a algum evento nos últimos seis meses que tenha motivado sua apresentação. Decidimos classificar, também, todas as justificativas que se referiam à pandemia da Covid19 como justificativa para a proposição legislativa. Observamos, nesse caso, que nem todas as propostas eram necessariamente respostas a pandemia da Covid19. Algumas delas utilizavam a pandemia para justificar o atendimento de interesses corporativos. Por conta disso, decidimos criar uma categoria específica para a Covid19, ainda que a pandemia tenha ocorrido em um curto período²³.

3.3 – Procedimentos de codificação e intercodificação

A literatura metodológica a respeito de análise de conteúdo indica que um grau de confiabilidade adequado das classificações das categorias de análise pode ser obtido por meio de procedimentos de *intercodificação*, nos quais diferentes pesquisadores aplicam as mesmas instruções de classificação aos dados analisados a fim de mensurar o quanto os resultados obtidos por eles são semelhantes (Halpin, 2024, p23). Esse procedimento requer primeiramente a definição dos códigos que descrevam o significado de cada classificação realizada e que será posteriormente usada na análise quantitativa. As categorias analisadas no trabalho foram as

²³ Como exemplo, o PL 5553/2013, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da orientação acerca de procedimentos de emergência em espaços de reunião de pessoas”, foi apresentado no contexto do caso da Boate Kiss e, em sua justificativa, declara que o objetivo é evitar casos semelhantes.

descritas no item 3.2 acima. As atividades de codificação e de intercodificação seguiram os seguintes procedimentos²⁴:

- a) *Unidade de análise*: codificamos o inteiro teor das proposições legislativas e de suas justificativas. Ou seja, não houve uma “fragmentação” do texto analisado em unidades ou segmentos menores (parágrafos, frases, etc.), pois o objetivo foi classificar o sentido da legislação proposta para, de acordo com a teoria sobre segurança pública mobilizada, apreender as posições quanto à sua abrangência e ao tipo de solução. Como propostas legislativas não são propensas a ter contradições internas acentuadas, um possível problema relacionado à complexidade e ambiguidade textual que normalmente justifica a fragmentação do texto não se colocou neste caso. Ao contrário, nesses casos, a interpretação de um texto completo tende a aumentar a validade da classificação (O’Connor; Joffe, 2020, p. 06).
- b) *Confiabilidade da Codificação*: para aumentar a confiabilidade da classificação das categorias usadas, o universo pesquisado foi classificado pela pesquisadora principal do projeto. Em seguida, uma amostra aleatória de 340 propostas foi classificada de forma independente por uma aluna do curso de direito do quarto período – amostra com intervalo de confiança de 90% e margem de erro de 5 pontos percentuais. Essa aluna recebeu previamente um treinamento sobre o conteúdo teórico da abrangência e posições a serem classificados e sobre o protocolo de classificação. Ela foi orientada a anotar todas as dúvidas que surgissem durante sua classificação. Essas dúvidas, assim como as inconsistências entre suas classificações e a classificação da pesquisadora principal, foram discutidas entre os pesquisadores. Nesse processo, identificamos

²⁴ Os procedimentos adotados seguiram as orientações recomendadas pela literatura a respeito de análise de conteúdo para garantir a maior validade e confiabilidade possível das informações (Elkins; Spitzer; Tallberg, 2019; Elo et al., 2014; Franzosi, 2004; Halpin, 2024).

algumas indeterminações nas orientações iniciais de classificação das categorias. A principal delas se relacionou com a classificação da “política de armas”. Como as justificativas apresentadas nas proposições que buscam flexibilizar o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) fazem alusão a uma medida de proteção a eventuais vítimas de crimes, a aluna tendeu a classificar essas medidas como protetoras, embora a literatura ressalte que o Estatuto foi importante para frear os homicídios no Brasil (Cerqueira, 2012 e 2019)²⁵. Assim, a orientação geral foi para classificar tais medidas apenas quando elas se referissem a uma agenda de política de segurança pública aplicada ao agressor (política repressiva ou preventiva) ou a vítima (política protetiva). Caso contrário, a classificação seria “não se aplica - na”. Nessa primeira rodada de revisão, sete casos foram retirados da base de dados, ao se constatar que eles não se referiam à segurança pública. Em seguida, os dois pesquisadores reclassificaram as proposições legislativas, sendo que um deles fez uma revisão da classificação do universo de 3.171 casos e o outro classificou de forma independente uma nova amostra com 340 casos selecionados de forma aleatória. Os resultados foram então comparados, chegando-se a 90,3% de coincidência na classificação da posição quanto ao tipo de solução proposta, 89,1% de coincidência na posição quanto à abrangência da proposta e 90,5% de coincidência em relação à área temática da proposta de segurança pública; valores indicativos de confiabilidade de acordo com a literatura²⁶. Calculamos também o coeficiente kappa de Cohen que corrige concordâncias na classificação que ocorrem

²⁵ Um projeto que ilustra a dificuldade de classificação é o PL 1604/ 2019 que “Altera a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003 e o Decreto-Lei no 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre a doação de armas de fogo apreendidas aos órgãos de segurança pública e as Forças Armadas”. Interpretamos que o melhor enquadramento dessas matérias seria na categoria “Política de armas”, porque trata-se de uma alteração na Lei do desarmamento (Lei nº 10.826/2003) relacionada ao controle e destino das armas apreendidas.

²⁶ Há diversos testes para mensurar a confiabilidade da intercodificação. O percentual de concordância pode ser adequado para os casos em que pesquisadores envolvidos tem uma boa experiência com os códigos de classificação das categorias e uma boa compreensão do livro de código (Halpin, 2024, p. 27).

ao acaso e os resultados foram respectivamente 0,681 (concordância substancial); 0,770 (concordância substancial) e 0,836 (concordância quase perfeita)²⁷.

IV – A SALIÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

4.1 – Saliência da segurança pública na agenda da CD

Entre 1989 e 2022, foram apresentados 3.171 Projetos de Lei (PLs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs) sobre o tema “segurança pública” na CD, sendo 2.981 PLs (94%) e 190 PECs (6%). Desse total, mais de 97% das propostas foram apresentadas pelos Deputados Federais; o Poder Executivo apresentou 2,18% e 0,35% foram apresentadas por outros atores²⁸. Apenas 72 (2,3%) propostas foram transformadas em normas jurídicas até o momento, 1.125 estão tramitando em conjunto e 1.508 foram arquivadas, retiradas ou devolvidas para o autor²⁹.

Em termos absolutos houve um aumento intenso no volume de proposições sobre segurança pública na CD na 56ª Legislatura, durante o governo de extrema direita de Bolsonaro. Nesse período, 1.021 PLs e PECs foram apresentados, o que corresponde a quase o dobro das 606 PLs e PECs da Legislatura anterior e cerca um terço do total de proposições de todo o período analisado. No entanto, o indicador de saliência revela uma dinâmica menos disruptiva do tema na agenda legislativa ao longo do tempo. Há uma tendência gradual de crescimento na apresentação de propostas sobre a segurança pública na CD, com picos em 1999 e nos anos eleitorais de 2002 e 2006. Nesse último caso, o tema respondeu por 7% de todos os PLs e PECs

²⁷ Limiares são <0 ruim; 0–0,20 leve; 0,21–0,40 razoável; 0,41–0,60 moderada; 0,61–0,80 substancial; 0,81–1,00 quase perfeita (Landis; Koch, 1977).

²⁸ Como exemplo: Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal e Procuradoria-Geral da República.

