



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

Adriano Sousa Costa*

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, reducido discusiones académicas y, por consecuencia, baja cualidad argumentativa de los proyectos.

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

Introducción

Después de la redemocratización brasileña hubo varios intentos de cambios legislativos dirigidos a cambios estructurales en el actual sistema de Seguridad Pública, lo que está registrado en el artículo *caput* del artículo 144 de la Constitución Federal (CF) de 1988. Entre estas propuestas se encuentran aquellas que buscan dar a la ostentosa policía el ciclo completo, así como las que tratan de facilitar el acceso a puestos más altos en las instituciones a través de un tipo de ascensión funcional, nombrada una carrera única. La idea de los proponentes de tales proyectos legislativos parece ser transferir estos dos modelos (que ya están en funcionamiento en otros países) a Brasil, en un tipo de transferencia de política pública de seguridad.

Partiendo de la premisa de que la policía lleva a cabo sólo una parte del ciclo de Seguridad Pública, es decir, o se ocupa únicamente de la prevención de delitos o de su investigación, se comenzó a proponer que, para reducir los índices de delincuencia, era necesario que todos y

*Licenciado en Derecho, graduado en el Centro Universitario de Brasilia (UniCEUB). Postgraduado en Ciencias Penales en la Universidad para el Desarrollo del Estado y de la Región del Pantanal (UniDERP). Máster en Ciencia Política graduado en la Universidad Federal de Goias (UFG). Doctorando en Ciencia Política en la Universidad de Brasilia (UnB). Miembro de la Academia Goiana de Derecho. 4 libros publicados. Actúa en las líneas de investigación de Políticas Públicas y de Seguridad Pública. E-mail: delegadocosta@yahoo.com.br. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4554-1009>.

cada uno de los cuerpos policiales pudieran desempeñar ambas funciones, y no sólo aquella para la que fue creada y actualmente estructurada. Esto se llama comúnmente el ciclo policial completo. Países como Francia y Chile adoptan un modelo similar. Para los defensores de este cambio, las corporaciones policiales, a partir de estos cambios legislativos, trabajarían a fondo, es decir, patrullando e investigando¹.

Una segunda cuestión es recurrente en los proyectos de modificación del sistema de seguridad pública, es decir, el intento de elevarse a los más altos cargos de las instituciones policiales sin concurso público específico necesario, en definitiva, para la ascensión funcional. Lo que se desea, en otras palabras, es permitir que los miembros de posiciones menos complejas (en la escala jerárquica de las organizaciones policiales) alcancen posiciones de atribuciones más altas, sin el concurso público adecuado. Debe tenerse en cuenta que el aumento funcional era un medio de proporcionar cargos públicos, pero fue prohibido por el STF²(Corte Suprema Federal). A este intento se le da el nombre de la entrada por carrera única. Países como los Estados Unidos (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) adoptan un modelo similar.

Ante esta situación, el presente trabajo tiene como objeto las propuestas para la implementación del ciclo completo y de la carrera única. El propósito de la investigación es ofrecer un estudio original sobre la formulación, remisión y aceptación política de tales proposiciones en el Legislativo. Este enfoque está justificado porque, hasta la fecha, los temas se están analizando únicamente sobre la base de referencias jurídicas, y no sobre la base de las premisas de la investigación científica y sobre la base de la literatura pertinente de la Ciencia Política (ciclos de políticas públicas, transferencia de políticas públicas, cambio institucional, racionalidad limitada, entre otras líneas).

La renuencia histórica de los gobiernos a aprobar propuestas sobre estos dos temas justifica el interés del estudio del caso brasileño. Las dos proposiciones tratadas aquí (inserciones en el caso brasileño) fueron elegidas para ser estudiadas porque materializan intentos históricos, repetitivos e infructuosos de cambiar el sistema, denotando una cierta repelencia, es decir, aquellas propuestas que no tienen suficiente aceptación social y política.

Al asociar, en una sola investigación, estos dos fenómenos (aparentemente estancos), en un caso típico de diseño colectivo, se proporciona la corroboración de una hipótesis aún más genérica que la propuesta aquí extraída, es decir, que cualquier política de seguridad pública, con etiquetado repelente, no alcanzaría el éxito político. Este es también uno de los objetivos de

¹ Hay que dejar claro que aquí no hay discusión sobre la unificación de la policía en una sola que pueda realizar todas las tareas, sino más bien la multiplicación de las policías idénticas, eliminando el carácter de especialización constitucional. Por esta razón, los proyectos de cambios legislativos como PEC 60/1990, PEC 321/2013, PEC 432/2009 y PL 6666/2002 quedaron fuera de la investigación.

² En este sentido, vea el contenido del precedente vinculante no. 43 del STF, aprobado el 08/04/2015: "Es inconstitucional cualquier disposición que permita al servidor revestirse, sin aprobación previa en una licitación pública para su prestación, en una posición que no integre la carrera en la que previamente invirtió" (BRASIL, 2015).

la obra, a saber, garantizar una capacidad de generalización aún mayor (validez externa) a lo que aquí se propone, a fin de contemplar otras propuestas legislativas igualmente inadecuadas.

Por último, la pregunta fundamental de la investigación es: ¿se puede afirmar que las propuestas de ciclo completo y carrera única presentadas en el período posterior a la redemocratización fueron cualitativamente inadecuadas para su aceptación política y, en consecuencia, para su aprobación? Por lo tanto, es una hipótesis principal que las propuestas de ciclo completo y carrera única son inadecuadas, lo que puede explicar en parte su fracaso o falta de atractivo entre legisladores y gobernantes. Investigar plenamente esta cuestión requerirá el análisis de aspectos tales como: quiénes son los iniciadores de tales propuestas – región de origen, partido y su ideología, legisladores o presidentes; distribución temporal de propuestas en el período posterior a la redemocratización (1988-2019); el contexto y la discusión académica sobre las propuestas aquí enlazadas; y, por último, la calidad de la justificación de los proyectos, medida por el análisis textual y la categorización de términos clave basados en la literatura de la ciencia política, como la discusión presupuestaria, las peculiaridades locales de las políticas públicas y la forma de transferencia entre países, entre otros. A partir de la evaluación de estos elementos será posible inferir, aunque sea descriptivamente, posibles variables que expliquen el fracaso de las propuestas en estudio.

Con respecto a la metodología, se trata de un trabajo muy cualitativo. El análisis observacional de los datos disponibles en las bases de datos públicas se realizó con la función de tratar de probar o descartar las hipótesis planteadas, aunque se acepta que otras variables también pueden influir en ese proceso de negación continua de tales proyectos. La columna vertebral de esta investigación reside en la información recopilada de los proyectos que se procesan (y/o procesaron) en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal. En estos sitios virtuales, buscamos no sólo información sobre cada uno de los proyectos, sino principalmente sobre sus oponentes y sus respectivos partidos políticos. Además, en los anexos de cada una de estas propuestas legislativas se llevaron a cabo intensas investigaciones documentales con el fin de evaluar su contenido y coherencia, de acuerdo con los aspectos pertinentes abordados en la literatura de políticas públicas. Por último, se recogieron trabajos académicos existentes sobre los temas en los sitios de búsqueda con el fin de medir la cantidad de elaboraciones científicas sobre estos temas. Se deduce que tal procedimiento es importante para averiguar si estos objetos son tan relevantes que promuevan un intercambio considerable entre los investigadores y la clase política.

El artículo se divide en dos bloques. En el primero, que comprende las cinco secciones siguientes, se presentan los supuestos teóricos relacionados con la interpretación de actores políticos y el problema de difusión y agenda de las políticas públicas, con el fin de destacar los elementos pertinentes para conjeturar las variables que afectan al fenómeno objeto de estudio. El segundo bloque comienza con el detalle de los procedimientos metodológicos e hipótesis, y

luego presentando los resultados y su análisis en las cuatro secciones siguientes. Por último, en conclusión resumimos los aspectos más relevantes de la investigación y señalamos una posible agenda de estudios sobre el tema, que puede tener reverberación en otras políticas públicas e incluso obras relacionadas con la seguridad.

