



AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE ‘CICLO COMPLETO’ E DE ‘CARREIRA ÚNICA’ E SEU INSUCESSO EM TENTATIVAS DE ADOÇÃO NO BRASIL

‘FULL CYCLE’ AND ‘SINGLE CAREER’ LEGISLATIVE PROPOSALS AND THEIR FAILURE ON ATTEMPTS OF ADOPTION IN BRAZIL

LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE ‘CICLO COMPLETO’ Y DE ‘CARRERA ÚNICA’ Y SU FALLO EM TENTATIVAS DE IMPLANTACIÓN EM BRASIL

Adriano Sousa Costa*

Resumo: Este estudo tem como objetivo averiguar as condições para formulação, encaminhamento e aprovação de projetos legislativos relacionados ao ciclo completo e carreira única na área de segurança pública. Tais propostas visam tanto conferir às polícias ostensivas a prerrogativa de investigação como regular a forma de ascensão funcional da categoria policial. A questão que guia o estudo é se as proposições de ciclo completo e de carreira única são inadequadas a ponto de obstarem seu debate e consequente aprovação. Para respondê-la, recorreremos a dados da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de indexadores de trabalhos científicos para compreender a qualidade dos projetos e o contexto do debate. Os resultados evidenciam em especial grandes hiatos temporais, primazia do Legislativo frente ao Executivo, reduzido debate acadêmico e, conseqüentemente, baixa qualidade argumentativa dos projetos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança Pública; Comportamento Legislativo.

Abstract: This study aims to investigate the conditions for the formulation, conduction and approval of legislative bills related to the full cycle and single career in the area of public security. Such proposals aim both to give ostensible police the prerogative of investigation and to regulate the functional ascension of the police forces. The question that guides the study is whether full cycle and single career propositions are inadequate to the point of hindering their debate and consequent approval. To answer it, we use data from the House of Representatives, the Federal Senate, and scientific indexers to understand the quality of the projects and the context of the debate. The results show in particular large temporal gaps, primacy of the legislative over the executive, reduced academic debate and, consequently, low argumentative quality of the projects.

Keywords: Public Policy; Public Security; Legislative Behavior.

*Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pós-graduado em Ciências Penais pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UniDERP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Membro da Academia Goiana de Direito. 4 livros publicados. Atua nas linhas de pesquisa de Políticas Públicas e de Segurança Pública. E-mail: delegadocosta@yahoo.com.br. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4554-1009>.

Resumen: Este estudio tiene por objeto averiguar las condiciones para la elaboración, encaminamiento y aprobación de proyectos legislativos relacionados al ciclo completo y carrera única en el área de la seguridad pública. Tales propuestas visan tanto otorgar a las policías ostensivas la prerrogativa de investigación como regular la manera de ascenso funcional de la categoría policial. La cuestión que guía el estudio es si las proposiciones de ciclo completo y carrera única son inadecuadas de tal manera a servir de obstáculos al debate y consecuente aprobación. Para contestarla, recorreremos a los datos de la cámara de los diputados, del Senado Federal y de indexadores de textos científicos para comprender la cualidad de los proyectos y el contexto del debate. Los resultados muestran en especial grandes hiatos temporales, primacía del Legislativo frente al Ejecutivo, reducidas discusiones académicas y, por consecuencia, baja cualidad argumentativa de los proyectos.

Palabras clave: Políticas Públicas; Seguridad Pública; Comportamiento Legislativo.

Introdução

Após a redemocratização brasileira ocorreram várias tentativas de mudanças legislativas que visavam a mudanças estruturais do atual sistema de Segurança Pública – o qual está insculpido no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal (CF) de 1988. Dentre essas propostas estão as que buscam conferir às polícias ostensivas o ciclo completo, bem como aquelas que tentam facilitar o acesso a cargos mais altos nas instituições por meio de um tipo de ascensão funcional, nominada carreira única. A ideia dos propositores de tais projetos legislativos parece ser a de transferir esses dois modelos (que já se encontram em funcionamento em outros países) para o Brasil, em um tipo de transferência de política pública de segurança.

Partindo da premissa de que as polícias realizam apenas parte do ciclo da Segurança Pública, ou seja, ou cuidam somente da prevenção de crimes ou de sua investigação, passou-se a propalar a ideia de que, para se reduzirem os índices criminais, era preciso que todo e qualquer órgão policial pudesse realizar as duas funções, e não apenas aquela para qual foi criada e está atualmente estruturada. A isso se chama, comumente, de ciclo completo de polícia. Países como a França e o Chile adotam modelo semelhante. Para os defensores dessa alteração as corporações policiais, a partir dessas mudanças legislativas, trabalhariam de forma completa, ou seja, fazendo patrulhamento e investigando¹.

Uma segunda matéria é recorrente nos projetos de modificação do sistema de segurança pública, qual seja, a tentativa de ascensão aos cargos mais elevados das instituições policiais sem o necessário concurso público específico, em suma, por ascensão funcional. O que se deseja, em outras palavras, é permitir que integrantes de cargos de menor complexidade (na

¹ É preciso deixar claro que não se está discutindo aqui a unificação das polícias em uma única que possa realizar todas as tarefas, mas sim a multiplicação de polícias idênticas, retirando-se o caráter de especialização constitucional. Por esse motivo projetos de alteração legislativa como a PEC 60/1990, PEC 321/2013, PEC 432/2009 e PL 6666/2002 foram deixados de fora da pesquisa.

escala hierárquica das organizações policiais) possam atingir cargos de atribuições mais elevadas, sem o concurso público adequado. Há que se ter em mente que a ascensão funcional era meio de provimento de cargos públicos, mas fora proibida pelo STF². A essa tentativa dá-se o nome de ingresso por carreira única. Países como Estados Unidos (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) adotam modelo semelhante.

Frente a este quadro, o presente trabalho possui como objeto as propostas de implementação do ciclo completo e da carreira única. O propósito da pesquisa é oferecer um estudo original sobre a formulação, encaminhamento e aceitação política de tais proposições no Legislativo. Tal abordagem se justifica, pois, até a presente data, os temas estão sendo analisados somente com base em referenciais jurídicos, e não com base nas premissas de pesquisa científica e pautadas em literatura pertinente da Ciência Política (de ciclos das políticas públicas, de transferência de políticas públicas, de mudança institucional, de racionalidade limitada, entre outras linhas).

A relutância histórica dos governantes em aprovar proposições sobre essas duas temáticas justificam o interesse do estudo do caso brasileiro. As duas proposições aqui tratadas (insertas no caso brasileiro) foram eleitas para serem estudadas pois materializam tentativas históricas, repetitivas e mal-sucedidas de mudança do sistema, denotando certa repelência, ou seja, aquelas propostas que não possuem suficiente aceitação social e política.

Ao se associarem, em uma única pesquisa, esses dois fenômenos (aparentemente estanques), em um típico caso de desenho coletivo, proporciona-se a corroboração de hipótese ainda mais genérica do que a proposta aqui desenhada, ou seja, de que quaisquer políticas públicas de segurança, com rotulagem repelente, não alcançariam êxito político. Esse é, também, um dos objetivos do trabalho, qual seja o de garantir ainda maior capacidade generalizante (validade externa) ao que aqui está se propondo, de modo a contemplar outras proposições legislativas igualmente inadequadas.

Enfim, a pergunta fundamental da pesquisa é: pode-se afirmar que as propostas de ciclo completo e de carreira única apresentadas no período pós-redemocratização foram qualitativamente inadequadas para sua aceitação política e, conseqüentemente, aprovação? Dessa forma, figura como hipótese principal que as propostas de ciclo completo e de carreira única são inadequadas, o que pode explicar em parte o seu insucesso ou falta de atratividade entre legisladores e governantes. Investigar integralmente essa pergunta demandará a análise de aspectos como: quem são os iniciadores de tais propostas – região de proveniência, partido e sua ideologia, legisladores ou presidentes; distribuição temporal das propostas no período pós-redemocratização (1988-2019); o contexto e discussão acadêmica sobre as propostas aqui

² Nesse sentido, vide o teor da Súmula Vinculante n. 43 do STF, aprovada em 08/04/2015: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (BRASIL, 2015).

elencadas; e, por fim, a qualidade da justificativa dos projetos, mensurada pela análise textual e categorização de termos-chave com base na literatura de ciência política – como discussão orçamentária, peculiaridades locais das políticas públicas e forma de transferência entre países, entre outros. A partir da avaliação desses elementos será possível inferir, ainda que descritivamente, possíveis variáveis que explicam o malogro das propostas em estudo.