²⁹ Entre as demais matérias: 210 aguardam designação, 133 aguardam parecer, 70 estão prontas para pauta, 25 aguardam apreciação do Senado, 13 aguardam recurso, 4 aguardam definição de comissão, 6 sofreram veto total e 4 matérias aguardam despacho do Presidente da Câmara dos deputados (desde 2020).

da CD³⁰. No início da 54ª legislatura (2011-2012) houve uma queda pontual nessa tendência, mas que foi rapidamente revertida na 55ª legislatura, para a qual foram eleitos 73 deputados federais oriundos de carreiras das forças de segurança pública. A partir de então, há leves picos na saliência sobre tema em 2014, 2017, 2019³¹ (gráfico 1).

Esses dados indicam que a segurança pública foi ganhando importância ao longo do tempo no debate legislativo, passando de um tema praticamente ausente nas discussões na CD logo após a Constituição Federal de 1988 para se tornar um assunto relativamente bem discutido no período recente, atingindo cerca de 6% do total de PLs e PECs apresentados na CD em 2022. Essa dinâmica das proposições legislativas dialoga com diagnósticos que descrevem a importância que a segurança pública vem ganhando entre o eleitorado ao longo do tempo, principalmente com a emergência de temas morais e culturais a partir das eleições de 2018 (Nicolau, no prelo, p.68). Ou seja, há fortes razões para supor que o “alinhamento” entre a arena legislativa e a arena eleitoral mencionado nos estudos sobre saliência política na agenda do Legislativo ocorre também no caso específico da segurança pública.

Mas, como esperado, a saliência do tema não tem uma distribuição homogênea entre os partidos políticos. Segurança pública é um assunto que predomina nos partidos de centro e de direita na CD (gráfico 2), com exceção do PSB. A saliência da segurança pública se sobressaiu no PSL, com mais de quatro proposições apresentadas por parlamentar no ano de 2018 e com quase duas proposições por parlamentar em 2019 e 2020. Em contraposição, no PT o tema não chegou a mobilizar o equivalente a uma proposta por parlamentar, qualquer que fosse o ano considerado. De modo geral, contudo, observa-se que, principalmente a partir do governo

³⁰ Em termos absolutos, os anos de 1999 (109), 2007 (139), 2011 (118), 2015 (221), 2016 (139), 2017 (171), 2019 (358), 2020 (276), 2021 (233), 2022 (154) foram os de maior volume total de apresentações de proposições de segurança pública.

³¹ Este número diminuiu para 42 eleitos na 56ª legislatura, apesar do aumento do número de PLs e PECs sobre o tema da segurança pública ter quase duplicado na CD (Sou da Paz, 2020).

Temer (55ª Legislatura), o tema ganhou relevância em praticamente todos os partidos políticos na CD, embora com ritmos diferentes.

Gráfico 1 – Proporção de PLs e PECs sobre segurança pública em relação ao número total de PLs e PECs apresentadas na CD entre 1989 e 2022.

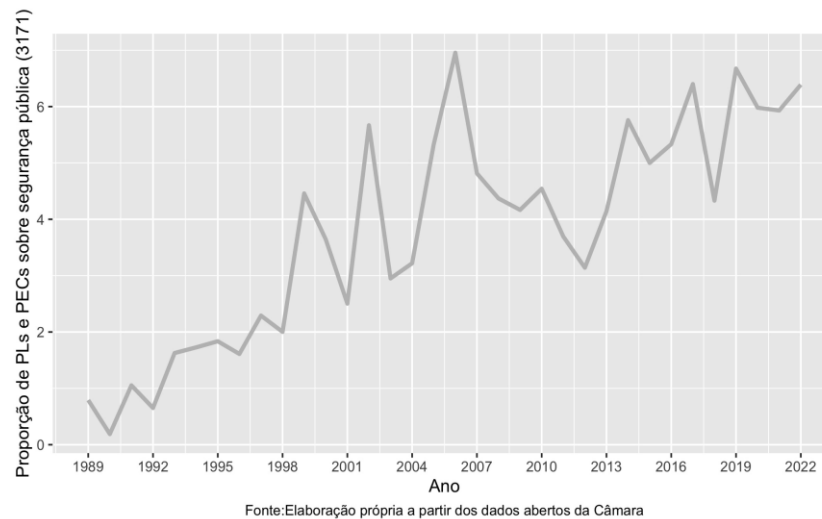
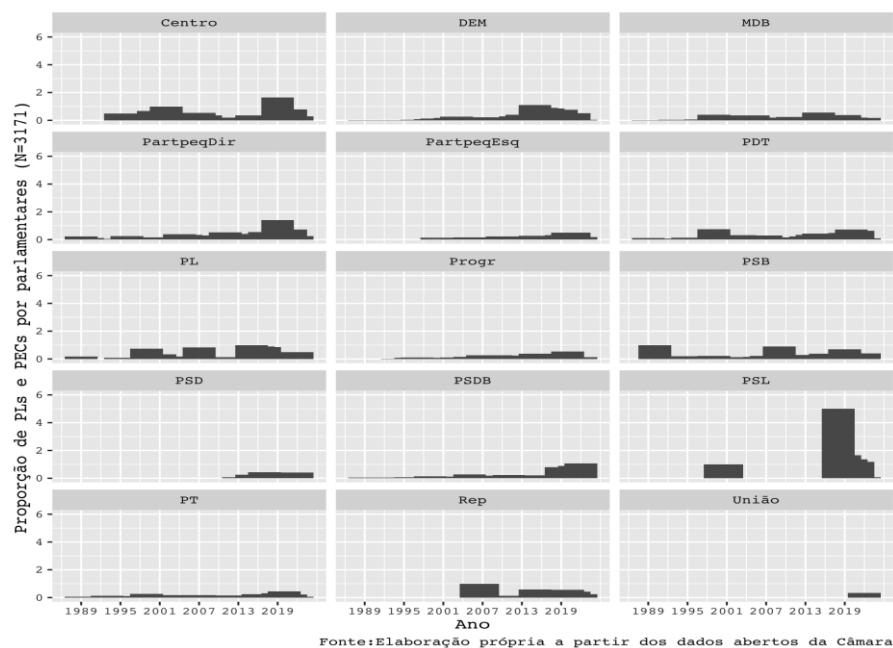


Gráfico 2 – Proporção de PLs e PECs sobre segurança pública por deputados(as) federais em relação a bancada do seu partido apresentadas na CD entre 1989 e 2022.