La racionalidad de los agentes políticos y los costes posibles de las políticas inadecuadas

La perspectiva adoptada aquí se basa en la tesis de que los agentes políticos (miembros del Legislativo y jefe del Ejecutivo) no sólo piensan de dar a los votantes lo que desean sino, también, comparar si algunas ofertas legislativas se pueden dar vuelta contra el electorado y, por lo tanto, vienen a hacerle perder a su político la ayuda inicial. Se puede afirmar que la lógica identificada para Arnold (1990), en relación al comportamiento de los miembros del Congreso norteamericanos, cuando buscan una estimativa de las preferencias de su base electoral antes de adherir o de formular una oferta, si se aplica igualmente a los jefes del Ejecutivo y de los miembros de legislativo brasileños. Eso sí, no se puede el cogitar que la población brasileña desea que el ciclo completo y la única carrera sean puestos en ejecución, por lo tanto se estima que, en cambio, estas medidas son indeseables a los ojos de los votantes. De cualquier forma, es en base a la racionalidad que se está comenzado a buscar la respuesta a preguntar lo siguiente: ¿los políticos vienen rechazando la puesta en práctica de tal política pública de la seguridad pública para entenderla inadecuada?

Uno estima que los políticos saben que la población puede venir a ser blanco de las intervenciones inadecuadas producidas por estos cambios y, consecuentemente, que el impacto desfavorable que explorarán sus adversarios políticos, en eventuales elecciones, se potencialice. En estos términos, es posible que una política pública tan modificante se entienda como una política pública repelente. Las preferencias políticamente repelentes generan costos duraderos, ya que el voto a favor de una propuesta de este tipo puede ser explotado en los medios de comunicación y, en futuras elecciones, por opositores políticos (ARNOLD, 1990).

Se cree que la percepción sobre las causas y efectos de estas propuestas de cambio legislativo reviste una importancia fundamental para que no prosperen. No sólo por su sesgo prospectivo, sino también por su sesgo retrospectivo. En ese primer enfoque, se pueden predecir los riesgos de desconstituir un sistema de seguridad pública ya positivo, lo que lleva al colapso de la red de protección social; en el enfoque retrospectivo es fácil notar que el actual sistema de seguridad pública se ha ido consolidando durante décadas y un cambio drástico puede hacer que volvamos a la zona cero. Cambiar el sistema puede traer grandes riesgos a lo que ya se ha logrado históricamente, a pesar de que también hay posibilidades de obtener pequeñas ganancias.

En el caso que se está estudiando, cuando pretendemos deducir posibles hipótesis del fenómeno, se destacan las siguientes: la falta de discusión académica sobre las propuestas enu-

meradas aquí y sobre los impactos de su aplicación; la utilización de argumentos meramente retóricos en proyectos legislativos, que pueden indicar la ausencia de pruebas científicas por parte del proponente del proyecto; la falta de mención en la justificación de los proyectos sobre el protocolo de intercambio de información, que indica que la transferencia de política pública no siguió el procedimiento previsto, lo que hace que los resultados de su ejecución sean aún más inciertos; la falta de información sobre países similares que adoptan estos sistemas y cuáles son sus similitudes con Brasil; la falta de información sobre el impacto presupuestario de los cambios, que actuaría como uno de los principales obstáculos a la decisión política afirmativa; y la falta de *agendas holders*, y la apropiación del orden del día por parte del Presidente de la República, que facilitan este proceso de aplicación (con o sin sesgo político).

El documento trata de demostrar que la falta de información sobre esos temas, en lugar de enmascarar los premisas equivocadas de las propuestas, tiene efectos diferentes de los deseados por las partes interesadas. La desinformación también puede aumentar el nivel de incertidumbre sobre los costos políticos, presupuestarios, institucionales y legales, más que incluso si se diera información sobre proyectos repelentes. En otras palabras, ocultar los problemas de tales proposiciones puede terminar generando peores consecuencias que mencionarlas expresamente: su inviabilidad política. En este sentido, la evaluación de las diferentes variables enumeradas en el párrafo anterior ayudará a responder a la hipótesis principal de la investigación. Para eso, parece esencial entender cuáles serían los costos asumidos que los políticos tendrían en cuenta al tomar su decisión.

Uno de los obstáculos más importantes a esas propuestas (especialmente la de ciclo completo) sería el aumento de los gastos presupuestarios para aplicar dicha modificación, ya que la policía, antes sólo ostentosa, necesitaría un aumento estructural para realizar las tareas de investigación y viceversa. La multiplicación de gastos para mantener corporaciones idénticas, organizadas en un ciclo completo, es indudable. Y no se cree que sea posible eliminar a una u otra policía, con el objetivo de evitar el doble gasto. Por lo tanto, puede conjeturar que la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre el impacto presupuestario de tales cambios aumenta las posibilidades de fracaso de estas políticas públicas.

Además, los riesgos jurídicos (legales) de llevar a cabo actos de investigación fallidos debido a la falta de capacidad técnica y jurídica podrían aumentar el número de errores judiciales y, por último, sacudir la credibilidad de las instituciones públicas. Estos riesgos también estarían presentes en las propuestas de ciclo completo y de carrera única. La percepción social sobre la utilidad y pertinencia de tales cambios es un factor muy importante para superar aún más los riesgos políticos debatidos. A medida que los políticos no ven la existencia de un apoyo popular masivo para estas propuestas, menos probabilidades tienen de ser aprobadas. Por últi-

mo, se puede suponer que la percepción de la impopularidad de la ejecución de estos proyectos alienta a la clase política a alejarse de su aprobación.

Tenga en cuenta, entonces, que hay razones plausibles por las que, en el camino político, los gobernantes temen que los votantes recuerden más los pisoteos de los primeros años de esta "revolución" irrazonable que de posibles buenas repercusiones (que se ven después de décadas). Como Arnold (1990) expone, los ciudadanos no siempre son capaces de entender toda la corriente causal de un proceso de adopción de políticas públicas. En este caso los efectos a corto plazo pueden ser más evidentes y duraderos en sus memorias. Esta es una cuenta, incluyendo, que aquellos que se adhieren políticamente a este tipo de proposiciones pueden venir a pagar. El costo político es innegable.

También hay otros posibles obstáculos. En primer lugar, que las políticas públicas de este quilate no afectarían negativamente sólo a un cierto grupo de votantes, es decir, a los más pobres y residentes en barrios más periféricos. Así, se entiende que la Seguridad Pública es una política pública distributiva, que abarca a todos los ciudadanos, independientemente del rango de ingresos y del lugar de residencia. Además, las políticas públicas que subvierten la forma de enfoque policial pueden llamar la atención de las personas que por lo general ni siquiera se preocupan por ese tema. Esto es un gran riesgo porque, cuando se reportan errores graves en las investigaciones o incluso ante acciones truculentas, se puede alertar (desfavorablemente) la atención de votantes previamente desinteresados (ARNOLD, 1990).

Nos parece interesante entender que estas polémicas propuestas se han transmitido con una vestimenta de políticas públicas importadas de países que tienen éxito en la lucha contra su delincuencia doméstica, sin embargo, analizar los diferentes matices contextuales que impregnan a estos países. Este análisis inadecuado puede traer un problema estructural importante a la Seguridad Pública brasileña.

Dominio legislativo

Sin entrar en el debate jurídico si esas propuestas de enmienda legislativa deben materializarse en los proyectos de Enmiendas Constitucionales (PEC) o Proyectos de Ley (LPs), lo que importa es que, de una manera u otra, tanto el Presidente de la República como los miembros del Legislativo puedan proponerlas. Sin embargo, es costumbre presumir el papel de dominio del Ejecutivo en el proceso legislativo debido a su mayor poder de iniciativa. Pereira y Mueller (2003, p. 740), por ejemplo, destacan que el Ejecutivo tiene instrumentos (poderes constitucionales de iniciativa, "centralización del proceso de toma de decisiones por parte de los dirigentes de los partidos de la coalición mayoritaria", y prerrogativa en la "distribución de recursos políticos y financieros") que le dan una ventaja en este ámbito.