No que se refere à metodologia, trata-se de um trabalho precipuamente qualitativo. Foi realizada análise observacional de dados disponíveis em bancos de dados públicos com a função de tentar comprovar ou afastar as hipóteses levantadas, por mais que se aceite que outras variáveis possam também influenciar tal processo de negação continuada a tais projetos. A espinha dorsal da presente pesquisa está nas informações coletadas de projetos que tramitam (e/ou tramitaram) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em tais sítios virtuais, buscou-se não só informações sobre cada um dos projetos, mas principalmente sobre os seus propositores e sobre os seus respectivos partidos políticos. Ademais, intensa pesquisa documental foi realizada nos anexos de cada uma dessas proposições legislativas de modo a avaliar seu conteúdo e consistência – conforme aspectos relevantes abordados na literatura de políticas públicas. Enfim, foram levantados em sítios de busca os trabalhos acadêmicos existentes sobre as temáticas de maneira a aferir a quantidade de elaborações científicas sobre tais temas. Deduz-se que tal procedimento é importante para descobrir se esses objetos são tão relevantes a ponto de promoverem considerável intercâmbio entre pesquisadores e a classe política.

O artigo está dividido em dois blocos. No primeiro, que compreende as próximas cinco seções, são apresentados os pressupostos teóricos relacionados à atuação dos atores políticos e a problemática da difusão e agenda de políticas públicas – de modo a sublinhar os elementos relevantes para conjecturar as variáveis que incidem sobre o fenômeno em estudo. O segundo bloco se inicia com o detalhamento dos procedimentos metodológicos e das hipóteses para, em seguida, apresentar os resultados e sua análise nas quatro seções seguintes. Por fim, na conclusão sintetizamos os aspectos mais relevantes da pesquisa e apontamos uma possível agenda de estudos sobre a temática – que pode ter reverberação em outros trabalhos de políticas públicas e mesmo relacionados à segurança.

A racionalidade dos atores políticos e os possíveis custos de políticas inadequadas

A perspectiva aqui adotada fundamenta-se na tese de que os atores políticos (membros do Legislativo e chefe do Executivo) pensam não só em dar aos eleitores o que eles desejam mas, também, equacionar se quaisquer proposições legislativas podem se voltar contra o eleitorado e, portanto, venham a lhes fazer perder seu apoio político inicial. Pode-se afirmar que a lógica identificada por Arnold (1990), quanto ao comportamento dos congressistas norte-

americanos, quando buscam estimar as preferências de sua base eleitoral antes de aderir ou formular uma proposta, se aplica igualmente aos chefes do Executivo e membros do legislativo brasileiros. Não que se possa cogitar que a população brasileira deseja que o ciclo completo e a carreira única sejam implementados, pois pressupomos que, ao contrário, essas medidas são indesejáveis aos olhos dos eleitores. De qualquer forma, é com base no pressuposto de racionalidade que se passou a buscar resposta ao seguinte questionamento: os políticos vêm rechaçando a implementação de tais políticas públicas de segurança pública por entendê-las inadequadas?

Pressupõe-se que os políticos saibam que a população pode vir a ser alvo de intervenções inadequadas produzidas por essas mudanças e, daí por diante, o impacto desfavorável a ser explorado por seus adversários políticos em eventuais outras eleições se potencialize. Nesses termos, é possível que tal política pública modificativa seja compreendida como uma política pública repelente. Preferências politicamente repelentes geram custos duradouros, já que o voto favorável a uma proposta desse tipo pode ser explorada na mídia e, em pleitos futuros, por adversários políticos (ARNOLD, 1990).

Acredita-se que a percepção acerca das causas e dos efeitos dessas propostas de mudança legislativa foi de fundamental importância para que elas não prosperassem. Não só pelo seu viés prospectivo, mas também pelo viés retrospectivo. Naquela primeira abordagem, pode-se prever os riscos da desconstituição de um sistema de segurança pública já positivado, levando ao colapso a teia de proteção social; já na abordagem retrospectiva torna-se fácil notar que o sistema de segurança pública atual vem se consolidando há décadas e uma mudança drástica pode fazer que voltemos ao marco zero. Mudar o sistema pode trazer grandes riscos ao que já se conquistou historicamente, por mais que existam também possibilidades de pequenos ganhos.

No caso em estudo, quando nos direcionamos a deduzir possíveis hipóteses do fenômeno, destacam-se: a falta de discussão acadêmica sobre as propostas aqui elencadas e sobre os impactos de sua implementação; a utilização de argumentos meramente retóricos nos projetos legislativos, o que pode indicar a ausência de evidências científicas por parte do proponente do projeto; a falta de menção na justificativa dos projetos sobre o protocolo de troca de informações, o que indica que a transferência da política pública não seguiu o procedimento esperado, o que tornam ainda mais incertos os resultados de sua implementação; a falta de informações sobre países semelhantes que adotam esses sistemas e quais são as suas similitudes com o Brasil; a falta de informações sobre impacto orçamentário das mudanças, o que funcionaria como uma das principais barreiras para uma decisão política afirmativa; e a falta de *agendas holders*, e de apropriação da agenda pelo Presidente da República, que facilitem esse processo de concretização (com ou sem enviesamento político).

O trabalho busca demonstrar que a falta de informações sobre tais temas, ao invés de mascarar as premissas equivocadas das propostas, surtem efeitos diferentes dos desejados pelos interessados. A desinformação também é apta a aumentar o nível de incerteza sobre os custos políticos, orçamentários, institucionais e legais, mais do que, inclusive, se as informações sobre projetos repelentes fossem dadas. Em outras palavras, esconder os problemas de tais proposições pode acabar gerando consequências piores do que mencioná-los expressamente: a sua inviabilidade política. Nesse sentido, avaliar as diferentes variáveis listadas no parágrafo anterior auxiliará a responder a hipótese principal da pesquisa. Para tanto, parece ser essencial compreender quais seriam os custos presumidos que os políticos levariam em consideração quando de seu decisório.

Um dos mais importantes entraves para tais propostas (principalmente a de ciclo completo) seria o aumento de gastos orçamentários para implementar tal modificação, já que a Polícia, antes só ostensiva, precisaria de incremento estrutural para realizar as tarefas investigativas e vice-versa. A multiplicação de gastos para se manterem corporações idênticas, organizadas em ciclo completo, é indubitável. E não se pense que será possível eliminar uma ou outra polícia, visando-se a evitar a duplicidade dos gastos. Pode-se conjecturar, portanto, que a ausência de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o impacto orçamentário de tais mudanças aumentam as chances de insucesso das referidas políticas públicas.

Além disso, os riscos jurídicos (legais) de concretização de atos falhos investigativos por falta de capacidade técnico-jurídica poderiam aumentar a quantidade de erros judiciários e, por fim, abalariam a credibilidade das instituições públicas. Esses riscos estariam igualmente presentes nas propostas de ciclo completo e de carreira única. A percepção social sobre a utilidade e a pertinência de tais mudanças é fator muito importante para sobrelevar ainda mais os debatidos riscos políticos. Como os políticos não conseguem constatar a existência de massivo apoio popular a essas proposições, menores são as chances de que elas sejam aprovadas. Enfim, pode-se supor que a percepção da impopularidade da implementação desses projetos estimula que a classe política se afaste da aprovação deles.

Note, então, que há motivos plausíveis para que, na senda política, os governantes temam que os eleitores venham a se lembrar mais dos atropelos dos anos iniciais dessa despropositada “revolução” do que de eventuais boas repercussões (a serem vistas após décadas). Como expõe Arnold (1990), nem sempre os cidadãos são capazes de compreender a inteira corrente causal de um processo de adoção de política pública. Nesse caso os efeitos de curto prazo podem ser mais evidentes e duradouros em suas memórias. Essa é uma conta, inclusive, que quem aderir politicamente a tais tipos de proposições pode vir a pagar. O custo político é inegável.

Existem ainda outros possíveis entraves. Primeiro, que políticas públicas desse quilate não afetariam negativamente somente determinado grupo de eleitores, qual seja, o mais pobre e residente em bairros mais periféricos. Entende-se assim que a Segurança Pública é uma política pública distributiva, a qual abrange todos os cidadãos, independentemente de faixa de renda e local de moradia. Ademais, políticas públicas que subvertam a forma de abordagem policial podem chamar a atenção de pessoas que costumeiramente nem se importam com tal temática. Esse é um grande risco pois, ao se noticiarem erros grosseiros em investigações ou mesmo em face de atuações truculentas, pode-se alertar (de forma desfavorável) a atenção de eleitores até então desinteressados (ARNOLD, 1990).