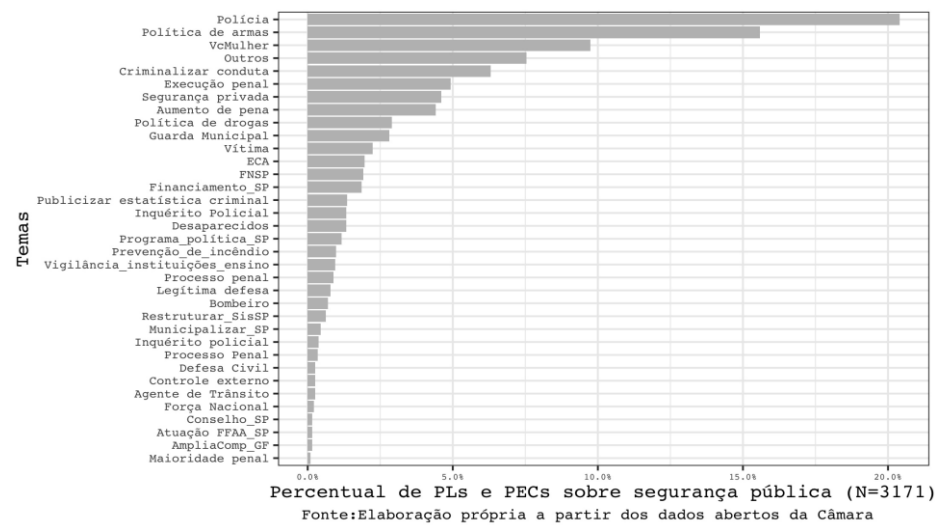


Há uma diversidade elevada dos temas da segurança pública que são objeto de proposições na CD, como sugere a variação de categorias de classificação das propostas apresentadas e o elevado número de propostas classificadas como “outros” – o que significa

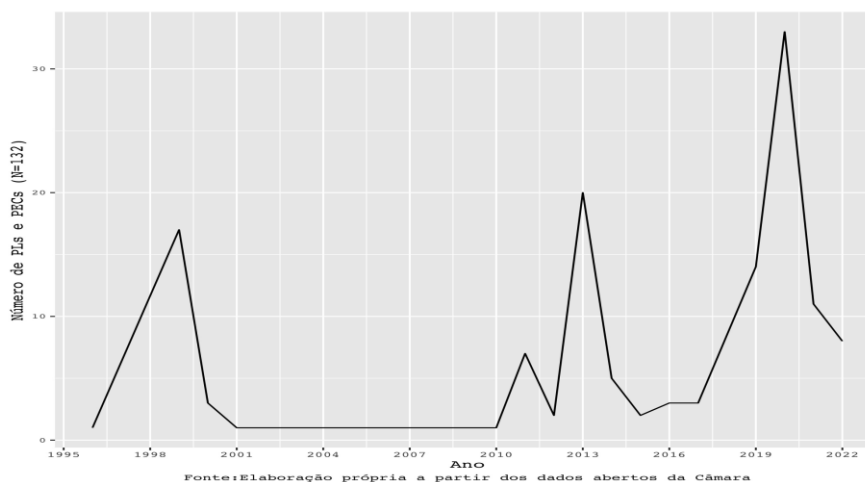
ocorrências de assuntos abordados na CD, mas que não chegam a formar um quantitativo que justifique sua classificação como um tema isolado. Diversas dimensões da segurança pública são objeto de proposições na CD: os atores do sistema de segurança pública (por exemplo, polícias e guardas municipais, bombeiros), medidas específicas (como criminalização de conduta e aumento de pena), aspectos processuais (execução penal, inquérito policial); políticas específicas (como política de drogas, política de armas; proteção a vítimas; enfrentamento à violência contra a mulher) e dimensões da governança do sistema (financiamento, órgão de controle, medidas de reestruturação institucional).

Apesar dessa diversidade, chama a atenção o fato de que cinco temas concentram a agenda legislativa da segurança pública na CD: polícia (647 proposições), política de armas (494), violência contra a mulher (309), criminalização de condutas (200) e execução penal (156). Somados, esses cinco temas correspondem a 57% do total de proposições apresentadas. Ressalte-se ainda que a “violência contra a mulher” ocupa a terceira posição na agenda legislativa da segurança pública. O interesse da CD por essa temática, contudo, é recente: 57 propostas foram apresentadas na 55ª Legislatura e 194 na 56ª Legislatura. Ou seja, mais de 80% das propostas foram apresentadas na CD a partir de 2015 (gráfico 6). Destaca-se que, em todas as Legislatura analisadas, as deputadas sempre apresentaram mais propostas que os deputados e chegaram ao marco de praticamente uma proposta para cada deputada na 56ª Legislatura.

Gráfico 3 – Temas dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentados na CD no período de 1989 e 2022.



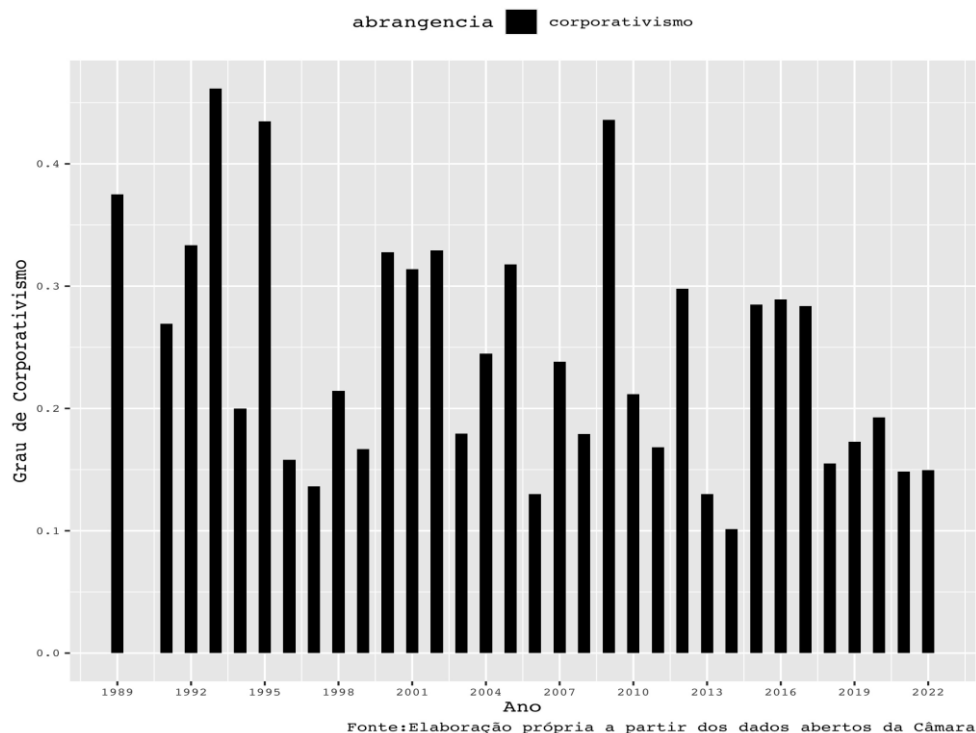
A dinâmica da agenda da segurança pública na CD foi pouco vulnerável a eventos dramáticos. Observamos que 132 propostas citavam algum evento contingente em sua justificativa. Ainda assim, é possível perceber dois picos na agenda legislativa que coincidem com dois eventos nacionais traumáticos: o incêndio que matou 242 pessoas e feriu outras 636 em 2013 na boate Kiss, localizada no município de Santa Maria e a pandemia da Covid-19, que teve início em 2020 e foi mencionada em 54 PLs e PECs. Chama a atenção que 22 propostas utilizavam a pandemia para defender alguma demanda corporativa dos agentes de segurança pública (como, por exemplo, gratuidade de pedágio, adicional de salubridade, suspensão de empréstimo consignado).

Gráfico 4 - Número de PLs e PECs sobre segurança pública apresentadas na CD entre 1989 e 2022

4.2 – Posição quanto à abrangência: corporativismo x política de segurança pública

A pauta corporativista em defesa dos interesses das categorias policiais sempre esteve presente no debate legislativo sobre segurança pública na CD, com exceção do ano de 1990. Não por acaso, as proposições classificadas como “polícia” são tão expressivas na agenda da CD. Mas não há uma tendência precisa na distribuição de proposições corporativistas ao longo do tempo. O que há são fortes mobilizações corporativistas em anos específicos, quando a posição quanto a essa abrangência passa de 40% no total de propostas apresentadas. Isso ocorreu em 1989, logo após a promulgação da Constituição; em 1993 e 1995 durante os governos Itamar e Fernando Henrique Cardoso, respectivamente; no ano das eleições de 2002; e no governo Lula, em 2009. Ao contrário do que poderia ser esperado, durante o governo Bolsonaro, a agenda corporativista se manteve em um padrão relativamente baixo, em torno de 15% do total de proposições. Um tema a ser melhor explorado é se a variação na apresentação de propostas corporativistas se relaciona com pressões das categorias policiais na defesa de seus interesses e/ou com a maior ou menor necessidade dos políticos identificados com pautas mais conservadoras em sinalizar suas posições aos policiais.