Por supuesto, estos factores no impiden que el Congreso lo haga, retomando su poder original para desencadenar el proceso legislativo, como reconocen los propios autores, observando los dispositivos institucionales de que dispone el Legislativo para oponerse al Ejecutivo. Por lo tanto, si se encuentra que estas propuestas de cambiar las estructuras del Sistema de Seguridad Pública provinieron del Legislativo brasileña, ¿por qué el Ejecutivo estaría desinteresado en incluir ese tema en el programa de toma de decisiones? Por lo tanto, puede conjeturar que los Presidentes de la República Brasileña tienen poco interés en apropiarse de esos temas/agenda, lo que aumenta las posibilidades de no aprobación.

Esta presunción de dominio del Ejecutivo, en vista del proceso legislativo brasileño, es importante para dos aspectos: el primero porque, incluso en un sistema de dominio del Ejecutivo, puede que no haya habido un interés original del Presidente de la República por modificar la estructura constitucional de la seguridad pública (mediante herramientas de dominio de la agenda política); la segunda es que el Ejecutivo nunca se apropió de ningún proyecto de este nivel (iniciado en el Legislativo) y luego no lo ha guiado hasta su aprobación. El interés del jefe Ejecutivo es siempre muy similar al de los congresistas, que es permanecer en el poder a través del voto. Esta presunción racional es importante, porque si ningún Presidente de la República (desde 1988) ha tomado la decisión de aplicar tales cambios en el sistema público de seguridad (principalmente a la de ciclo completo), es porque no han visto tal cambio como apropiado.

Otro argumento importante es que el desinterés del Ejecutivo en este proceso puede haber sido causado por la falta de una *agenda holder* con capacidad suficiente para hacer la articulación legislativa interna o incluso alentar al Poder Ejecutivo a comprar tal idea y luego apropiarse de estos proyectos. Y en este punto, específicamente, la falta de información clara sobre las causas y efectos de tales proyectos (especialmente los riesgos de impacto negativo) puede servir para explicar por qué ningún parlamentario (o incluso el Presidente de la República) se arriesgó a perder su capital político. Es importante señalar que la *agenda holder* puede ser cualquiera, siempre que tenga conocimientos específicos sobre el objeto, además de poder centralizar las negociaciones y servir como punto de referencia para los demás (SILVA; ARAJO, 2013).

Este aspecto es particularmente importante porque indaga si la misma postura de desinterés estaría presente independientemente del partido político de los congresistas, o incluso independientemente de si el gobierno nacional es de derecha o izquierda. Luego deducimos la hipótesis de que, independientemente del partido político, los congresistas tienen poco interés en funcionar como *agendas holders* y trabajar para la aprobación de las propuestas.

Por lo tanto, la combinación de falta de interés del Ejecutivo, falta de *agendas holders* en el Legislativo, la irrelevancia de la ideología y la complejidad y los riesgos sociales de estas modificaciones pueden ser factores esenciales para entender por qué tales propuestas nunca han tenido éxito.

Transferencia inadecuada de políticas públicas de seguridad de otros países

La justificación dada por los sectarios de tales cambios es que otros países ya adoptan una estructura similar en la seguridad pública y tienen un gran éxito. En resumen, argumentan que la policía ostentosa (incluidas las militarizadas) puede hacer todo el ciclo de seguridad, incluida la parte de investigación frente a los crímenes perpetrados por civiles. Además, se aboga por que existan otras instituciones policiales en las que la entrada inicial en una carrera policial permita ascender a los puestos más altos de la organización, sin tener un concurso público abierto a una amplia competencia.

No se deniega que la literatura de Política Pública se centre en la posibilidad real de transferir una política de un país a otro, lo cual es muy común. Incluso, es posible que sólo se transfiera una parte de un modelo, lo que permite transferir el ciclo completo y la carrera única a Brasil. Como Marsh y Sharman (2010, p. 42) exponen es raro que una política sea copiada en su totalidad, y es más común construir programas que integren elementos externos e internos (híbridos) a la comunidad en cuestión, una iniciativa que ayuda en el proceso de implementación bajo otras condiciones. Por lo tanto, el problema no es simplemente la copia de una parte de un sistema extranjero, sino principalmente la falta de encuadre geopolítico y económico de estos intentos.

Por último, es necesario iluminar los vectores mínimos para que una transferencia de este quilate tenga éxito. Vale la pena señalar que existen requisitos indicados por la literatura especializada para que esta transferencia de modelos policiales sea adecuada; si está ausente, tenderá a un rotundo fracaso (SHIPAN; VOLDEN, 2012). La complejidad de la política a transferir es también un factor importante (y de riesgo) para su éxito (DOLOWITZ; MARSH, 1996). La internalización de estas nuevas políticas públicas de seguridad no es una política de una sola etapa (*single-stage policies*), en la que un pequeño cambio parcial en la legislación traería efectos milagrosos a la sociedad. De hecho, habría múltiples etapas (y altos costos) estarían involucrados.

Debe tenerse en cuenta que las políticas públicas de seguridad también pueden considerarse inadecuadas cuando: no hay información sobre su objeto, así como sobre el éxito de su aplicación; cuando sean acerca de la parte irrelevante de un sistema extranjero, que se está copiando; y, por último, cuando el Estado que está siendo el objetivo de la copia del sistema es muy diferente del país que lo copia (en este caso, Brasil). Por lo tanto, cuando aquí se define que una política pública se considera inadecuada, elegimos olvidar la diferencia conceptual entre política pública desinformada, incompleta e inadecuada (JAMES; LODGE, 2003), asignando a todos ellos bajo la misma etiqueta.

A la luz de los conceptos anteriores, es importante señalar que los defensores de la adopción de estos modelos de seguridad extranjera parten de la suposición errónea de que los

países pasan por los mismos problemas criminales que Brasil. Se puede afirmar que la cantidad de crímenes (y el dominio de uno frente a otro) son peculiares de cada realidad social. Por lo tanto, parece ser una decisión discutible importar un modelo policial al Brasil sin tener en cuenta los abismos que lo separan de otros países. El país, por ejemplo, no parece tener los mismos problemas de ataques terroristas que algunos países europeos tienen. De hecho, la acción de las milicias, la corrupción estructurada y la magnitud de la red del crimen organizado nacional parecen ser problemas peculiares y mucho más relevantes en Brasil.

No es difícil deducir que, por lo tanto, los actuales modelos en francés o inglés pueden no ser compatibles con el Brasil. Por otro lado, intentar similitudes con el modelo chileno parece inadecuado, ya que es un país unitario y vinculado a una porción territorial mucho más baja que la de Brasil. Hay otras diferencias, por supuesto. Estos, sin embargo, saltan a nuestros ojos. Por lo tanto, conjeturamos que la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre la información de países con características similares a las brasileñas (similitudes geopolíticas y económicas, por ejemplo), que ya adoptan tales sistemas, denota falta de conocimiento sobre la necesaria compatibilidad para la transferencia de política pública y, por lo tanto, se reducen las posibilidades de aprobación.

Esta es también la razón por la que los intentos de transferencia basados en visitas técnicas efímeras son inadecuados. Lo que es, en estos casos, es lo que llamamos una "visita de casa ordenada", en la que el país pionero siempre muestra al receptor lo que es mejor en su modelo, ocultando los problemas viscerales existentes, incluso para no obstaculizar la buena fama que se disfruta frente a otros países. Una visita de unos días en un lugar como este no permite un análisis en profundidad del aspecto social, la forma efectiva de organización del Estado, los matices de la relación a los Poderes, el aspecto económico, el sesgo político y, por último, la cuestión ideológica de las poblaciones de los países. Si uno realmente quisiera aprender del otro país (que sería un proceso auténtico de *policy learning*), requeriría una inmersión necesaria en los centros de ese sistema, en algo muy similar a lo que se hace en un estudio etnográfico habitual (*prolonged engagement in field*).