Parece-nos interessante compreender que essas controvertidas proposições vêm sendo veiculadas com uma roupagem de políticas públicas importadas de países que são bem-sucedidos no combate à sua criminalidade doméstica sem que, contudo, analise-se as diferentes nuances contextuais que permeiam os referidos países. Essa análise inadequada pode trazer um grande problema estrutural para a Segurança Pública brasileira.

A dominância legislativa

Sem entrar na discussão jurídica se tais propostas de alteração legislativa precisam se materializar em Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) ou em Projetos de Leis (PLs), o que importa é que, de uma ou outra forma, tanto o Presidente da República, como os membros do legislativo, podem propô-las. Ainda assim, costuma-se presumir o papel de dominância do Executivo no processo legislativo devido ao seu sobrelevado poder de iniciativa. Pereira e Mueller (2003, p. 740), por exemplo, destacam que o Executivo conta com instrumentos (poderes constitucionais de iniciativa, “centralização do processo decisório pelos líderes de partidos da coalizão majoritária”, e prerrogativa na “distribuição de recursos políticos e financeiros”) que lhe conferem vantagem nessa seara.

É claro que esses fatores não são impeditivos para que o Congresso o faça, retomando seu poder originário de deflagrar o processo legiferante – como os próprios autores reconhecem, ao observar os dispositivos institucionais ao dispor do Legislativo para contrapor o Executivo. Por isso, se ficar constatado que essas propostas de alteração das estruturas do Sistema de Segurança Pública partiram do legislativo brasileiro, por quê teria o Executivo se desinteressado pela colocação de tal tema na agenda decisional? Daí pode-se conjecturar que os Presidentes da República brasileiros apresentam pouco interesse em se apropriarem de tais temas/agenda, o que faz aumentarem as chances de não-aprovação.

Esse pressuposto de dominância do Executivo, face ao processo legislativo brasileiro, é importante por dois aspectos: o primeiro porque, mesmo em um sistema de dominância do Executivo, pode não ter existido interesse originário do Presidente da República de modificar a

estrutura constitucional da segurança pública (por meio de ferramentas de domínio de agenda política); o segundo é que o Executivo pode nunca ter se apropriado de nenhum projeto desse naipe (iniciado no Legislativo) e, então, não tenha lhe guiado até a aprovação. O interesse do chefe do Executivo é sempre muito semelhante ao dos congressistas, qual seja o de se manter no poder por meio do voto. Essa presunção racional é importante, pois, se nenhum Presidente da República (desde 1988) tomou a decisão de implementar tais modificações no sistema público de segurança (precipualemente a de ciclo completo), é porque não viram tal alteração como adequada.

Outro importante argumento é que o desinteresse do Executivo nesse processo pode ter sido originado pela falta de um *agenda holder* com capacidade suficiente para fazer a articulação legislativa interna ou mesmo incentivar que o Poder Executivo comprasse tal ideia e, então, se apropriasse dos referidos projetos. E nesse ponto, especificamente, a falta de informações claras sobre as causas e sobre os efeitos de tais projetos (principalmente os riscos de impacto negativo) pode servir para explicar o porquê de nenhum parlamentar (ou mesmo o Presidente da República) ter se arriscado a perder o seu capital político. É importante salientar que o *agenda holder* pode ser qualquer um, desde que detenha conhecimento específico sobre o objeto, bem como consiga centralizar as negociações e servir como ponto de referência para os demais (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Esse aspecto é particularmente importante pois se indaga se a mesma postura de desinteresse estaria presente independentemente do partido político dos congressistas, ou mesmo independentemente do governo nacional ser de direita ou de esquerda. Deduzimos então a hipótese de que, independentemente do partido político, os congressistas apresentam pouco interesse em funcionarem como *agendas holders* e trabalharem pela aprovação das propostas.

Portanto, a conjugação de falta de interesse do Executivo, inexistência de *agendas holders* no legislativo, a irrelevância da ideologia e a complexidade e riscos sociais dessas modificações podem ser fatores essenciais para compreender o porquê de tais propostas nunca terem alcançado êxito.

Transferência inadequada de políticas públicas de segurança de outros países

A justificativa dada pelos sectários de tais mudanças é a de que outros países já adotam estruturação semelhante na segurança pública e são extremamente bem-sucedidos. Em síntese, argumentam que polícias ostensivas (inclusive as militarizadas) podem fazer todo o ciclo de segurança, inclusive a parte investigatória em face de crimes perpetrados por civis. Ademais, advoga-se que existem outras instituições policiais nas quais o ingresso inicial em uma carreira policial permite a ascensão posterior aos postos mais elevados da organização, sem realização de um concurso público aberto à ampla concorrência.

Não se nega que a literatura de Políticas Públicas se debruça sobre a possibilidade real de se transferir uma política de um país a outro, o que é bem comum. Inclusive, é possível que somente parte de um modelo seja transferido, o que torna possível a transferência de ciclo completo e da carreira única para o Brasil. Como expõem Marsh e Sharman (2010, p. 42) é raro que uma política seja copiada em sua integralidade, sendo mais comum a construção de programas que integrem elementos externos e internos (híbridos) à comunidade em questão – iniciativa esta que auxilia no processo de implementação em outras condições. Por isso, o problema não é bem a cópia de parte de um sistema estrangeiro, mas, principalmente, a falta de emolduramento geopolítico e econômico dessas tentativas.

Enfim, é preciso iluminar os vetores mínimos para que uma transferência desse quilate seja bem-sucedida. Vale frisar que há requisitos indicados pela própria literatura especializada para que essa transferência de modelos de polícia seja adequada; se ausentes, tender-se-ia a um retumbante fracasso (SHIPAN; VOLDEN, 2012). A complexidade da política a ser transferida é também um fator importante (e de risco) para o seu sucesso (DOLOWITZ; MARSH, 1996). A internalização dessas novas políticas públicas de segurança pública não é ato de estágio único (*single-stage policies*), no qual uma pequena mudança parcial da legislação traria os efeitos milagrosos para a sociedade. Na verdade, múltiplos estágios (e altos custos) estariam envolvidos.

Há que se levar em conta que as políticas públicas de segurança podem também ser consideradas inadequadas quando: não haja informação sobre seu objeto, bem como sobre o sucesso de sua implementação; quando elas versem sobre parte irrelevante de um sistema estrangeiro, que está sendo copiado; e, por fim, quando o Estado que está sendo alvo da cópia do sistema é muito diferente do país que o copia (no caso concreto, o Brasil). Por isso, quando aqui se define que uma política pública é considerada inadequada, optamos por esquecer a diferença conceitual entre política pública desinformada, incompleta e inadequada (JAMES; LODGE, 2003), alocando todas elas sob o mesmo rótulo.

À luz dos conceitos acima, é importante salientar que os defensores da adoção desses modelos estrangeiros de segurança partem do pressuposto equivocado de que os países passam pelos mesmos problemas criminais do Brasil. Pode-se afirmar que a quantidade de crimes (e a dominância de uns em face de outros) são peculiares a cada realidade social. Por isso, parece ser uma decisão contestável a de importar um modelo de Polícia para o Brasil sem se levar em conta os abismos que o separam dos demais países. O país, por exemplo, não parece ter os mesmos problemas de atentados terroristas como alguns países europeus suportam. Na verdade, a ação de milícias, a corrupção estruturada e a magnitude da teia do crime organizado nacional parecem ser problemas peculiares e muito mais relevantes no Brasil.

Não é difícil inferir que, por isso, os atuais modelos francês ou inglês talvez não sejam compatíveis com o Brasil. De outro turno, tentar similitudes com o modelo chileno parece

inadequado, já que se trata de um país unitário e vinculado a porção territorial muito inferior a do Brasil. Há outras diferenças, é claro. Essas, contudo, saltam-nos aos olhos. Por isso conjecturamos que a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre informações de países com características semelhantes às brasileiras (semelhanças geopolíticas e econômicas, por exemplo), que já adotam tais sistemas, denota falta de conhecimento sobre a necessária compatibilidade para a transferência da política pública e, por isso, diminuem-se as chances de aprovação.