Gráfico 5 – Grau de Corporativismo dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentadas na CD entre 1989 e 2022.



Os PLs e PECs corporativistas variaram, também, entre os partidos políticos, como revelam os gráficos abaixo. Alguns partidos parecem ter seus “momentos” corporativistas, como o PSDB, na 48ª Legislatura, o PSB na 53ª, o Republicanos na 54ª, o PL na 55ª. O que se pode observar nos dados é que a pauta corporativista praticamente não foi incorporada pelo PT e, como esperado, foi mais valorizada pelos partidos de direita. O corporativismo é uma posição acentuadamente masculina - exceto na 49ª Legislatura, em que houve proporcionalmente mais propostas corporativistas apresentadas pelas parlamentares e na Legislatura 51ª, em que a proporção foi a mesma.

Gráfico 6 – Grau de corporativismo dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentada na CD por partidos políticos e legislatura entre 1989 e 2022.

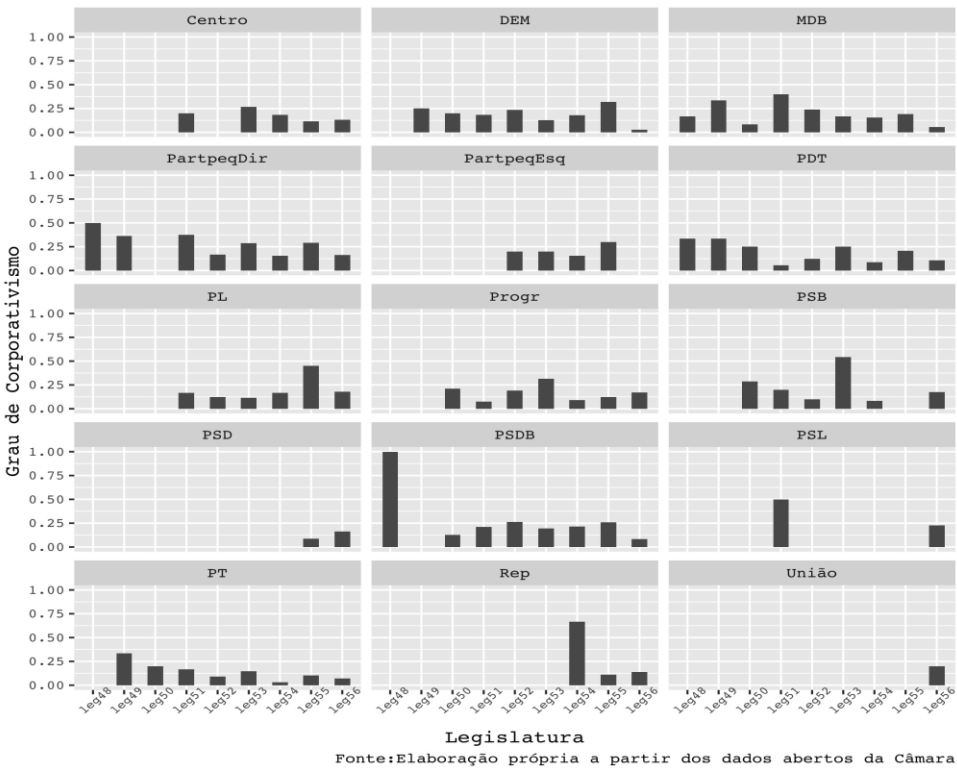
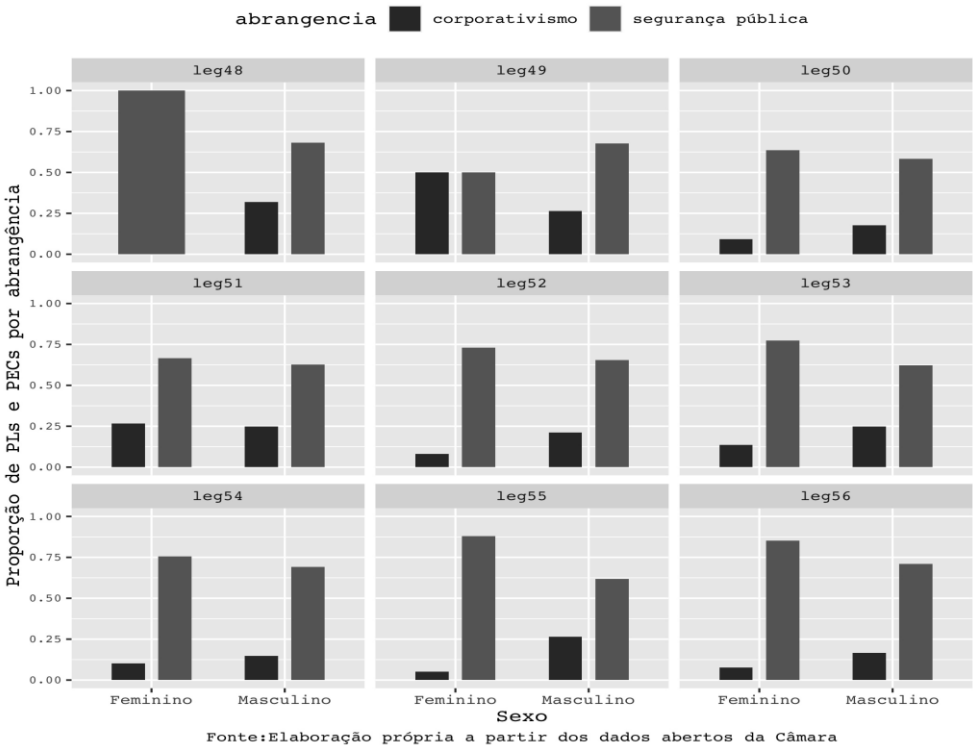


Gráfico 7 – Classificação da abrangência dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentados na CD por sexo e por legislatura entre 1989 e 2022.