Además, no parece haber existido el requisito principal para la realización de una "transferencia adecuada de política pública" en el curso de cualquiera de estas diversas propuestas legislativas examinadas, es decir, ha existido un protocolo formal para el intercambio de información y experiencia. Esto se dice, porque una transferencia no debe ocurrir basada en "escuchar decir", basado en lo que se encuentra en *internet* y, peor aún, copiando argumentos de proyectos anteriores. Por esta razón, deducimos que la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre el protocolo de intercambio de información indica que no hay suficiente información sobre tales cambios previstos.

En caso de no transferencia, no sólo el país que las copia puede resultar perjudicado, sino también el que presta las balizas de las políticas públicas. Después de todo, el país que lo

presta puede haber sacudido el crédito de su modelo, porque se demostrará que tal estructura, por sí sola, no es la panacea para los problemas del mundo. En este sentido, Dolowitz y Marsh (2000) subrayan que, a pesar de las frecuentes expectativas de éxito en la transferencia de políticas, hay elementos que pueden dañar el proceso. La falta de atención a la información obtenida del país pionero, la existencia de aspectos institucionales que no han sido transferidos (y explican su éxito) y las diferencias contextuales (económicas, sociales, políticas, etc.) pueden dar lugar, de orden, a transferencias desinformadas, incompletas o inadecuadas.

Flujos para el cambio de las políticas públicas de seguridad

La literatura clásica de Ciencias Políticas aboga por que el momento adecuado para poner un tema en la agenda decisoria de un gobierno ocurre cuando existe la confluencia de tres factores: los problemas actuales, la voluntad política para resolverlos y las soluciones preexistentes. Estos conjuntos de variables, según Howlett, Ramesh y Perl (2013) en referencia a la obra de John Kingdon, se caracterizan como el flujo de problemas, el flujo de política pública y el flujo político.

Cabe destacar que, incluso antes de construir una salida al problema (flujo de soluciones), se recomienda buscar conocimientos científicos especializados, que tenga la aptitud para formular hipótesis adecuadas para resolver los llamados problemas de seguridad. La falta de estos debates primigenios, que suelen involucrar a "burócratas, asesores parlamentarios, académicos e investigadores en *think tanks*" (ZAHARIADIS, 2014, p. 33), puede ser una de las razones por las que ninguna de estas propuestas ha tenido éxito. Esta es la razón de conjeturas de que el insuficiente debate académico sobre las repercusiones de la implementación de un nuevo sistema da lugar al fracaso actual de las propuestas enumeradas.

Por lo tanto, además de los tres flujos mencionados anteriormente, es necesario que un gran conductor organice tales procesos frente a una ventana de oportunidad de contingencia que se abre por períodos cortos de tiempo, especialmente en momentos de sufrir presiones externas sobresalientes— por ejemplo, en circunstancias de guerra o tasas alarmantes de ciertos delitos (GOERTZ; LEVY, 2007). La alineación de estos factores, pasando por esta ventana juntos, es lo que indica el éxito en la implementación de una política pública.

Como se ve, esta ventana solo se abre de acuerdo con la alineación de los flujos (problema, política y soluciones). Por lo tanto, es probable que cada evento abra una ventana determinada. Sin embargo, si se abre la ventana incorrecta, puede haber problemas importantes para lograr los cambios deseados. Un ejemplo mencionado por Zahariadis (2014, p. 35), citando a George Avery, es cuando, en una ocasión de bioterrorismo, un evento de este tipo se enmarca en la línea de seguridad, no en la salud pública, que limita la posibilidad de "instituir reformas am-

plias y razonadas que podrían mejorar no sólo la capacidad de llevar a cabo incidentes terroristas, sino también lograr otras necesidades de salud pública".

Por lo tanto, en las crisis de seguridad pública, debido a la falta de prevención del delito, no parece apropiado que las corporaciones de policía ostensiva, que no están alcanzando sus dedos institucionales (que son para prevenir delitos), puedan cambiar su posición en la disposición del sistema de seguridad para lograr funciones y privilegios adicionales. En este caso, la ventana no sería la adecuada: una cosa es la ventana centrada en soluciones reales a los problemas de seguridad pública; otra es la ventana de reposicionamiento corporativo en el sistema de seguridad.

Por lo tanto, los argumentos retóricos y repetitivos sobre las crisis en la seguridad pública (así como los altos índices de criminalidad) no son suficientes para abrir la ventana de reforma del sistema de Seguridad Pública, especialmente cuando se nota que los proyectos de enmienda legislativa están dirigidos a aumentar el poder de las corporaciones y sus miembros. No solo eso. El argumento de la crisis de seguridad pública debe ir acompañado de soluciones viables y adecuadamente construidas, y no provenir de la elección de remedios aleatorios que puedan generar efectos aún peores. Por estas razones, deducimos que los proyectos de ley o las enmiendas constitucionales usan argumentos repetitivos en su justificación, lo que indica que quizás ni siquiera los proponentes puedan entender la razón de tal proposición, lo que hace aún más difícil convencer y aceptar tales proyectos de funcionarios gubernamentales y otros legisladores.

Las ventanas de oportunidades constitucionales y las posibilidades de reforma

El presente trabajo adopta la suposición de que, en el orden constitucional actual, había dos grandes ventanas de oportunidades para que los grupos de interés y los empresarios políticos propusieran cambios estructurales: el primero, en el curso de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC); y el segundo en el momento del período de revisión constitucional.

Por mucho que los resultados de la literatura no demuestren claramente que la primera gran ventana de oportunidad para los grupos de interés ocurrió durante el propio período del ANC, debido a la falta de datos que muestren su desempeño en las casas legislativas (SANTOS, 2014), es muy probable que el primer momento para la actuación de derecho defensivo en este artículo fue entre 1987 y 1988. Después de esto, el segundo momento de acción de los grupos de *lobby* (segunda ventana constitucional) había sido entre 1993 y 1994, un período en el que existía la posibilidad expresa de revisión constitucional (SANTOS, 2014).

La información sobre estas dos ventanas de oportunidades es muy relevante para este trabajo, porque lo que cabe esperar es que cualquier proyecto de cambio estructural tenga una mayor recurrencia en estos períodos. Sin embargo, la lógica en relación con los proyectos de

ciclo completo y de carrera única parece haber seguido una trayectoria diferente, debido a la falta de proyectos antidemocráticos que los acompañan. Esto se dice, porque, empapado por el renovado espíritu democrático, parece inviable que haya habido incentivos para que los legisladores (y el propio Ejecutivo) sellen proyectos tan contradictorios con el advenimiento de la Nueva República. Por esta razón, en definitiva, conjeturamos que el período de la redemocratización brasileña causó un entorno aún más inadecuado para las propuestas de proyecto de ciclo completo y proyectos de carrera única.

También se presume que estos cambios se encuentran con resistencia porque no se está seguro acerca de la solución fundada en la concesión de aún más poder a la policía ostentosa, especialmente a la policía militarizada, así como garantizando una reserva de mercado a los ya agentes de policía. La razón de la repelencia es simple. Parte de la idea de que la policía ostentosa no está logrando prevenir crímenes y, por lo tanto, son igualmente ineficaces frente a los nuevos menesteres que están buscando. En el caso de una sola carrera, la ofensa al principio universal de concurso público, impidiendo que cualquier persona (ya sea o no en una institución) pueda competir (por el conocimiento acumulado) por los más altos cargos de una corporación, dando privilegios de clase a aquellos que ya están en corporaciones, suena a antidemocrático. Por último, estos intentos de cambiar las reglas puestas, promovidos por miembros mal sucedidos en su menester originario, el cual necesitan reinventar las estructuras del sistema para buscar su reposicionamiento, es un buen ejemplo del fenómeno conocido como desplazamiento institucional – *displacement* (MAHONEY; THELEN, 2009).