É inclusive por isso que se reputam inadequadas as tentativas de transferência que se pautam em efêmeras visitas técnicas. O que há, nesses casos, é o que chamamos de “visita de casa arrumada”, nas quais o país pioneiro sempre mostra ao receptor o que há de melhor em seu modelo, escondendo problemas viscerais existentes, até para não atrapalhar a boa fama que se goza frente aos outros países. Uma visita de poucos dias em um local deste não permite a análise aprofundada do aspecto social, da forma efetiva de organização do Estado, das nuances de relacionamento entre os Poderes, do aspecto econômico, do viés político e, por fim, da questão ideológica das populações dos países. Caso se desejasse realmente aprender com o outro país (o que seria um autêntico processo de *policy learning*), requer-se-ia uma imersão necessária aos meandros daquele sistema, em algo muito semelhante ao que se faz em um estudo etnográfico usual (*prolonged engagement in field*).

Ademais, não parece ter havido o principal requisito para a ocorrência de uma “transferência adequada de política pública”, no decurso de quaisquer dessas várias proposições legislativas analisadas, ou seja, ter existido um protocolo formal de troca de informações e de experiências. Diz-se isso, pois uma transferência não deve ocorrer com base no “ouvir dizer”, com base no que se encontra na *internet* e, pior ainda, por meio da cópia de argumentos de projetos anteriores. Por esse motivo deduzimos que a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o protocolo de troca de informações indica que não há suficientes informações sobre tais pretendidas alterações.

No caso de ocorrência de insucesso na transferência, não só o país que copia poderá ser prejudicado, mas também o que empresta as balizas da política pública. Afinal de contas, o país que a empresta pode ter abalado o crédito do seu modelo, pois se evidenciará que tal estrutura, sozinha, não é a panacéia para os problemas do mundo. Nesse sentido Dolowitz e Marsh (2000) sublinham que, apesar da frequente expectativa de sucesso na transferência de políticas, existem elementos que podem prejudicar o processo. A falta de atenção quanto às informações obtidas do país pioneiro, à existência de aspectos institucionais que não foram transferidos (e explicam seu sucesso) e às diferenças contextuais (econômicas, sociais, políticas, etc.) podem resultar, na ordem, em transferências desinformadas, incompletas ou inadequadas.

Os fluxos para a mudança das políticas públicas de segurança

A literatura clássica da Ciência Política advoga que o momento adequado para se colocar um tema na agenda decisional de um governo ocorre quando há a confluência de três fatores: problemas atuais, vontade política de resolvê-los e soluções preexistentes. Tais conjuntos de variáveis, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013) em referência à obra de John Kingdon, caracterizam-se como o fluxo de problemas, o fluxo da política pública e o fluxo político.

Frise-se que, antes mesmo de se construir uma saída para o problema (fluxo das soluções), é recomendável a busca por conhecimento científico especializado, o qual tem aptidão para formular hipóteses adequadas para solver os ditos problemas de segurança. A falta desses debates primevos, que usualmente envolvem “burocratas, assessores parlamentares, acadêmicos e pesquisadores em *think tanks*” (ZAHARIADIS, 2014, p. 33), pode ser uma das razões para que nenhuma dessas propostas tenha atingido êxito. Essa é a razão para conjecturarmos que o insuficiente debate acadêmico sobre as repercussões da implantação de um novo sistema resulta no atual insucesso das propostas elencadas.

Por isso, além dos três fluxos citados acima, é necessário que um grande maestro organize tais processos em face de uma janela de oportunidade contingencial que se abre por curtos períodos de tempo, principalmente em momentos de padecimento de pressões externas sobressalentes – por exemplo, em circunstâncias de guerra ou de índices alarmantes de determinados crimes (GOERTZ; LEVY, 2007). O alinhamento desses fatores, passando juntos por essa janela, é o que indica o sucesso na implementação de uma política pública.

Como visto, essa janela só se abre de acordo com o alinhamento dos fluxos (problema, político e de soluções). Por isso, cada evento tem a probabilidade de abrir uma determinada janela. Contudo, se for aberta a janela errada, podem ocorrer grandes problemas para se concretizar as mudanças desejadas. Um exemplo mencionado por Zahariadis (2014, p. 35), citando George Avery, é quando, em uma ocasião de bioterrorismo, tal evento é enquadrado na linha de segurança, e não de saúde pública, o que limita a possibilidade de “instituir reformas amplas e fundamentadas que poderiam melhorar não apenas a habilidade para conduzir incidentes terroristas, como também alcançar outras necessidades de saúde pública”.

Por isso, em crises de segurança pública, pela falta de prevenção de crimes, não parece adequado que as corporações de polícia ostensiva, que não estão conseguindo atingir seus desideratos institucionais (precipuamente o de prevenir crimes), consigam mudar sua posição no arranjo do sistema de segurança para alcançar funções e privilégios adicionais. Nesse caso, a janela não seria a adequada: uma coisa é a janela voltada para soluções reais dos problemas da segurança pública; outra é a janela de reposicionamento de corporações no sistema de segurança.

Portanto, argumentos retóricos e repetitivos acerca de crises da segurança pública (bem como de altos índices de criminalidade) não são suficientes para abrirem a janela da reforma do sistema de Segurança Pública, principalmente quando é perceptível que os projetos de alteração legislativa estão voltados ao aumento do poder das corporações e de seus membros. Não só isso. A argumentação de crise de segurança pública deveria vir acompanhada de soluções factíveis e construídas adequadamente, e não advir da escolha de remédios aleatórios e que podem gerar efeitos ainda piores. Por esses motivos deduzimos que os projetos de lei ou de emenda constitucional se utilizam de argumentos repetitivos na sua justificativa, o que denota que talvez nem os proponentes consigam compreender bem o motivo para tal proposição, o que dificulta ainda mais o convencimento e aceitação de tais projetos pelos governantes e pelos outros legisladores.

As janelas de oportunidades constitucionais e as possibilidades de reforma

O presente trabalho adota o pressuposto de que, na atual ordem constitucional vigente, ocorreram duas grandes janelas de oportunidades para mudanças estruturais a serem propostas por grupos de interesses e empreendedores políticos: a primeira, no curso da própria Assembleia Nacional Constituinte (ANC); e a segunda quando do período de revisão constitucional.

Por mais que os achados da literatura não demonstrem claramente que a primeira grande janela de oportunidade para os grupos de interesse tenha ocorrido no período da própria ANC, pela insuficiência de dados que mostrem a atuação deles nas casas legislativas (SANTOS, 2014), é bem provável que o primeiro momento para a atuação da advocacia defensiva nesse jaez tenha sido entre 1987-1988. Após esta, o segundo momento de atuação de grupos de *lobby* (segunda janela constitucional) se dera entre 1993 e 1994, período no qual existia a possibilidade expressa de revisão constitucional (SANTOS, 2014).

A informação sobre essas duas janelas de oportunidades é muito relevante para este trabalho, pois o que se deveria esperar é que quaisquer projetos de mudanças estruturais tivessem maior recorrência nos referidos períodos. Contudo, a lógica em relação aos projetos de ciclo completo e de carreira única parece ter seguido uma trajetória diferente, em virtude da pecha de projetos antidemocráticos que lhes acompanham. Diz-se isso, pois, embebidos pelo renovado espírito democrático, parece inviável que tenha havido incentivos para que os legisladores (e o próprio Executivo) chancelassem projetos tão contraditórios frente ao advento da Nova República. Por esse motivo, em suma, conjecturamos que o período da redemocratização brasileira causou ambiente ainda mais inadequado para as proposituras de projetos de ciclo completo e de carreira única.

Hipotetiza-se, também, que essas alterações estão encontrando resistência pelo fato de não se estar certo sobre a solução fundada na adjudicação de ainda mais poder às polícias

ostensivas, precipuamente as militarizadas, bem como garantindo uma reserva de mercado aos já policiais. A razão da repelência é simples. Parte-se da ideia de que as polícias ostensivas não estão alcançando êxito na prevenção dos crimes e, portanto, sejam igualmente ineficazes frente aos novos misteres a que estão buscando. No caso da carreira única, a ofensa ao princípio universal do concurso público, impedindo-se que qualquer pessoa (estando ou não em uma instituição) possa concorrer (pelo conhecimento acumulado) aos cargos mais altos de uma corporação, dando-se privilégios classistas a quem já esteja nas corporações, soa como antidemocrático. Enfim, essas tentativas de mudança de regras postas, fomentadas por integrantes mal-sucedidos em seu mister originário, a qual precisam reinventar as estruturas do sistema para buscar seu reposicionamento, é um bom exemplo do fenômeno conhecido como deslocamento institucional – *displacement* (MAHONEY; THELEN, 2009).