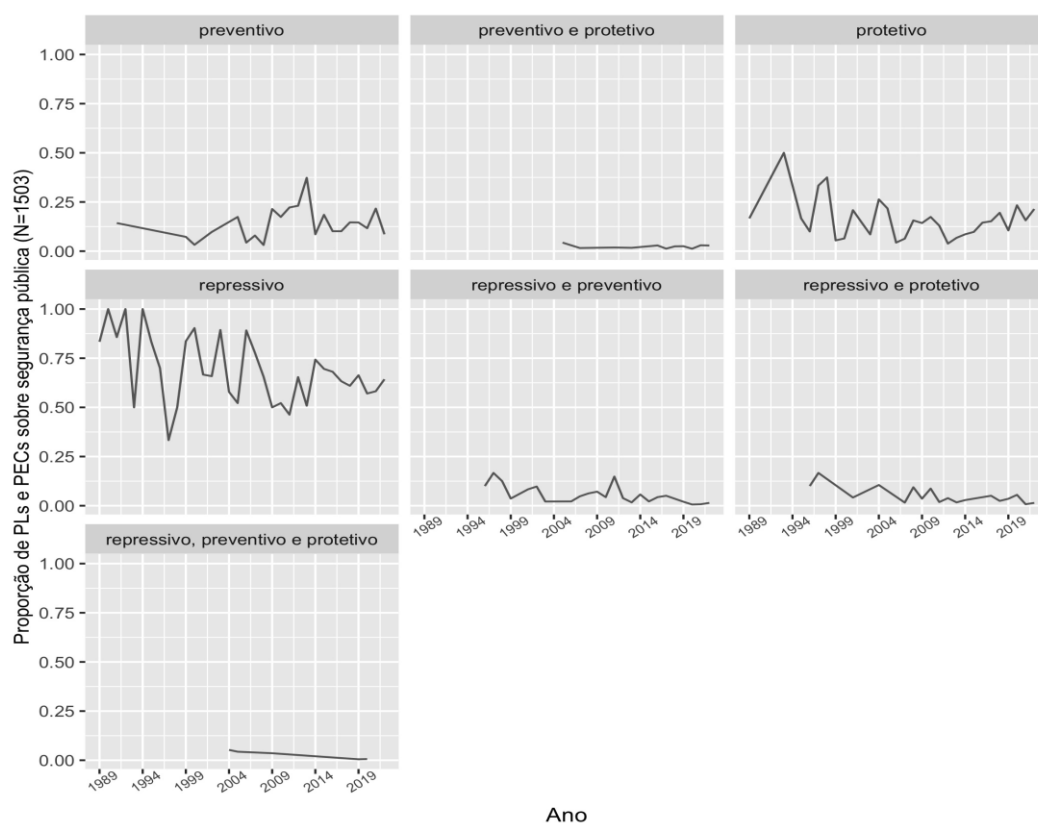
4.3 – Posição quanto ao tipo de política de segurança: repressão, prevenção e proteção

Os dados permitem afirmar, portanto, que o maior volume de proposições sobre a segurança pública na CD diz respeito a posições sobre políticas públicas para a área. Como dito, tais posições foram analisadas a partir da seguinte tipologia: se repressiva; preventiva; protetiva; repressiva e preventiva; repressiva e protetiva; preventiva e protetiva; ou, por fim, repressiva, preventiva e protetiva. Cerca de 65% do total (986) dos PLs e PECs apresentados pelos parlamentares podem ser classificados como sendo do tipo política repressiva; quer dizer, têm como fundamento valorativo a punição do agressor. Isso corresponde a cerca de 50 pontos percentuais a mais do que as propostas do tipo política preventiva, que somam 13% (196) do total e se orientam pela promoção de políticas de prevenção, inclusão social e garantias de direitos humanos aos agressores. As propostas que visam proteger as vítimas ou potenciais vítimas da violência somam 13,7% (207) do total. As propostas que combinam aspectos desses tipos “puros” de políticas de segurança foram pouco apresentadas pelos Deputados – as posições repressiva e preventiva com 3,2% do total (49); as repressivas e protetivas com 2,6% (39); as preventivas e protetivas 1,4% (21) e somente 5 propostas (0,33%) combinaram elementos de repressão, prevenção e proteção.

Há fortes oscilações na dinâmica de apresentação de propostas repressivas, preventivas e protetivas ao longo do tempo (gráfico 8). A tendência que parece existir diz respeito a uma diminuição da agenda repressiva, que caiu de patamares acima de 80% do total para algo em torno de 50% a 60% em média a partir de 2009. Entre 2009 e 2014 (durante o governo Dilma 1), posições preventivas ganharam um pouco mais de espaço na agenda legislativa, oscilando na casa de 25% do total de propostas de políticas segurança pública. Já as políticas protetivas chegaram a alcançar 50% do total de propostas apresentadas em meados dos anos 1990, mas caiu para patamares abaixo 20% em seguida. Após atingir a menor taxa de apresentação em

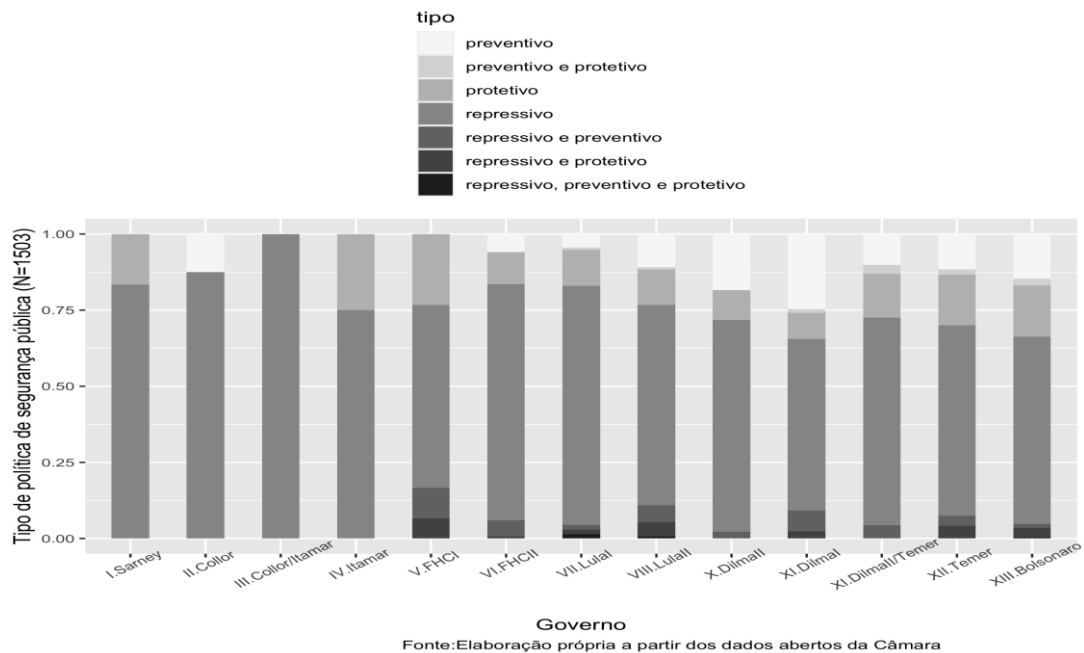
2011, as propostas protetivas passaram a ter um aumento crescente, voltando a patamares de cerca 25% do total a partir de 2020. Com o passar do tempo, principalmente a partir de 1994, há a apresentação de proposições mais complexas, entendida como aquelas que combinam aspectos repressivos, preventivos e protetivos e mais diversificada (gráfico 9). Embora posições quanto a políticas repressivas sejam predominantes, a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em todas as legislaturas houve a apresentação de propostas cobrindo todo tipo de medidas.

Gráfico 8 – Proporção de PLs e PECs sobre segurança pública apresentados na CD classificado por tipo de política de segurança pública entre 1989 e 2022.



Fonte:Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

Gráfico 9 – Número de PLs e PEC sobre segurança pública por tipo de política de segurança pública apresentadas na CD entre 1989 e 2022 por mandato presidencial.



A posição dos partidos políticos quanto ao tipo de políticas de segurança pública proposta mostra que, como esperado, a agenda repressiva é predominantemente da direita, principalmente a partir da Legislatura 54^a. Já as medidas protetivas são proporcionalmente mais fortes entre os partidos de esquerda, com exceção, mais uma vez do PSB.

Gráfico 10 – Grau de repressão dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentando na CD por partido e legislatura entre 1989 e 2022.