Metodología e hipótesis

Todas las hipótesis formuladas en las secciones anteriores fueron construidas con un paso previo en una extensa revisión de la literatura, que da la dirección correcta para las inferencias descriptivas y causales a las que pretendemos lograr. El constructo metodológico tiene como función buscar responder a la pregunta fundamental de la investigación: ¿puede afirmarse que las propuestas de ciclo completo y carrera única presentadas en el período posterior a la redemocratización fueron cualitativamente inadecuadas para su aceptación política y, en consecuencia, para su aprobación? Por lo tanto, es una hipótesis principal de la investigación: las propuestas de ciclo completo y carrera única son inadecuadas, lo que puede explicar en parte su fracaso o falta de atractivo entre legisladores y gobernantes.

Además, la intención es solicitar la confirmación de hipótesis secundarias, que especifiquen la hipótesis principal antes mencionada, que son: 1) la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre el impacto presupuestario de tales cambios propician el fracaso de estas políticas públicas; 2) la percepción de la posible impopularidad de la ejecución de estos proyectos alienta a la clase política a alejarse de su aproba-

ción; 3) los Presidentes de la República Brasileña, independientemente del partido, tienen poco interés en apropiarse de esos temas/agenda, lo que aumenta las posibilidades de no aprobación; 4) independientemente del partido político, los congresistas tienen poco interés en funcionar como *agendas holders* y trabajan para la aprobación de las propuestas; 5) la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre la información de países con características similares a las brasileñas, que ya adoptan tales sistemas, denota falta de conocimiento sobre la compatibilidad para la transferencia de política pública y, por lo tanto, disminuye las posibilidades de aprobación; 6) la falta de mención en las justificaciones de los proyectos de ley o enmiendas constitucionales sobre el protocolo de intercambio de información indica que no hay suficiente información sobre dichos cambios previstos; (7) el insuficiente debate académico sobre las repercusiones de la implantación de un nuevo sistema resulta en la actual falta de suceso de las propuestas detalladas; (8) los proyectos de ley o de enmienda constitucional se utilizan de argumentos repetitivos en su justificativa, lo que denota que quizá ni los proponentes consiguen comprender bien el motivo para tal proposición, lo que dificulta aún más el convencimiento y aceptación de tales proyectos; (9) el período de la redemocratización brasileña causó un ambiente aún más inadecuado para las preposituras de proyectos de ciclo completo y de carrera única.

Se enfatiza que el presente trabajo propuso observar la propuesta original de los proyectos de ley y la enmienda constitucional dirigida a otorgar un ciclo completo de policía y una carrera única para las instituciones policiales. Sin embargo, no interferirá en la discusión en profundidad de los sustitutos de estos proyectos, ni ante ningún pensamiento, ni se observarán cambios importantes o pequeños durante su procesamiento, que pueden ser objeto de futuras investigaciones. La idea es construir una visión general de la difusión de tales propuestas con el fin de producir inferencias descriptivas y causales suficientes para confirmar o rechazar las hipótesis planteadas aquí, y no entender su proceso legislativo en sus minucias.

La construcción de la metodología de recopilación de datos tuvo en cuenta los principales objetivos legislativos: "ciclo completo" y "carrera única". Con respecto al ciclo completo de policía, la investigación no se limitó a las propuestas que tratan con una corporación policial en particular, por mucho que el enfoque en las propuestas de ciclo completo de la policía militarizada parezca aún más central. En cuanto a las propuestas de carrera única, se aplicaron parámetros idénticos.

Información como el número de proyecto, el autor principal, el estado y la parte a la que está vinculado (ya sea Derecha, Centro o Izquierda), la fecha de la propuesta y el partido del Presidente en el momento de la propuesta son información clave que debe ser puesta en primer plano para permitir importantes inferencias descriptivas para la investigación (y para otras futuras). Con respecto a la categorización de los partidos políticos, parte de la clasificación dada por el trabajo organizado por Krause, Machado y Miguel (2016).

Con el fin de analizar la dinámica e intensidad de estas proposiciones, teniendo en cuenta las series temporales desde 1987, la información de los proyectos que son procesados (y que se procesarán) en la Cámara de Diputados³ y el Senado Federal⁴ hasta el 01/03/2019. Con este fin, utilizando las herramientas de investigación de los propios *sitios web* de las casas legislativas, sacamos de la mano las palabras clave para encontrar todos los Proyectos de Ley y Proyectos de Enmienda Constitucional que se ocupaban de los dos temas mencionados anteriormente, independientemente de la corporación a la que estuvieran vinculados.

Se construyeron cuadros descriptivos sin precedentes para poner de relieve la existencia de un patrón de distribución temporal de tales proyectos, así como las características de quienes proponen, lo que podría ayudar a inferencias descriptivas y, por lo tanto, en futuras inferencias sobre las causas que causaron tal oposición a tales propuestas en todas las legislaturas después de la redemocratización. Este análisis permitió la construcción de mejores parámetros de ensayo (en busca de validez de la construcción), permitiendo mejorar, incluso, las hipótesis ya formuladas.

Se hicieron algunas observaciones adicionales, como el partido del Presidente de la República en el momento de la propuesta de cambiar la legislación, con el fin de inferir si, en vista del componente ideológico, en los mandatos de los Presidentes de izquierda, tales propuestas prevalecen. Esta hipótesis secundaria busca demostrar la existencia de un marco político para las propuestas legislativas. La idea es mostrar si estos proyectos de cambio en la estructura de la seguridad pública son favorecidos por la ideología de izquierda o no.

Otro punto que debía investigarse es si las propuestas estaban vinculadas a la iniciación de congresistas o seguían la tendencia del dominio legislativo del Poder Ejecutivo. Según Silva y Araújo (2013, p. 24), "el fenómeno de la consignación de la agenda se verifica cuando los proyectos de ley o medidas gubernamentales provisionales se inspiran en propuestas que se están tramitando en el Parlamento", adquiriendo diferentes características y grados. Según los mismos autores, "en el período comprendido entre 1995 y 2010, el 18,5% de las medidas provisionales y el 40% de los proyectos de ley ejecutivos surgieron a través de la apropiación de la agenda legislativa" (SILVA; ARA-JO, 2013, pág. 25). Este es un punto relevante, porque la falta de interés del Poder Ejecutivo en la apropiación de estos proyectos de cambio legislativo puede indicar la posible ausencia de *agendas holders* para dirigir su aprobación.

Se decidió realizar un análisis bibliométrico simple sobre los trabajos académicos centrados en los objetos en estudio. La idea es verificar si hubo (o no) suficientes debates académicos sobre tales propuestas y, por lo tanto, analizar si esta variable puede haber contribuido al fracaso de cualquier propuesta que haya tratado sobre el "ciclo completo" y la "carrera única".

³ Cámara de Deputados. Propuestas legislativas. Enlace: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

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

La opción metodológica no era sólo cuantificar tales trabajos académicos y asignarlos en el cronograma, sino principalmente categorizar las obras por las calificaciones académicas del autor (título). Además, en estera bibliométrica similar, se decidió analizar, en estos proyectos legislativos, la repetición de palabras y argumentos con el fin de demostrar la presencia o ausencia de información adecuada necesaria para la decisión de aprobación.

Tablas descriptivas de proyectos en la Cámara de Diputados

Será posible notar a partir de los datos a continuación que, de las 12 propuestas legislativas sobre ciclo completo, 8 son de Congresistas de la Región Sureste, que indican un posible *cluster* a estudiar. Otra observación importante es que sólo 2 propuestas fueron encapsuladas en proyectos de ley comunes, y las otras se materializaron en propuestas de enmiendas constitucionales. Esto puede deberse al hecho de que las normas relativas a la estructura de la Seguridad Pública, enumeradas en el artículo 144 del CF, están constitucionalizadas y, por lo tanto, sólo mediante enmiendas constitucionales podrían modificarse.