Metodologia e hipóteses

Todas as hipóteses formuladas nas seções anteriores foram construídas com esteio prévio em extensa revisão de literatura, o que confere direção certa para as inferências descritivas e causais a que visamos alcançar. O constructo metodológico tem como função precípua buscar responder à pergunta fundamental da pesquisa: pode-se afirmar que as propostas de ciclo completo e de carreira única apresentadas no período pós-redemocratização foram qualitativamente inadequadas para sua aceitação política e, conseqüentemente, aprovação? Dessa forma, figura como hipótese principal da pesquisa: as propostas de ciclo completo e de carreira única são inadequadas, o que pode explicar em parte o seu insucesso ou falta de atratividade entre legisladores e governantes.

Ademais, a intenção é buscar a confirmação das hipóteses secundárias, as quais especificam a referida hipótese principal, sendo elas: (1) a ausência de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o impacto orçamentário de tais mudanças propiciam o insucesso das referidas políticas públicas; (2) a percepção da possível impopularidade da implementação desses projetos estimula que a classe política se afaste da aprovação deles; (3) os Presidentes da República brasileiros, independentemente do partido, apresentam pouco interesse em se apropriarem de tais temas/agenda, o que faz aumentarem as chances de não-aprovação; (4) independentemente do partido político, os congressistas apresentam pouco interesse em funcionarem como *agendas holders* e trabalharem pela aprovação das propostas; (5) a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre informações de países com características semelhantes às brasileiras, que já adotam tais sistemas, denota falta de conhecimento sobre a compatibilidade para a transferência da política pública e, por isso, diminui as chances de aprovação; (6) a falta de menção nas justificativas dos projetos de lei ou de emendas constitucionais sobre o protocolo

de troca de informações indica que não há suficientes informações sobre tais pretendidas alterações; (7) o insuficiente debate acadêmico sobre as repercussões da implantação de um novo sistema resulta no atual insucesso das propostas elencadas; (8) os projetos de lei ou de emenda constitucional se utilizam de argumentos repetitivos na sua justificativa, o que denota que talvez nem os proponentes consigam compreender bem o motivo para tal proposição, o que dificulta ainda mais o convencimento e aceitação de tais projetos; (9) o período da redemocratização brasileira causou ambiente ainda mais inadequado para as proposituras de projetos de ciclo completo e de carreira única.

Frisa-se que o presente trabalho se propôs a observar a propositura originária dos projetos de lei e de emenda constitucional voltados à concessão de ciclo completo de polícia e de carreira única para as instituições policiais. Contudo, não se imiscuirá na discussão aprofundada de substitutivos aos referidos projetos, nem em face de eventuais apensamentos, nem tampouco se anotarão as eventuais alterações de grande ou de pequena monta durante a respectiva tramitação, o que pode ser objeto de pesquisa futura. A ideia é a de construir um panorama sobre a difusão de tais proposituras visando a se produzir inferências descritivas e causais suficientes para confirmar ou rechaçar as hipóteses aqui levantadas, e não para compreender o processo legislativo delas em suas minúcias.

A construção de metodologia de coleta de dados levou em consideração os objetos legislativos principais: “ciclo completo” e “carreira única”. No que tange ao ciclo completo de polícia, não se limitou a pesquisa às proposições que versam sobre determinada corporação policial, por mais que parece ser ainda mais central o enfoque nas proposições de ciclo completo das polícias militarizadas. Quanto às propostas de carreira única, idênticos parâmetros foram aplicados.

Informações como o número do projeto, o principal autor, o estado e o partido a que se vincula (se de Direita, de Centro ou de Esquerda), a data da propositura e o partido do Presidente à época da proposição são informações-chave que precisavam ser trazidas à baila visando possibilitar inferências descritivas importantes para a pesquisa (e para outras futuras). No que tange à categorização de partidos políticos, parte-se da classificação dada pela obra organizada por Krause, Machado e Miguel (2016).

Com a finalidade de analisar a dinâmica e a intensidade dessas proposições, levando-se em consideração a série temporal desde 1987, passou-se a compilar as informações de projetos que tramitam (e tramitaram) na Câmara dos Deputados³ e no Senado Federal⁴ até 01/03/2019. Para tanto, usando as ferramentas de pesquisa dos próprios *sites* das casas legislativas, sacou-se mão de palavras-chaves para encontrar todos os Projetos de Lei e Projetos de Emenda

³Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. Link: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

⁴ Senado Federal. Atividade legislativa. Link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

Constitucional que tratassem sobre os dois temas supracitados, independentemente da corporação a que estivessem vinculados.

Construíram-se tabelas descritivas inéditas visando a evidenciar a existência de um padrão de distribuição temporal de tais projetos, bem como as características próprias de seus propositores, o que poderia auxiliar em inferências descritivas e, portanto, em futuras inferências acerca das causas que ocasionaram tamanha oposição a tais proposições em todas as legislaturas após a redemocratização. Essa análise permitiu a construção de melhores parâmetros de testagem (em busca da validade do constructo), permitindo aperfeiçoar, inclusive, as hipóteses já formuladas.

Algumas observações adicionais foram realizadas, a exemplo do partido do Presidente da República à época da proposição da alteração da legislação, visando a inferir se, em face do componente ideológico, em mandatos de Presidentes de esquerda, há prevalência de tais proposituras. Essa referida hipótese secundária busca demonstrar a existência de uma emolduração política para as proposições legislativas. A ideia é evidenciar se esses projetos de mudança da estrutura da segurança pública são favorecidos pela ideologia de esquerda, ou não.

Outro ponto que precisava ser investigado é se as proposições estavam vinculadas à iniciação de congressistas ou seguiam a tendência de dominância legislativa do Poder Executivo. Segundo Silva e Araújo (2013, p. 24), “o fenômeno da apropriação da agenda é verificado quando projetos de lei ou medidas provisórias do governo são inspirados em propostas que tramitam no Parlamento”, adquirindo diferentes feições e graus. De acordo com os mesmos autores, “no período de 1995 a 2010, 18,5% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei do Executivo surgiram por meio da apropriação da agenda do Legislativo” (SILVA; ARAÚJO, 2013, p. 25). Esse é um ponto relevante, pois o desinteresse do Poder Executivo na apropriação dos referidos projetos de mudança legislativa pode indicar a possível ausência de *agendas holders* para liderar a aprovação deles.

Decidiu-se por realizar análise bibliométrica simples acerca de trabalhos acadêmicos voltados aos objetos em estudo. A ideia é verificar se houve (ou não) suficientes debates acadêmicos sobre tais proposições e, portanto, analisar se essa variável pode ter contribuído para o insucesso de toda e qualquer proposta que tenha tratado sobre “ciclo completo” e “carreira única”. A opção metodológica não foi a só de quantificar tais trabalhos acadêmicos e os alocar na linha do tempo, mas principalmente a de categorizar os trabalhos pelos qualificativos acadêmicos do autor (titulação). Ademais, em semelhante esteira bibliométrica, optou-se por analisar, nos referidos projetos legislativos, a repetição de palavras e argumentos no sentido de se comprovar a presença ou ausência de informações adequadas e necessárias para a decisão pela aprovação.

Tabelas descritivas dos projetos na Câmara dos Deputados

Será possível perceber pelos dados abaixo que, das 12 proposições legislativas sobre ciclo completo, 8 são de Congressistas da Região Sudeste, o que indicaria um possível *cluster* a ser estudado. Outra importante observação é a de que apenas 2 propostas foram encapsuladas em projetos de lei comuns, sendo que os demais se materializaram em propostas de emendas constitucionais. Isso pode se dar pelo fato de que as normas que tratam da estrutura da Segurança Pública, elencadas no artigo 144 da CF, estão constitucionalizadas e, portanto, só por emendas constitucionais poderiam ser alteradas.

É possível perceber, também, que as proposições tiveram uma lacuna temporal entre os anos que sucederam a ANC, só passando a surgir próximo do ano de 2000. Um ponto muito importante que foi sobrelevado é que as primeiras propostas a surgirem, quase 10 anos após a redemocratização, foram no sentido de municipalizar a segurança pública, dando ciclo completo às polícias municipais, o que pode indicar a maior repulsa (em períodos mais próximos à ANC) quando o ciclo completo a ser debatido está vinculado às forças militares – nesse sentido estão as PEC nº 124/1999, nº 250/2000 e nº 291/2000 (BRASIL, 1999, 2000a, 2000b).

Outro ponto interessante é que não ocorreu nenhuma proposta que tenha partido do chefe do Poder Executivo, mostrando seu desinteresse em capitanear projetos nesse sentido. Ademais, existe uma relação de muito equilíbrio entre propostas de mudança legislativa em governos de Direita e de Esquerda. Seis foram cunhadas em governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e outras seis por governos outros (Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro). Quanto aos deputados propositores, sete partiram de congressistas de direita, dois de esquerda, dois de centro e um por coalizão esquerda/direita.