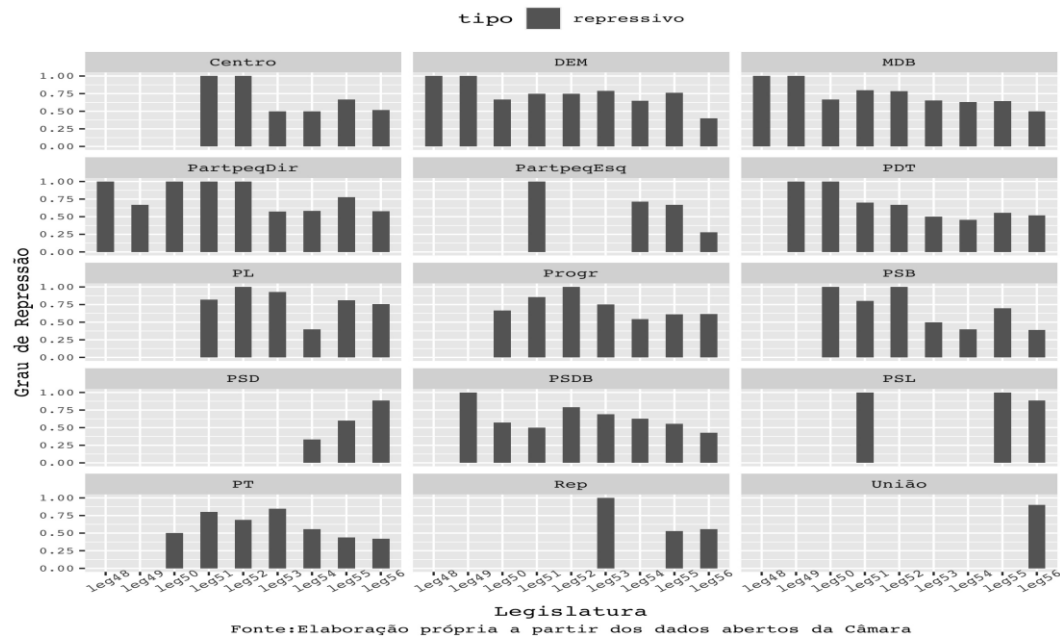
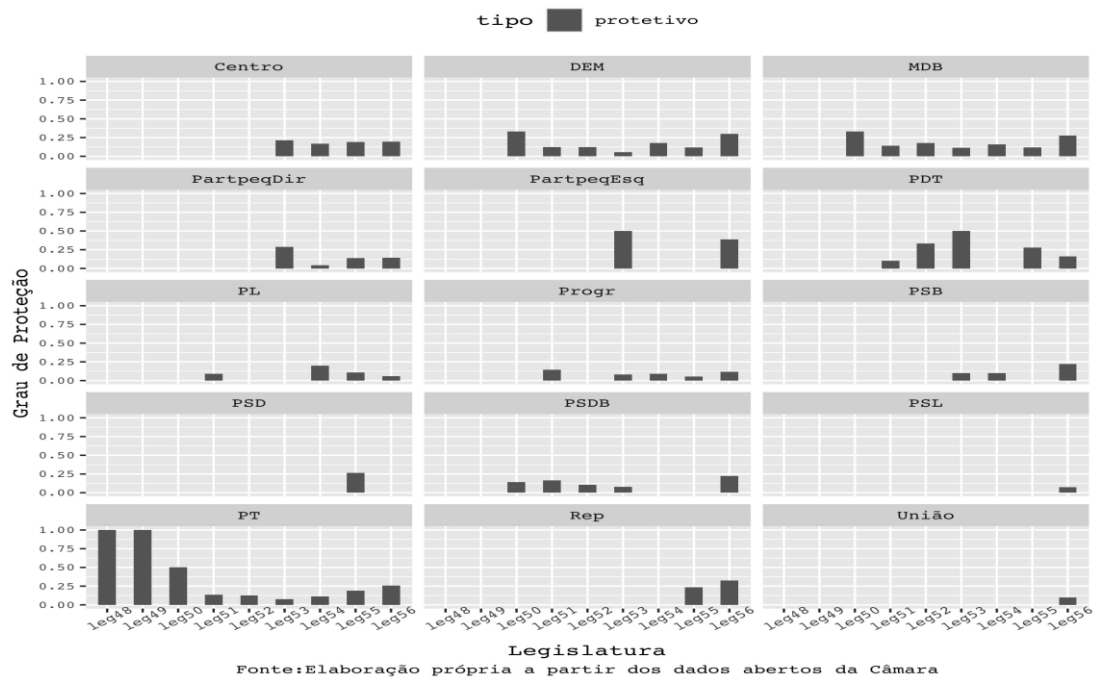


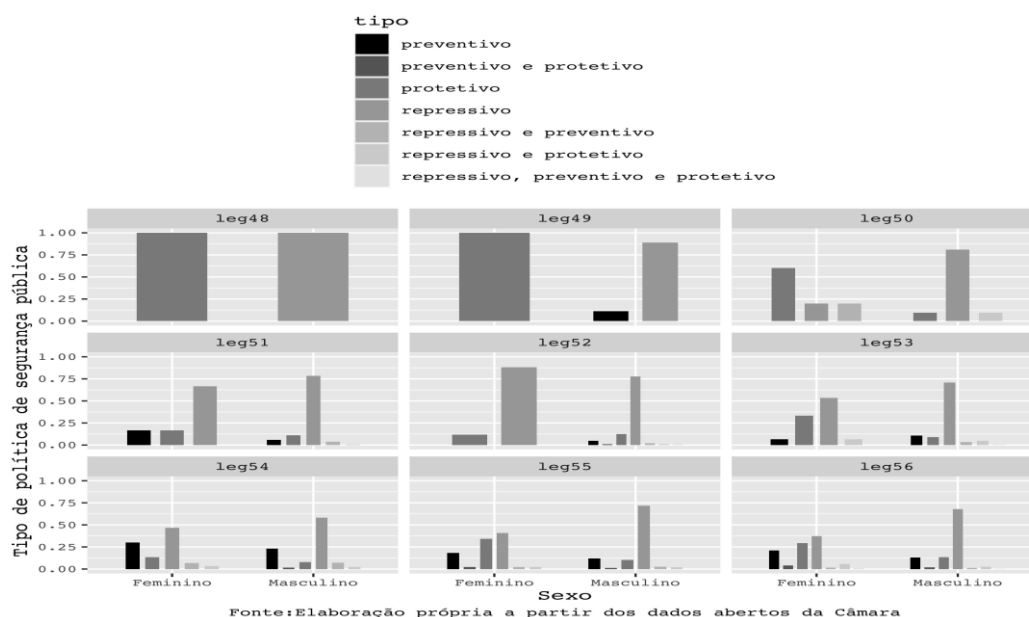
Gráfico 11 - Grau de proteção dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentando na CD por partido e legislatura entre 1989 e 2022.



O tipo de política de segurança pública das propostas variou de acordo com o sexo dos proponentes. Uma análise mais detida dos PLs e PECs apresentados em cada legislatura revela que, proporcionalmente, as mulheres têm posições mais protetivas em todas as legislaturas. Em

geral, os homens, que formam a maioria dos parlamentares, por sua vez, apresentaram mais propostas de políticas repressivas. Somente na 52ª Legislatura as mulheres apresentaram mais propostas de políticas repressivas que os homens.

Gráfico 12 - Classificação do tipo de política de segurança pública dos PLs e PECs apresentados na CD por sexo e legislatura entre 1989 e 2022.