También es posible ver que las solicitudes tenían una laguna de tiempo entre los años siguientes a la ANC, llegando a aparecer cerca del año 2000. Un punto muy importante que se ha planteado es que las primeras propuestas que surgieron, casi 10 años después de la redemocratización, fueron municipalizar la seguridad pública, dando un ciclo completo a la policía municipal, lo que puede indicar la mayor repelencia (en períodos más cercanos a la ANC) cuando el ciclo completo a debatir está vinculado a las fuerzas militares – en este sentido son PEC N° 124/1999, N° 250/2000 y N° 291/2000 (BRASIL, 1999, 2000a, 2000b).

Otro punto interesante es que no ha habido ninguna propuesta que haya venido del jefe del Poder Ejecutivo, mostrando su falta de interés en la capitánía de proyectos en este sentido. Además, existe una relación muy equilibrada entre las propuestas de cambio legislativo en los gobiernos de Derecha e Izquierda. Seis fueron acuñados en los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) y otros seis por otros gobiernos (Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer y Jair Messias Bolsonaro). En cuanto a los diputados proponentes, 7 vinieron de congresistas de la derecha, 2 de la izquierda, 2 del centro y 1 por la coalición izquierda/derecha.

Tabla 1 - Propuestas de ciclo completo en la Cámara de Diputados

NÚMERO	AUTOR	FECHA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE EN EL MOMENTO DE LA PROPOSICIÓN
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	Subteniente Gonzaga	29/10/2014	PDT - E	MG	Dilma Rousseff - PT
PEC 127/2015	Reginaldo Lopes y Rosângela Gomes	09/09/2015	PT y PRB - E/D	MG y RJ	Dilma Rousseff - PT
PL 9814/2018	Capitán Augusto	20/03/2018	PR - D	SP	Michel Temer - PMDB
PL 1004/2019	Capitán Augusto	21/02/2019	PR - D	SP	Jair Messias Bolsonaro - PSL

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la evolución legislativa de las propuestas sobre la carrera única, es posible darse cuenta de que había menos propuestas de carrera única (6) que ciclo completo (12), lo que podría indicar que la *advocacy* de policía ostentosas sería más intensa que la de los grupos de interés interno de las corporaciones que buscan el avance funcional. Este punto debe investigarse más a fondo en futuros trabajos.

Además, por mucho que existiera el dominio del Legislativo, en un período cercano a la ANC, el Poder Ejecutivo retiró su prerrogativa legal y propuso 2 proyectos de Ley para conferir una sola carrera. Este punto es importante porque, con respecto al ciclo completo, nunca ha habido una propuesta por parte del Presidente de la República, que puede derivarse de la falta absoluta de agendas *holders*, así como por la presunción de mayor repelencia de dicha proposición.

Tabla 2 - Propuestas de Carrera Única en la Cámara de Diputados

NÚMERO	AUTOR	FECHA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE EN EL MOMENTO DE LA PROPOSICIÓN
PL 3531/1989	Poder Ejecutivo	11/09/1989	-	-	José Sarney - PMDB
PL 3607/1989	Poder Ejecutivo	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 Assumção	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	Subteniente Gonzaga	26/10/2016	PDT - E	MG	Michel Temer - PMDB

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es posible percibir en la tabla 2 que las propuestas habían sufrido, también, un abismo temporal, según lo visualizado igualmente en las ofertas del ciclo completo (entre 1989 y 2007), lo que puede indicar la resistencia semejante del Legislativo a propuestas con estas características en el período próximo al redemocratización.

Además, de las 6 ofertas que derivan del Legislativo, 4 de ellas se ata a los diputados de la región del Sudeste, lo que podría sugerir un hipotético *cluster* del funcionamiento ideológico. Finalmente, en a lo que se refiere al partido del Presidente de la República a la época de la proposición, 3 fueron acuñados en los gobiernos de PT y 3 en los gobiernos del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), lo que puede indicar el, tanto para los gobiernos de la izquierda, como los que están en derecha, entienden que tales preposiciones pueden traer riesgos de pérdidas de votos y, por lo tanto, no tendrían interés en dar curso a tales ofertas, ni mucho menos promover la apropiación a ellas. En lo que se refiere a los partidos políticos de los diputados proponentes, 2 propuestas partieron de diputados de la derecha y 2 partieron de diputados de la izquierda, lo que consolida la hipótesis arriba descrita.

Tablas descriptivas de los proyectos del cambio legislativo en el Senado Federal

El número de Propuestas de Enmiendas Constitucionales dirigidas al ciclo completo, que fueron procesadas en el Senado Federal, es mucho menos expresivo que los propuestos en la Cámara de Diputados. De hecho, esto ya se esperaba, porque el Senado Federal no suele ser la casa de iniciadores dominante en el sistema constitucional brasileño. Por último, es posible ver que hubo 3 PECs, todos los cuales fueron propuestos por un grupo de Senadores, lo que

hace imposible analizar, herméticamente, el partido del proponente principal, así como su origen nacional.

En cualquier caso, es posible darse cuenta de que, antes de 2005, no se había propuesto tal proyecto en esa cámara legislativa. Se puede observar que había una clara prevalencia de propuestas en el momento del gobierno del PT. Es posible que esto no se deba a la afinidad política, sino al hecho de que hubo, en el Senado Federal, una mayor abstinencia legislativa sobre estos temas después de la redemocratización de 1988. Otro punto de gran interés es que la autoría de tales proyectos, que generalmente es conjunta y multipartidista, indica, una vez más, que la afinidad de partido puede no ser motivo suficiente para explicar el extremo apego en la propuesta de proyectos fallidos de ciclo completo y de una sola carrera.

Tabla 3 - Propuestas de Ciclo Completo en el Senado Federal

NÚMERO	AUTOR	FECHA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE EN EL MOMENTO DE LA PROPOSICIÓN
PEC n° 21/2005	Senador Tasso Jereissati y otros	2005	Varios - Indeterminado	Varios	Luiz Inácio Lula da Silva - PT
PEC n° 51/2013	Senador Lindbergh Farias y otros	2013	Varios - Indeterminado	Varios	Dilma Rousseff - PT
PEC n° 131/2015	Senador Tasso Jereissati y otros	2015	Varios - Indeterminado	Varios	Dilma Rousseff - PT

Fuente: Elaboración propia.

En semejante estera, en lo que tañe a la evolución legislativa de propuestas sobre la carrera única, es posible darse cuenta de la abstinencia legislativa sobre tal temática — después de la redemocratización de 1988—, fue aún mayor que la del ciclo completo; es de considerarse que la primera proposición solo se dio el 2011.

Tabla 4 - Propuestas de Carrera Única en el Senado Federal

NÚMERO	AUTOR	FECHA	PARTIDO	ESTADO	PRESIDENTE EN EL MOMENTO DE LA PROPOSICIÓN
PEC n° 102/2011	Senador Blairo Maggi y otros	2011	Varios - Indeterminado	Varios	Dilma Rousseff - PT
PEC n° 51/2013	Senador Lindbergh Farias y otros	2013	Varios - Indeterminado	Varios	Dilma Rousseff - PT
PEC n° 73/2013	Senador Anibal Diniz y otros	2013	Varios - Indeterminado	Varios	Dilma Rousseff - PT

Fuente: Elaboración propia.

En el recorte, todos los datos e inferencias enumerados en esta sección son necesarios y apropiados para algunas de estas posibles relaciones causales que se demuestren. La investigación futura puede plantear otras hipótesis que complementan este trabajo.

Tabla descriptiva de artículos científicos

La relevancia del trabajo científico para entender el ciclo de una política pública, incluidas las de Seguridad Pública, es innegable. Por lo tanto, era necesario analizar si la construcción de soluciones a los problemas de seguridad pública, basadas en propuestas de ciclo completo y carrera única, provenían de locales académicos especializados (basados en investigaciones basadas en el uso de metodologías científicas) o se fundaban exclusivamente en obras de poca expresión y establecidas en mera retórica jurídica.