Tabela 1 - Propostas de Ciclo Completo na Câmara dos Deputados

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC 124/1999	Félix Mendonça	30/09/1999	PPB - D	BA	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 250/2000	Ronaldo Vasconcellos	25/05/2000	PFL - D	MG	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 276/2000	Cunha Bueno	09/08/2000	PPB - D	SP	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 291/2000	Mauro Benevides	05/10/2000	PMDB - C	CE	Fernando Henrique Cardoso - PSDB
PEC 181/2003	Josias Quintal	16/10/2003	PMDB - C	RJ	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 7/2007	Indio da Costa	14/02/2007	PFL - D	RJ	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 266/2013	Félix Mendonça Júnior	24/05/2013	PDT - E	BA	Dilma Rousseff - PT
PEC 423/2014	Jorginho Mello	06/08/2014	PR - D	SC	Dilma Rousseff - PT
PEC 431/2014	Subtenente Gonzaga	29/10/2014	PDT - E	MG	Dilma Rousseff - PT
PEC 127/2015	Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes	09/09/2015	PT e PRB - E/D	MG e RJ	Dilma Rousseff - PT
PL 9814/2018	Capitão Augusto	20/03/2018	PR - D	SP	Michel Temer - PMDB
PL 1004/2019	Capitão Augusto	21/02/2019	PR - D	SP	Jair Messias Bolsonaro - PSL

Fonte: Elaboração própria.

No que tange à evolução legislativa de propostas sobre a carreira única, é possível perceber que existiram menos propostas de carreira única (6) do que de ciclo completo (12), o que poderia indicar que a *advocacy* de polícias ostensivas seria mais intenso do que a de grupos de interesse internos das corporações buscando a ascensão funcional. Esse ponto precisa ser melhor investigado em trabalhos futuros.

Além disso, por mais que tenha ocorrido dominância do legislativo, em período próximo à ANC, o Poder Executivo sacou mão de sua prerrogativa legal e propôs dois projetos de Lei para conferir carreira única. Esse ponto é importante, pois, no que tange ao ciclo

completo, nunca houve propositura por parte do Presidente da República, o que pode ser derivado da absoluta falta de agendas *holders*, bem como pela presunta maior repelência de tal proposição.

Tabela 2 - Propostas de Carreira Única na Câmara dos Deputados

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PL 3531/1989	Poder Executivo	11/09/1989	-	-	José Sarney - PMDB
PL 3607/1989	Poder Executivo	11/09/1989	-	-	José Sarney - PMDB
PEC 44/2007	Carlos Willian	17/04/2007	PTC - D	MG	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PL 6440/2009	Capitão Assunção	18/11/2009	PSB - E	ES	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC 361/2013	Otoniel Lima	03/12/2013	PRB - D	SP	Dilma Rousseff - PT
PEC 273/2016	Subtenente Gonzaga	26/10/2016	PDT - E	MG	Michel Temer - PMDB

Fonte: Elaboração própria.

Outrossim, é possível perceber na Tabela 2 que as proposições sofreram, também, um abismo temporal, como visualizado igualmente nas propostas de ciclo completo (entre 1989 e 2007), o que pode indicar semelhante resistência do Legislativo a propostas desse jaez no período próximo à redemocratização.

Ademais, das seis propostas oriundas do legislativo, quatro delas estão vinculadas a deputados federais da região Sudeste, o que poderia sugerir um hipotético *cluster* de atuação ideológica. Por fim, no que tange ao partido do Presidente da República à época da proposição, três foram cunhadas em governos do PT e as outras três em governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o que pode indicar que, tanto para governos de esquerda, como para os de direita, compreendem que tais proposições podem lhe trazer riscos de perdas de votos e, por isso, não teriam interesse em dar andamento a tais propostas, nem muito menos promover-lhes a apropriação. No que tange aos partidos políticos dos deputados propositores, duas propostas partiram de deputados da direita, sendo que duas partiram de deputados da esquerda, o que reforça a hipótese acima.

Tabelas descritivas dos projetos de mudança legislativa no Senado Federal

O número de Propostas de Emendas Constitucionais voltadas ao ciclo completo, que tramitaram no Senado Federal, é muito menos expressiva do que as que foram propostas na Câmara dos Deputados. Na verdade, isso já era esperado, pois o Senado Federal não costuma ser a casa iniciadora dominante no sistema constitucional brasileiro. Enfim, é possível visualizar que foram três PECs, sendo que todas foram propostas por um conjunto de Senadores, o que impossibilita analisar, hermeticamente, o partido do proponente principal, bem como sua origem nacional.

De qualquer sorte, é possível perceber que, antes de 2005, nenhum projeto nesse sentido tinha sido proposto na referida casa legislativa. Pode-se observar que existiu uma nítida prevalência de proposições na época do governo PT. É possível que isso tenha se dado não por afinidade política, mas sim pelo fato de ter havido, no Senado Federal, maior abstinência legislativa sobre tais temáticas após a redemocratização de 1988. Outro ponto de grande interesse é que a autoria de tais projetos, que geralmente é conjunta e multipartidária, indica, mais um vez, que a afinidade partidária talvez não seja causa suficiente para explicar a recalcitrância na proposição dos mal-sucedidos projetos de ciclo completo e de carreira única.

Tabela 3 - Propostas de Ciclo Completo no Senado Federal

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC nº 21/2005	Senador Tasso Jereissati e outros	2005	Vários - Indeterminado	Vários	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC nº 51/2013	Senador Lindbergh Farias e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 131/2015	Senador Tasso Jereissati e outros	2015	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT

Fonte: Elaboração própria.

Em semelhante esteira, no que tange à evolução legislativa de propostas sobre a carreira única, é possível perceber que a abstinência legislativa sobre tal temática, após a redemocratização de 1988, foi ainda maior do que a sobre o ciclo completo, vez que a primeira proposição só se deu em 2011.

Tabela 4 - Propostas de Carreira Única no Senado Federal

NÚMERO	AUTOR	DATA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE À ÉPOCA DA PROPOSITURA
PEC nº 102/2011	Senador Blairo Maggi e outros	2011	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 51/2013	Senador Lindbergh Farias e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT
PEC nº 73/2013	Senador Anibal Diniz e outros	2013	Vários - Indeterminado	Vários	Dilma Rousseff - PT

Fonte: Elaboração própria.

Em arremate, todos os dados e as inferências elencados nesta seção são necessários e adequados para que algumas dessas possíveis relações causais sejam demonstradas. Pesquisas futuras podem vir a levantar hipóteses outras que complementem o referido trabalho.

Tabela descritiva de artigos científicos

A relevância de trabalhos científicos, para a compreensão do ciclo de uma política pública, inclusive as de Segurança Pública, é inegável. Por isso, foi preciso analisar se a construção das soluções para os problemas de segurança pública, com base em propostas de ciclo completo e de carreira única, advieram de premissas acadêmicas especializadas (com base em pesquisas pautadas no uso correto de metodologias científicas) ou se fundaram, exclusivamente, em trabalhos de pouca expressão e balizados em mera retórica jurídica.

Enfim, as próximas tabelas foram construídas enfocando as publicações acadêmicas, independentemente da forma de publicação do trabalho (revista, periódico, livro ou *site*), bem como se favoráveis ou não a tais propostas. Se a intenção era evidenciar o desinteresse acadêmico sobre tais temas, essa metodologia tem aptidão para tanto. Outro ponto que precisava ser esclarecido é se boa parte desses trabalhos são oriundos de autores que são (ou foram) integrantes de forças policiais (principalmente militares), o que poderia indicar haver grande interesse de grupos corporativos na disseminação de informações tendenciosas sobre esses novos modelos.

Sobre esse ponto é importante salientar que a escolha por dicotomizar os trabalhos acadêmicos entre os produzidos por mestres/doutores e os de autores com menor graduação não é despropositada. Presume-se que aqueles trabalhos possuam maior rigor metodológico, evidências mais relevantes e, principalmente, estão vinculados a maior tempo para desenvolvimento de uma pesquisa. Com base nessas premissas, foram pesquisadas as

expressões “ciclo completo” e “Polícia” no buscador da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)⁵, do portal Scielo⁶ e, por fim, no Google Acadêmico⁷. Os referidos buscadores trouxeram à baila centenas de milhares de resultados, referindo-se a textos que tenham mencionado tais expressões, por mais que não necessariamente tenham abordado a discussão mais percuciente sobre o tema. Portanto, somente aqueles textos que tiveram debate adequado sobre o tema, e não somente menção rápida ou circunstancial, foram catalogados.