CONCLUSÃO

De um tema praticamente inexistente na redemocratização do país, a segurança pública foi sendo crescentemente incorporada na agenda legislativa da CD, atingindo uma proporção de cerca de 6% do total dos PLs e PECs apresentados na Casa. A segurança pública ganhou saliência entre os partidos políticos e parlamentares na CD em consonância com uma preocupação crescente da opinião pública com o tema, principalmente no período recente, em que assuntos morais e a pauta de valores adquiriram maior relevância no debate eleitoral e um expressivo eleitorado de orientação conservadora se consolidou. Não por acaso, a saliência da segurança pública é mais intensa entre os partidos que se posicionam do centro à direita no espectro político. São esses partidos e os parlamentares do sexo masculino que assumem, também, proporcionalmente uma posição mais acentuada na defesa de políticas do tipo

repressiva. Esses dados estão de acordo com o esperado, já que há uma correspondência entre o conservadorismo político dos eleitores e uma cobrança por políticas voltadas para a punição de agressores como solução para o problema da segurança pública, revelando certa conexão entre as agendas eleitoral e a legislativa.

Os temas de segurança pública objeto de proposições na CD são menos suscetíveis aos humores da conjuntura do que à primeira vista poderíamos supor. A contingência parece ter contribuído com propostas relacionadas ao incêndio da Boate Kiss e, obviamente, com a pandemia. Mas os temas de segurança recorrentemente objeto de propostas são a “política de armas”, o “enfrentamento da violência contra a mulher”, a “políticas de drogas” e as propostas de viés repressivo como “criminalização de conduta”, “execução penal” e “aumento de penas”. Esses temas parecem estar “cristalizados” na agenda da CD juntos com a atenção preferencial dada aos atores responsáveis pelo exercício do poder coercitivo, como atestam o elevado número de PLs e PECs sobre “polícia” e “guarda municipal” (gráfico 2). Nesse caso, é considerável a quantidade de propostas que evidenciam posições corporativistas na defesa dos interesses da categoria policial. Como esperado, tais posições são mais salientes entre os representantes do sexo masculino e dos partidos mais à direita no espectro político.

No PT, partido que exerceu a presidência da República em grande parte do período analisado, a segurança pública não adquiriu uma saliência expressiva, apesar de ter havido, mesmo entre os seus parlamentares, um leve aumento na apresentação de propostas sobre o tema nos últimos anos. Pelo menos no período coberto pela pesquisa, o assunto segurança era apropriado pelos partidos de centro-direita/direita. O aumento observado de proposições sobre a área de segurança recentemente pelos partidos mais à esquerda e especialmente pelo PT pode estar associado à crescente preocupação com o tema na opinião pública, o que os levou a sinalizar suas posições ao eleitorado e a se posicionar mais fortemente diante de seus opositores.

Os partidos de esquerda, principalmente o PT, se diferenciaram dos demais partidos do centro à direita por terem uma posição mais protetiva. Observamos, portanto, uma clivagem na posição quanto à abrangência e quanto ao tipo de política de segurança pública entre partidos de esquerda e de direita na CD, no sentido esperado e formulado nas questões apresentadas na seção 2.

De modo geral, há um aumento da saliência atribuída ao tema da segurança pública, mas sem grandes rupturas ao longo do tempo quanto aos temas específicos abordados e quanto ao tipo de medida a ser adotada. A exceção a essa relativa estabilidade é a ascensão do tema da violência contra a mulher, que se tornou um dos mais salientes na CD nos últimos tempos. Provavelmente esses fenômenos estão relacionados a intensificação dos movimentos sociais e da atuação política das mulheres, com destaque, na CD, para as ações Bancada Feminina na CD para inserir este tema na agenda legislativa (Burlamaqui; Ribeiro, 2024). A apresentação do elevado número de propostas sobre a violência contra mulher em um ambiente predominantemente masculino e de perfil de centro direita e de direita é significativo. Observamos que, em todas as Legislatura analisadas, as deputadas sempre apresentaram mais propostas que os deputados e chegaram ao marco de praticamente uma proposta para cada deputada na 56ª Legislatura. Mas é importante ter em mente que o tema da violência contra mulher convive lado a lado com proposições permanentemente objeto de propostas legislativas como aquelas voltadas para políticas de drogas e de armas, criminalização de conduta e execução penal.

Além da inserção do tema da violência contra a mulher, a agenda da CD revela outras complexidades importantes e que podem prenunciar alterações futuras na dinâmica da agenda legislativa sobre segurança públicas. Observamos momentos de apresentação de propostas preventivas e protetivas marcantes no período analisado. Apesar da prevalência de posições

repressivas sobre o tema em anos específicos (1993, 1997, 1998 e 2012), a agenda repressiva foi equilibrada por proposições preventivas e/ou protetivas. Nesses períodos, o percentual de propostas repressivas caiu para cerca de 50% do total. Ou seja, se na média as proposições repressivas como formas adequadas de combate ao problema da segurança pública são predominantes, há oscilações consideráveis ao longo do tempo. Os momentos preventivos e protetivos, principalmente no final dos anos 1990, podem ter contribuído para influenciar uma nova orientação, ainda que pouco intensa, à agenda legislativa da segurança pública na CD a partir de 2009, em que se observa uma proporção mais baixa de posições repressivas. Ao longo tempo observamos, também, que houve a apresentação de propostas mais complexas, no sentido de combinar diferentes medidas de repressão, de prevenção e/ou de proteção como forma de solucionar problemas na área da segurança pública. Evidência desse fenômeno é o expressivo número de PLs e PECs relacionados à violência contra mulher que apresentam combinação de medidas protetivas às vítimas e/ou repressivas aos agressores.

Isso não quer dizer que houve uma “ruptura” com o padrão repressivo das proposições, mas que, a partir de então, esses tipos de medidas deixaram de atingir o volume que caracterizou os PLs e PECs anteriores. Isso indica que posições relacionadas à prevenção e proteção podem ter entrado definitivamente na agenda legislativa e definido um teto um pouco menor para propostas repressivas. Mas é preciso ter cautela se isso significará de fato uma alteração da dinâmica da agenda legislativa, pois, como afirmado anteriormente, a arena eleitoral e a arena legislativa se conectam fortemente e eventuais posições da opinião pública em um sentido mais “punitivista” podem alterar esse quadro.

Os dados apresentados no artigo revelam, em síntese, a complexidade da dinâmica da agenda sobre segurança pública na CD, a qual combina muitos aspectos de permanência com alguns aspectos de mudança. A dinâmica encontrada reflete a preocupação e complexidade que

o tema adquiriu no Brasil no debate acadêmico e público desde a Constituição de 1988. Divergências a respeito dos problemas específicos que merecem atenção, assim como a melhor forma de resolvê-los marcam as propostas legislativas apresentadas na CD e são indicativos das posições assumidas pelos partidos políticos e seus parlamentares em uma área que ganhou saliência ao longo do tempo no debate legislativo. Todos os temas específicos debatidos na agenda da segurança pública na CD são objeto de intensos embates entre os diversos grupos sociais que forma a sociedade brasileira. Ou seja, os fenômenos salientes e os posicionamentos sobre as medidas consideradas adequadas para resolver problemas de segurança pública na CD em grande medida refletem as principais preocupações que afligem e dividem a opinião pública brasileira.

Recebido para publicação em 23/03/2026.

Aceito para publicação em 28/05/2026.

Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

DISPONIBILIDADE DE DADOS:

Os conteúdos estarão disponíveis no momento da publicação do artigo:
Dados de replicação para: A dinâmica da segurança pública na agenda legislativa: saliência e posição dos partidos políticos e parlamentares na Câmara dos Deputados entre 1989 e 2022
<https://data.scielo.org/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.48331%2FSCIELODATA.XLARSQ&version=DRAFT>

A.XLARSQ
doi:10.48331/SCIELODATA.XLARSQ

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Leandro Molhano Ribeiro - Conceitualização. Metodologia. Administração do projeto. Supervisão. Validação. Escrita - esboço original. Escrita - revisão e edição.

Patricia de Oliveira Burlamaqui - Conceitualização. Curadoria de dados. Análise formal. Metodologia. Administração do projeto. Visualização. Escrita - revisão e edição.

CONFLITO DE INTERESSE:

Os(as) autores(as) declaram que não há conflito de interesse.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:

Não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BATISTA, Mariana. QUAIS POLÍTICAS IMPORTAM? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, p. e3510411, 2020.

BAUMGARTNER, Frank; BEVAN, Shaun; SEBŐK, Miklós. Agenda-setting studies in public policy: Origins, development, and new possibilities for coding in the age of AI. **Communication and Change**, v. 2, n. 1, p. 1, 26 fev. 2026.

BURLAMAQUI, Patricia. DE O. **Contingência e estrutura de oportunidades no processo decisório da segurança pública do estado do Rio de Janeiro: o caso da política de pacificação**. Tese—Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2020.

BURLAMAQUI, Patricia. DE O.; RIBEIRO, Leandro. M. Punindo o Agressor e/ou Protegendo a Vítima? Uma Análise das Iniciativas Legislativas de Enfrentamento da Violência contra a Mulher na Pauta da Segurança Pública no congresso Nacional entre 1989 e 2019. **Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 49, n. 17, p. 143–183, dez. 2023.

Burlamaqui, Patricia de O; Ribeiro, Leandro M. Atuação da Bancada Feminina no Enfrentamento da Violência contra a Mulher na Pauta da Segurança Pública no Congresso Nacional. **Mediações**, Londrina, v. 28, n.2, p. 1-25, maio-ago. 2024.

DE SÁ E SILVA, Fabio. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 1 set. 2012.

DIAS, Marcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouwer; FERREIRA, Geison Da Cunha. “A quem serve o Graal?”: um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através

de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 12, n. 2, 18 nov. 2012.

DOUDEMMENT, Marcelo Lyra. **JOGOS REGIMENTAIS: ESTRATÉGIA DE APROVAÇÃO E OBSTRUÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. O CASO DA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA**. Monografia—Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

DOWDING, Keith; HINDMOOR, Andrew; MARTIN, Aaron. The Comparative Policy Agendas Project: theory, measurement and findings. **Journal of Public Policy**, v. 36, n. 1, p. 3–25, mar. 2016.

ELKINS, Zachary; SPITZER, Scott; TALLBERG, Jonas. Content Analysis, Non-Automated. **SSRN Electronic Journal**, 2019.

ELO, Satu *et al.* Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness. **Sage Open**, v. 4, n. 1, p. 2158244014522633, 1 jan. 2014.

FRANZOSI, Roberto. **From words to numbers: narrative, data, and social science**. 1. publ ed. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2004.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006.

HALPIN, Sean N. Inter-Coder Agreement in Qualitative Coding: Considerations for its Use. **American Journal of Qualitative Research**, v. 8, n. 3, p. 23–43, 26 jul. 2024.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Brasília, 2014.

IZUMI, Mauricio Yoshida. A influência do Legislativo no conteúdo da agenda governamental. **Revista de Sociologia e Política**, v. 33, p. e004, 2025.

- KAPISZEWSKI, Diana; KARCHER, Sebastian. Transparency in Practice in Qualitative Research. **PS: Political Science & Politics**, v. 54, n. 2, p. 285–291, abr. 2021.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins, 1984.
- LANDIS, J. Richard; KOCH, Gary G. The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. **Biometrics**, v. 33, n. 1, p. 159, mar. 1977.
- LAVER, Michael (ORG.). **Estimating the policy position of political actors**. London ; New York: Routledge, 2001a.
- LAVER, Micheael. Position and salience in the policies of political actors. *In: Estimating the policy position of political actors*. Oxford: Psychology Press, 2001b.
- MAIR, Peter. Searching for the positions of political actors A review of approaches and a critical evaluation of expert surveys. *In: Estimating the Policy Positions o f Political Actors*. London: Routledge, 2001.
- MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare (ORGS.). **Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions**. 1. ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 1999.
- OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice. *In: SABATIER, Paul (Ed.). Theories of the Policy Process*. 1. ed. [S.l.]: Routledge, 2019. p. 21–64.
- PATASHNIK, Eric M. **Reforms at risk: what happens after major policy changes are enacted**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- POOLE, Keith T.; ROSENTHAL, Howard G. **Ideology & Congress**. Second, revised edition of Congress: a political economic history of roll call voting ed. London New York, NY: Routledge, Taylor and Francis, 2017.

RIBEIRO, Leandro. M.; BURLAMANQUI, Patricia de O. Trinta anos depois, os desafios são os mesmos? O debate sobre Segurança Pública na Assembleia Nacional Constituinte. **Locus - Revista de História**, v. 24, n. 2, 4 fev. 2019.

RIBEIRO, Leandro. M; PEIXOTO, Vitor. D. M; BURLAMAQUI, Patricia de. O. Processo decisório e inovação institucional no presidencialismo de coalizão: um estudo a partir da gênese das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 99–124, 1 maio 2009.

SANTOS, Íris Gomes dos. **AGENTES DE MUDANÇA, CONTEXTOS POLÍTICOS & DINÂMICA INSTITUCIONAL: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil**. Tese—Belo Horizonte, MG: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015a.

SANTOS, Fabiano. **Poder de agenda**. [S.l.]: Enap, 2018.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. 1a. ed ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Editora PUC Minas : Autêntica, 2014.

SOU DA PAZ, Instituto. **O papel do Legislativo na segurança pública – Análise da atuação do Congresso Nacional em 2019**. São Paulo: [S.n.]. Disponível em: <https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2020/12/AnaliseLegislativo_SegurancaPublica_2019_ISDP.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil?: Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100–127, 30 set. 2020.

STOKES, Leah Cardamore. **Short circuiting policy: interest groups and the battle over clean energy and climate policy in the American states**. New York, NY: Oxford University Press, 2020.

TSEBELIS, George. **Nested games: rational choice in comparative politics**. Berkeley Los Angeles Oxford: University of California press, 1990.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2002.

WEBLEY, Lisa. **Qualitative Approaches to Empirical Legal Research**. [S.l.]: Oxford University Press, 2010.

Leandro Molhano Ribeiro. Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor da FGV/Direito-RJ. Desenvolve pesquisas sobre processo decisório e políticas públicas. Suas publicações mais recentes são: BURLAMAQUI, Patricia; RIBEIRO, Leandro Molhano. Atuação da Bancada Feminina no Enfrentamento da Violência contra a Mulher na Pauta da Segurança Pública no Congresso Nacional. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, p. 1–25, 15 jul. 2024.

Patricia de Oliveira Burlamaqui
Doutora em Ciência Política pela UFF. Pesquisadora do Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles. Universidade Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Desenvolve pesquisa sobre processo decisório e políticas públicas com ênfase em segurança pública. Publicação recente: Patricia; RIBEIRO, Leandro Molhano. Atuação da Bancada Feminina no Enfrentamento da Violência contra a Mulher na Pauta da Segurança Pública no Congresso Nacional. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, p. 1–25, 15 jul. 2024.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.