Por último, se construyeron las siguientes tablas centradas en publicaciones académicas, independientemente de la forma de publicación del trabajo (revista, diario, libro o *sitio web*), así como si eran favorables o no a tales propuestas. Si la intención era destacar el desinterés académico en estos temas, esta metodología tiene la aptitud para ello. Otro punto que debía aclararse es si la mayoría de estos estudios provienen de autores que son (o eran) miembros de las fuerzas policiales (principalmente militares), lo que podría indicar que hay un gran interés de los grupos corporativos en la difusión de información sesgada sobre estos nuevos modelos.

Con respecto a este punto es importante señalar que la elección por dicotomizar trabajos académicos entre los producidos por maestros/médicos y los de autores con grados más bajos no es irrazonable. Se supone que estos estudios tienen un mayor rigor metodológico, evidencia más relevante y, principalmente, están vinculados a más tiempo para el desarrollo de una investigación. Sobre la base de estas premisas, las expresiones "ciclo completo" y "Policía" se registraron en el motor de búsqueda de la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD)⁵, el portal Scielo⁶ y, por último, en Google Académico⁷. Estos buscadores presentaron cientos de miles de resultados, refiriéndose a textos que han mencionado tales expresiones, aunque no necesariamente han abordado la discusión más percuciente sobre el tema. Por lo tanto, sólo se catalogaron aquellos textos que tenían un debate adecuado sobre el tema, y no sólo una mención rápida o circunstancial.

⁵ Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología (Ibict). Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD). Enlace: <http://bdttd.ibict.br/vufind>.

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

⁷ Google Académico. Enlace: <https://scholar.google.com.br>.

Tabla 5 - Documentos Académicos sobre Ciclo Completo

Año	Cantidad	Titulación Maestría / Doctorado	Seguridad Pública
Entre 1988 y 2000.	0	-	-
Entre 1988 y 2000.	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

Fuente: Elaboración propia.

Los datos anteriores son muy importantes porque indican que la cantidad de trabajo científico producido sobre este tema específico es muy pequeña. Desde 1988, sólo ha habido la producción de 38 obras en este jaez, esto está indicando una posible falta de interés de la academia para tal tema. Es notable que una mayor fuerza del trabajo sólo comienza a partir de 2013, por razones que necesitan ser mejor investigadas. Cabe señalar que, de los 38 estudios catalogados en esta investigación, 11 de ellos fueron realizados por profesionales con maestría o doctorado (incluyendo el trabajo como conclusión de posgrado *stricto sensu*), los otros 27 trabajos provenientes de categorías académicas de menor calibre. Otro punto interesante es que 29 de las 38 obras catalogadas fueron realizadas por miembros (y antiguos miembros) de seguridad pública (22 de los cuales eran militares), lo que refuerza la hipótesis de que el interés en tales temas se limita al sesgo corporativo, pero no de especialistas en general.

Por último, se replicó la misma metodología aplicada en la construcción de la tabla sobre el debate sobre el ciclo completo para la construcción del estudio sobre la carrera única. Lo que era peculiar es que las expresiones "carrera única" y "policía" fueron buscadas en el motor de búsqueda BDTD, y no se obtuvieron resultados de interés. En otras palabras, se buscaron términos similares en el motor de búsqueda Scielo, y tampoco se encontraron resultados. Finalmente, se buscaron términos similares en Google Académico, y solo 2 fueron los textos relevantes encontrados, y estos autores estaban vinculados a la Seguridad Pública. Es importan-

te mencionar que los referidos buscadores presentaron cientos de miles de resultados, (más de 60.000) refiriéndose a textos que han mencionado tales expresiones, aunque no necesariamente han abordado la discusión más percuciente sobre el tema. Por lo tanto, sólo se catalogaron aquellos textos que tenían un debate adecuado sobre el tema, y no sólo una mención rápida o circunstancial añadidos a otros objetos de discusión.

Tabla 6 - Artículos Científicos sobre Carrera Única

Año	Cantidad.	Titulación Maestría / Doctorado	Seguridad Pública
2017	2	0	2

Fuente: Elaboración propia.

Tablas descriptivas sobre las justificaciones de los proyectos

Yendo un poco más allá de lo que se había construido anteriormente, era necesario verificar si las justificaciones de estos proyectos legislativos suelen traer argumentos similares, que podrían indicar la falta (y repetición) de información utilizada como trasfondo de tales proposiciones y, por lo tanto, la pobreza de las pruebas y la base en la construcción de propuestas. Por lo tanto, es importante señalar que los dos tipos de matices informativos analizados en este trabajo (falta de trabajo académico y uso de términos repetitivos en las justificaciones) tienen como objetivo demostrar esta pobreza teórica de los proyectos. Las hipótesis 7 y 8 presentadas anteriormente (cf. p. 15) estarían claramente vinculadas. El hecho es que no se visualizó una relación endogámica que impusiera la elección de uno y la eliminación de otro, porque, en nuestra opinión, la falta de trabajos académicos puede causar pobreza en las justificaciones de los proyectos, y lo contrario no es necesariamente cierto.

Por último, la próxima tabla se basa en el uso de argumentos y justificaciones repetitivas en los 12 proyectos de ciclo completo de la Cámara de Diputados y en los 3 del Senado Federal. Parece apropiado suponer que el uso de un patrón de justificación de los proyectos de estos quilates puede evidenciar el desconocimiento de los propios autores de los propios proyectos sobre el tema, lo que aparecería como un obstáculo para la aparición real de los emprendedores políticos. Es para recordar que la *Agenda holder* es siempre un conocedor del tema.

Se debe aclarar que el conjunto de argumentos que se recogieron en la justificación de los proyectos no tuvo en cuenta la cantidad de veces que se repitieron en el mismo texto, sino si se utilizaron o no en los distintos proyectos. Por ejemplo, 9 de los 15 proyectos en ciclo completo utilizaron como argumento las "altas tasas de delincuencia", que figuraban como el argumento dominante para el cambio del sistema de seguridad pública. Otro argumento dominante es el de la "falta de recursos" (6), aunque no se haya analizado el costo presupuestario para la aplica-

ción de este nuevo modelo en ningún proyecto. Además, aunque las expresiones llamativas anteriores se utilizaron como justificaciones para cambiar el sistema de seguridad pública brasileña, no hubo confrontación temática sobre por qué el aumento de las asignaciones policiales, que no puede prevenir delitos, es la solución más adecuada al caso concreto, ni siquiera cuando, conociendo el déficit presupuestario, el dinero surgiría por el costo de tales modificaciones.

Tabla 7 - Argumentos repetitivos sobre el ciclo completo (Cámara de Diputados y Senado Federal)

Argumentos	Número de proyectos
Altos índices de criminalidad en Brasil	9
Falta de recursos	6
La delincuencia es causada por diversos problemas (sociales, económicos, etc.).	5
En Brasil, la policía tiene una operación incompleta	5
Burocratización excesiva del trabajo policial	4
El modelo actual sólo existe en Brasil	4
Referencia a otros PECs ya propuestos en el texto de la justificación	3
Mención del sistema de seguridad de otros países	3
Mención del costo presupuestario de dicho cambio	0
Mención de la existencia de un protocolo de intercambio de información	0

Fuente: Elaboración propia.

Es notable, en la tabla anterior, que el argumento de que el actual modelo de seguridad tiene "funcionamiento incompleto" (5) va acompañado del argumento de que dicho paradigma "sólo existe en Brasil" (4). Sin embargo, sólo en 3 oportunidades se mencionaron los sistemas internacionales de seguridad (superficialmente), y en ningún proyecto analizado se mencionó la existencia de un protocolo formal para el intercambio de información entre países. Otro punto curioso es que se menciona, en la justificación de los proyectos, de otros PECs (que ocurrieron en 3 oportunidades), lo que puede indicar la revisión de temas y argumentos ya enfrentados anteriormente por las cámaras legislativas, pero dándoles un nuevo aspecto.

Con respecto a proyectos de carrera única, fueron 6 propuestos dentro de la Cámara de Diputados y 3 en el Senado Federal. Para el pilar de lo que se logró en los proyectos en ciclo completo, aquí también se traerá lo que fueron los argumentos utilizados repetidamente para justificar la carrera única policial.