Tabela 5 - Trabalhos acadêmicos sobre Ciclo Completo

Ano	Qtde.	Titulação Mestre/Doutor	Segurança Pública
Entre 1988 e 2000.	0	-	-
Entre 2000 e 2010	4	2	4
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	5	1	3
2014	4	3	2
2015	3	0	3
2016	7	3	4
2017	7	0	6
2018	6	2	6
2019	2	0	1
Total	38	11	29

Fonte: Elaboração própria.

Os dados acima são muito importantes, pois indicam que é muito pequena a quantidade de trabalhos científicos produzidos sobre tal temática específica. Desde 1988, só ter havido a produção de 38 trabalhos nesse jaez, está a indicar um possível desinteresse da academia por tal temática. É perceptível que pujança maior de trabalhos só começa a partir de 2013, por razões que precisam ser melhor investigadas. Note-se que, dos 38 trabalhos catalogados na presente pesquisa, 11 deles foram realizados por mestres ou doutores (tendo sido considerados, inclusive, os trabalhos a título de conclusão de pós-graduação *stricto sensu*), sendo os outros 27 trabalhos

⁵ Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Link: <http://bdt.d.ibict.br/vufind>.

⁶ Scientific Electronic Library Online (Scielo). Link: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article%5Edlibrary&fmt=iso.pft&lang=i>.

⁷ Google Acadêmico. Link: <https://scholar.google.com.br>.

oriundos de categorias acadêmicas de menor calibre. Outro ponto interessante é que 29 dos 38 trabalhos catalogados foram realizados por integrantes (e ex-integrantes) da pasta de segurança pública (sendo 22 militares), o que reforça a hipótese de que o interesse sobre tais temas está restrito ao viés corporativo, mas não dos especialistas em geral.

Enfim, a mesma metodologia aplicada na construção da tabela sobre o debate sobre o ciclo completo foi replicada para a construção do estudo sobre a carreira única. O que houve de peculiar é que foram pesquisadas as expressões “carreira única” e “polícia” no buscador da BDTD, sendo que nenhum resultado de interesse retornou. Ademais, foram pesquisados semelhantes termos no buscador Scielo, sendo que, igualmente, nenhum resultado foi encontrado. Por fim, semelhantes termos foram buscados no Google Acadêmico, sendo que só dois foram os textos relevantes encontrados, estando os referidos autores vinculados à Segurança Pública. Há que se ter sobrelevado que os referidos buscadores trouxeram à baila milhares de resultados (mais de 60 mil), referindo-se a textos que tenham mencionado tais expressões, por mais que não necessariamente tenham realizado discussão mais pertinente sobre o tema. Portanto, somente aqueles textos que tiveram debate adequado sobre o tema, e não somente menção rápida ou circunstancial, agregados a outros objetos de discussão, foram catalogados.

Tabela 6 - Artigos científicos sobre Carreira Única

Ano	Qtde.	Titulação Mestre/Doutor	Segurança Pública
2017	2	0	2

Fonte: Elaboração própria.

Tabelas descritivas sobre as justificações dos projetos

Indo um pouco além do que fora construído acima, foi preciso constatar se as justificativas dos referidos projetos legislativos costumam trazer argumentos semelhantes, o que poderia indicar carência (e repetição) de informações utilizadas como pano de fundo de tais proposições e, portanto, a pobreza das evidências e embasamento na construção das propostas. Por isso, é importante notar que os dois tipos de matizes informacionais analisados nesse trabalho (falta de trabalhos acadêmicos e uso de termos repetitivos nas justificativas) visam a demonstrar essa pobreza teórica dos projetos. As hipóteses 7 e 8 apresentadas acima (cf. p. 15) estariam, então, nitidamente atreladas. Fato é que não se visualizou uma relação de endogenia que impusesse a escolha de uma e o descarte de outra, pois, a nosso ver, a falta de trabalhos acadêmicos pode causar a pobreza nas justificativas dos projetos, não sendo o inverso necessariamente verdadeiro.

Enfim, a próxima tabela se pauta no uso de argumentos e de justificativas repetitivas nos 12 projetos de ciclo completo da Câmara dos Deputados e nos três do Senado Federal. Parece adequado pressupor que o uso de um padrão de justificativa de projetos desses quilates pode evidenciar a falta de conhecimento dos próprios autores dos projetos sobre o tema, o que figuraria como entrave para que surjam reais empreendedores políticos. *Agenda holder* é sempre um conhecedor da temática, lembre-se.

Há que se esclarecer que o conjunto de argumentos que foram coletados na justificativa dos projetos não levou em conta a quantidade de vezes que eles se repetiam no mesmo texto, mas sim se foram ou não usados nos vários projetos. Por exemplo, nove dos 15 projetos sobre ciclo completo usaram como argumento os “altos índices de criminalidade”, o que figurou como argumento dominante para a mudança do sistema de segurança pública. Um outro argumento dominante é o de “carência de recursos” (6), mesmo que não tenha havido, em nenhum projeto, análise sobre o custo orçamentário para implantação desse novo modelo. Ademais, apesar de as impactantes expressões acima terem sido utilizadas como justificativas para mudança do sistema de segurança pública brasileiro, não houve enfrentamento temático sobre o porquê de o incremento das atribuições das polícias, que não conseguem prevenir os crimes, ser a solução mais adequada ao caso concreto, nem mesmo de onde, sabendo-se da carência orçamentária, iria surgir o dinheiro para o custeio de tais modificações.

Tabela 7 - Argumentos repetitivos sobre Ciclo Completo (Câmara dos Deputados e Senado Federal)

Argumentos	Número de Projetos
Altos índices de criminalidade no Brasil	9
Carência de recursos	6
A criminalidade é causada por problemas diversos (sociais, econômicos etc.)	5
No Brasil, as polícias têm funcionamento incompleto	5
Burocratização exagerada do trabalho policial	4
O presente modelo só existe no Brasil	4
Remissão a outras PECs já propostas no texto da justificativa	3
Menção sobre o sistema de segurança de outros países	3
Menção sobre o custo orçamentário de tal alteração	0
Menção sobre a existência de protocolo de troca de informações	0

Fonte: Elaboração própria.

É perceptível, pela tabela acima, que o argumento de que o presente modelo de segurança tem “funcionamento incompleto” (5) é acompanhado pelo argumento de que o referido paradigma “só existe no Brasil” (4). Contudo, somente em três oportunidades sistemas

de segurança internacionais foram citados (superficialmente), sendo que, em nenhum projeto analisado foi mencionada a existência de um protocolo formal de troca de informações entre os países. Um outro ponto curioso é o de que houve menção, na justificativa dos projetos, de outras PECs (o que aconteceu em 3 oportunidades), o que pode indicar a revisitação de temas e de argumentos já enfrentados anteriormente pelas casas legislativas, só que lhes conferindo novas roupagens.

Já no que tange aos projetos de carreira única, foram seis propostos no âmbito da Câmara dos Deputados e três no Senado Federal. Ao esteio do que foi realizado no projetos sobre ciclo completo, aqui também se trará quais foram os argumentos reiteradamente utilizados para justificar a carreira única policial.

Apesar de adjetivos como “mérito” (4), “isonomia” (3) e “democrático” (2) terem sido utilizados para justificar tais projetos, não houve enfrentamento temático sobre a pecha antidemocrática da limitação à ampla concorrência em concursos públicos para os cargos mais elevados das corporações. Ademais, só em uma oportunidade foi citado sistema de segurança de outros países, ainda assim superficialmente. Por fim, não houve, em nenhum dos projetos, menção sobre o custo orçamentário de tal alteração, nem muito menos sobre a existência de protocolo de troca de informações.

Tabela 8 - Argumentos repetitivos sobre Carreira Única (Câmara dos Deputados e Senado)

Argumentos	Número de Projetos
Mérito	4
Isonomia	3
Eficiência	3
Fortalecimento institucional	2
Valorização	2
Democrático	2
Menção sobre o sistema de segurança de outros países	1
Menção sobre o custo orçamentário de tal alteração	0
Menção sobre a existência de protocolo de troca de informações	0

Fonte: Elaboração própria.