Aunque se utilizaron adjetivos como "mérito" (4), "isonomía" (3) y "democrático" (2) para justificar tales proyectos, no hubo confrontación temática sobre la falla antidemocrática de limitar la amplia competencia en los concursos públicos para los más altos cargos de las corpo-

raciones. Además, sólo en una ocasión se mencionó el sistema de seguridad de otros países, pero superficialmente. Por último, no se mencionó el costo presupuestario de tal cambio en ninguno de los proyectos, ni mucho menos sobre la existencia de un protocolo de intercambio de información.

Tabla 8 - Argumentos repetitivos sobre la Carrera Única (Cámara de Diputados y Senado)

Argumentos	Número de proyectos
Mérito	4
Isonomía	3
Eficiencia	3
Fortalecimiento institucional	2
Valorización	2
Democracia	2
Mención del sistema de seguridad de otros países	1
Mención del costo presupuestario de dicho cambio	0
Mención de la existencia de un protocolo de intercambio de información	0

Fuente: Elaboración propia.

La conclusión de la misma es necesaria para recoger lo que se puede entender de los datos presentados. Siguiendo el orden de las últimas cuatro secciones, tenemos pruebas que corroboran parcialmente la hipótesis 3: los últimos presidentes, independientemente del partido político, han mostrado poco interés en las propuestas enumeradas, utilizando su poder de iniciativa sólo en dos casos, para propuestas de carrera única. Era importante inferir que había dominio del Legislativo en tales partes del Estado, rompiendo con el paradigma esperado de dominio del Ejecutivo. Además, el número total de proyectos y el intervalo de tiempo están en convergencia con la hipótesis 4, aunque hay un mayor interés de los parlamentarios procedentes del sureste – que pueden, en el futuro y con más diputados de las fuerzas de seguridad elegidas, actuar de hecho como *agenda holders*. En cualquier caso, se percibe que la división ideológica tampoco conduce, hasta ahora, a un mayor interés, tanto por parte de presidentes como de parlamentarios, dado el relativo equilibrio ideológico-partidista entre los proponentes y los mandatos presidenciales.

Con respecto a la producción científica, vector de un debate más cualificado sobre tales propuestas, de hecho se percibe que no hay suficiente investigación sobre las repercusiones de la adopción del ciclo completo y la carrera única, corroborando parcialmente el escenario de la hipótesis 7. Vale la pena recordar que una parte mayoritaria de las obras producidas eran de miembros o ex miembros de las fuerzas de seguridad, así como fueron elaborados, en su mayo-

ría, por autores que no tienen el título de maestría o doctorado. Parece, incluso, del análisis de las justificaciones de los proyectos presentados, que inclusive estas pocas obras no influyeron en los debates que tuvieron lugar en el Legislativo. Esto se debe a que, moviéndose en dirección convergente a las hipótesis 1, 5, 6 y 8, hay una base escasa de los proponentes sobre la base de la información básica sobre requisitos presupuestarios, la información de países que tienen sistemas similares y el uso de argumentos repetitivos, por mencionar los aspectos principales.

Por último, se percibe que, en el periodo de las ventanas de oportunidad del período constituyente (1987-1988) y la revisión constitucional (1994-1995) no había un escenario adecuado para que tales propuestas tuvieran éxito en el proceso legislativo. De hecho, hubo un período de cuarentena incluso más largo de lo esperado. Cabe destacar que esto ocurre a pesar de la creciente presencia de miembros de las fuerzas de seguridad en la Cámara de Diputados a lo largo de los años⁸. Todo esto refuerza un marco de convergencia con la hipótesis 9, pero no sólo; porque de toda la discusión anterior sobre la racionalidad de los actores políticos y el ciclo de las políticas públicas, se deduce que el ciclo completo y la carrera única aparecen realmente como políticas públicas repelentes, en apoyo de la hipótesis 2.

Reconociendo que ese fenómeno es multicausal, y que un conocimiento más amplio de las variables de incidente requeriría otras metodologías, tomamos la precaución de no reconocer que tales hipótesis están completamente probadas. Sólo con una investigación más amplia, así como con la triangulación de otros métodos, será posible aclarar estos puntos. En cualquier caso, esperamos que este trabajo proporcione subvenciones firmes para que esta agenda de estudios sobre seguridad pública, políticas públicas y legislativas sea tomada en cuenta.

Consideraciones finales

Este trabajo buscaba, principalmente, evaluar la evolución, en el Legislativo Federal, de algunas propuestas asociadas a cambios estructurales en la Seguridad Pública brasileña, a saber, las de ciclo completo y carrera única. Pasando por una revisión de la literatura, sobre la racionalidad de los actores políticos y sobre la elaboración y difusión de políticas públicas, planteamos posibles hipótesis para deducir las razones por las que tales propuestas no han tenido éxito.

A partir de la evaluación de datos cualitativos, relativos a los proyectos legislativos y al contexto del debate basado en pruebas, fue posible probar, en respuesta a la pregunta de investigación, que las propuestas son inadecuadas y que hay poca discusión sobre las implicaciones y posibilidades fácticas de la transferencia de otros países sobre esas políticas de contextos al

⁸ Este hallazgo proviene de los informes del Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria, de los cuales es posible observar que seis diputados fueron elegidos (entre policías, bomberos, delegados y militares) para los diputados para la Legislatura 2007-2011 (DIAP, 2006); cuatro para la Legislatura 2011-2015 (DIAP, 2010); 18 para la Legislatura 2015-2019 (DIAP, 2014); y, por último, 32 para la Legislatura 2019-2023 (DIAP, 2018). A pesar de esto, tales propuestas no han prosperado, evidencia que carece de fundamento, preparación o incluso experiencia de estos parlamentarios para convencer a sus pares.

Brasil. Por lo tanto, deducimos que estos elementos contribuyen al escenario actual de fracaso total de estas propuestas en el Legislativo. Otras variables que contribuyen a obstaculizar su avance, u obtener apoyo político mediante aprobación, deben plantearse en futuras investigaciones.

Aquí, utilizando la información de los proyectos que procesan (y procesarán) en la Cámara de Deputado y el Senado Federal, sobre la base de datos de fuentes oficiales (y abiertas) de las propias cámaras legislativas, construimos tablas descriptivas con datos sobre los proyectos presentados. Además, categorizamos los trabajos académicos relacionados con los temas con el fin de evaluar la calidad del debate científico, basado en evidencia. A partir de estos esfuerzos fue posible identificar algunas regularidades que contribuyen a la literatura de las políticas públicas de seguridad. El pequeño número de propuestas, su marco temporal en el período posterior a la redemocratización 27 y la escasa base de las justificaciones de los proyectos - convergentes con el volumen y la calidad de la producción académica correspondiente- contribuyen a explicar el fracaso de las propuestas de ciclo completo y carrera única.

Aunque ha habido una elección franca para un diseño de investigación documental, la posibilidad de probar las hipótesis enumeradas aquí por el uso de otros métodos de investigación científica, como *survey* o incluso por la metodología de análisis de procesos (*process tracing*). De hecho, en aras de la parsimonia -y la dificultad práctica para operar sobre la base de otros patrones metodológicos- no es que haya evolucionado a la construcción de un cuestionario que se reenvíe a los actores clave en estos procesos. El hecho es que, en el futuro, se pretende que, en asociación con otras metodologías, se logre la tan deseada triangulación metodológica. Se espera que este trabajo contribuya a la agenda de investigación, no sólo en la formulación de un nuevo diseño de investigación, sino también para evaluar cuestiones relacionadas con las ventanas de oportunidades, y el tipo de cambios en las políticas públicas que estarían más dispuestos a aprobar (*displacement, layering, drift, conversion*), objetos que también contribuirán en gran medida a la construcción de una sólida literatura sobre el Poder Legislativo y las políticas públicas de seguridad.

Referencias

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 ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso**: Legislatura 2007-2011. Brasília: DIAP, 2006.

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

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

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia 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.

Artículo recibido el: 2019-07-30

Artículo aceptado para publicación el: 2019-08-20