À guisa de conclusão cabe coligir o que é possível compreender a partir dos dados apresentados. Seguindo a ordem das últimas quatro seções temos evidências que corroboram parcialmente a hipótese 3: os últimos presidentes, independentemente do partido político, demonstraram pouco interesse pelas propostas elencadas – utilizando seu poder de iniciativa apenas em dois casos, para propostas de carreira única. Importante foi a inferência de que houve

dominância do legislativo em tais proposições, rompendo-se com o esperado paradigma de dominância do Executivo. Ademais, o número total de projetos e a lacuna temporal caminham em convergência com a hipótese 4, ainda que se observe um interesse maior de parlamentares advindos do Sudeste – que podem, futuramente e com mais deputados das forças de segurança eleitos, atuarem de fato como *agenda holders*. De todo modo, percebe-se que a clivagem ideológica também não conduz, até o momento, a um maior interesse, tanto por parte dos presidentes, como dos parlamentares, dado o relativo equilíbrio ideológico-partidário entre proponentes e mandatos presidenciais.

No que se refere à produção científica, vetor para um debate mais qualificado sobre tais propostas, percebe-se de fato que existem pesquisas insuficientes sobre as repercussões da adoção do ciclo completo e da carreira única – corroborando parcialmente o cenário da hipótese 7. Cabe lembrar que parte majoritária dos trabalhos produzidos foram de integrantes ou ex-integrantes das forças de segurança, bem como foram elaborados, majoritariamente, por autores que não ostentam título de mestres ou de doutores. Ao que parece, inclusive, a partir da análise das justificativas dos projetos apresentados, mesmo esses poucos trabalhos não exerceram influência nos debates ocorridos no Legislativo. Isso porque, caminhando em sentido convergente às hipóteses 1, 5, 6 e 8, percebe-se um escasso embasamento dos proponentes com base em informações básicas sobre requisitos orçamentários, informações de países que possuem sistemas semelhantes e a utilização de argumentos repetitivos, para citar os principais aspectos.

Por fim, percebe-se que, no período das janelas de oportunidade do período constituinte (1987-1988) e de revisão constitucional (1994-1995) não houve cenário adequado para que tais propostas lograssem êxito no processo legislativo. Na verdade, houve um período de quarentena até maior do que o esperado. Chama a atenção que isto ocorra a despeito de uma presença cada vez maior de integrantes das forças de segurança na Câmara dos Deputados com o passar dos anos⁸. Tudo isso reforça um quadro de convergência com a hipótese 9, mas não apenas; porque de toda a discussão precedente sobre a racionalidade dos atores políticos e do ciclo de políticas públicas deduz-se que o ciclo completo e a carreira única de fato aparecem como políticas públicas repelentes – em apoio à hipótese 2.

Reconhecendo que tal fenômeno é multicausal, e que um conhecimento mais amplo das variáveis incidentes demandaria outras metodologias, tomamos a precaução de não reconhecer que tais hipóteses estão cabalmente comprovadas. Somente com pesquisas mais amplas, bem

⁸ Esse achado advém dos relatórios do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, a partir dos quais é possível observar que foram eleitos (entre policiais, bombeiros, delegados e militares) seis deputados para a Legislatura 2007-2011 (DIAP, 2006); quatro para a Legislatura 2011-2015 (DIAP, 2010); dezoito para a Legislatura 2015-2019 (DIAP, 2014); e, por fim, 32 para a Legislatura 2019-2023 (DIAP, 2018). A despeito disso, tais propostas não tem prosperado, evidência de que falta embasamento, preparo ou mesmo experiência a esses parlamentares para convencerem seus pares.

como a triangulação de outros métodos, é que será possível esclarecer esses pontos. De todo modo, esperamos que este trabalho ofereça subsídios firmes para que essa agenda de estudos sobre segurança pública, políticas públicas e legislativos seja sobrelevada.

Considerações finais

Este trabalho buscou, em principal, avaliar a evolução, no Legislativo Federal, de algumas propostas associadas a mudanças estruturais da Segurança Pública brasileira, quais sejam, as de ciclo completo e carreira única. Passando por uma revisão de literatura, no que concerne à racionalidade dos atores políticos e sobre a elaboração e difusão de políticas públicas, levantamos possíveis hipóteses para deduzir os motivos pelos quais tais propostas não têm obtido êxito.

Da avaliação dos dados qualitativos, quanto aos projetos legislativos e ao contexto do debate baseado em evidências, foi possível evidenciar, em resposta à pergunta de pesquisa, que as propostas são inadequadas e que é escassa a discussão sobre as implicações e possibilidades fáticas da transferência de tais políticas de contextos alhures para o Brasil. Deduzimos então que esses elementos contribuem para o atual cenário de completo malogro dessas propostas no Legislativo. Outras variáveis que concorrem para obstacularizar seu avanço, ou obtenção de apoio político pela aprovação, devem ser levantadas em pesquisas futuras.

Aqui, utilizando-nos de informações de projetos que tramitam (e tramitaram) na Câmara dos Deputado e no Senado Federal, com base em dados de fontes oficiais (e abertas) das próprias casas legislativas, construímos tabelas descritivas com dados sobre os projetos apresentados. Além disso, categorizamos os trabalhos acadêmicos relacionados às temáticas de modo a avaliar a qualidade do debate científico, baseado em evidências. Desses esforços foi possível identificar algumas regularidades que contribuem para literatura de políticas públicas de segurança. O reduzido número de propostas, seu hiato temporal no período pós-redemocratização²⁹ e o escasso embasamento das justificativas dos projetos – convergente com o volume e qualidade da produção acadêmica correspondentes – contribuem para explicar o insucesso das propostas de ciclo completo e de carreira única.

Apesar de ter havido franca opção por um desenho de pesquisa documental, não se nega a possibilidade de comprovação das hipóteses aqui elencadas pelo uso de outros métodos de investigação científica, tal como *survey* ou até mesmo pela metodologia de análise de processos (*process tracing*). Na verdade, por uma questão de parcimônia - e de dificuldade prática de se operar com base em outros padrões metodológicos – é que não se evoluiu para a construção de questionário a serem encaminhados para atores-chave nesses processos. Fato é que, futuramente, intenta-se que, em associação com outras metodologias, atinja-se a tão desejada triangulação metodológica. Espera-se que este trabalho contribua com a agenda de pesquisas,

não apenas na formulação de um novo desenho de pesquisa, mas também para avaliar questões relacionadas às janelas de oportunidades, e a espécie de mudanças em políticas públicas que seriam mais dispostas à aprovação (*displacement, layering, drift, conversion*), objetos esses que também contribuirão sobremaneira para a construção de uma robusta literatura sobre Poder Legislativo e políticas públicas de segurança.

Referências

ARNOLD, Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n° 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Brasília: Supremo Tribunal de Justiça, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 124 de 1999**. Altera o Capítulo III do Título V da Constituição Federal, instituindo a polícia civil municipal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14421>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 250 de 2000**. Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal, acrescentando inciso VI ao caput do artigo, que inclui as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, e modificando a redação do § 8º, para permitir que as guardas municipais exerçam a função de polícia judiciária e realizem a apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, concorrentemente com as polícias civis e militar. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14608>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 291 de 2000**. Altera o art. 144, da Constituição Federal, atribuindo às guardas municipais competência para, de forma complementar às polícias civil e militar, executar ações de segurança pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14668>. Acesso em: 4 jun. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2007-2011. Brasília: DIAP, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2011-2015. Brasília: DIAP, 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2015-2019. Brasília: DIAP, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radio-
grafia do Novo Congresso**: Legislatura 2019-2023. Brasília: DIAP, 2018.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-57, 1996. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 3 mar. 2020.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227691295_Learning_From_Abroad_The_Role_of_Policy_Transfer_in_Contemporary_Policy-Making. Acesso em: 3 mar. 2020.

GOERTZ, Gary; LEVY, Jack S. Causal explanation, necessary conditions and case studies. In: _____ (org.). **Explaining War and Peace**: case studies and necessary condition counterfactuals. New York: Routledge, 2007. p. 9-46.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung; Editora Unesp, 2016.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. **Political Studies Review**, v. 1, n. 2, p. 179-93, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262898528_The_Limitations_of_'Policy_Transfer'_and_'Lesson_Drawing'_for_Public_Policy_Research. Acesso em: 3 mar. 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: _____ (org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. In: EVANS, Mark (org.). **New directions in the study of policy transfer**. New York: Routledge, 2010. p. 32-51.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 3 mar. 2020.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 788-96, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>. Acesso em: 3 mar. 2020.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3140/1/TD_1975.pdf. Acesso em: 3 mar. 2020.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba,

v. 21, n. 48, p. 19-50, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>. Acesso em: 3 mar. 2020.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 25-58.

Artigo recebido em: 2019-07-30

Artigo aceito para publicação em: 2019-08-20