



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NATÁLIA PINTO COSTA

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – COMPOSIÇÃO, ASPECTOS INFORMACIONAIS
E PARTIDÁRIOS DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE
AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
2007-2022.**

Belém – PA
2024

NATÁLIA PINTO COSTA

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – COMPOSIÇÃO, ASPECTOS INFORMACIONAIS
E PARTIDÁRIOS DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE
AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
2007-2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

Belém – PA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P659a Pinto Costa, Natalia.
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – COMPOSIÇÃO, ASPECTOS
INFORMACIONAIS E PARTIDÁRIOS DA COMISSÃO DE
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME
ORGANIZADO (CSPCCO) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
2007-2022 / Natalia Pinto Costa. — 2024.
107 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

1. Instituições Políticas. 2. Estudos Legislativos. 3.
Comissões Permanentes. 4. Câmara dos Deputados. 5.
CSPCO. I. Título.

CDD 341.252

NATÁLIA PINTO COSTA

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – COMPOSIÇÃO, ASPECTOS INFORMACIONAIS
E PARTIDÁRIOS DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE
AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
2007-2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

Data de aprovação: 07/03/2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (Orientador)
Universidade Federal do Pará (PPGCP - UFPA)

Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos
Universidade Federal do Pará (PPGCP - UFPA)

Profa. Dra. Magna Maria Inácio
Universidade Federal de Minas Gerais (DCP- UFMG)

AGRADECIMENTOS

Sempre me emociona ler os agradecimentos das Dissertações e Teses, é exatamente nesse local que conseguimos perceber que para além de todo o trabalho intelectual e acadêmico existe uma rede que sustenta e mobiliza tudo, geralmente marcada por amores, afetos e cooperação.

Escrever esses agradecimentos é o sinal de que um ciclo que durou quase 3 anos se encerra e é nesse espaço que preciso deixar registrado toda a rede que me carregou até aqui! Dentro do meio acadêmico muito se faz a analogia que escrever um TCC, dissertação ou uma tese é quase um parto, a gestação desse trabalho foi permeada por diversas experiências: uma pandemia de COVID-19, alguns lutos, vacinas, alguns estados, várias aulas online, muitas horas de reuniões, textos lidos e resenhados, uma decisiva eleição presidencial em 2022, dentre outros encontros e desencontros e finalmente chegou a hora de colocar esta dissertação no mundo.

Essa pesquisa só chegou até aqui graças ao financiamento da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) que possibilitou me dedicar integralmente a este trabalho, criar redes e circular essa pesquisa nacionalmente e internacionalmente, ainda, agradecer ao PROCAD/ CAPES pela oportunidade de fazer intercâmbio na UFMG e conhecer esse programa de Ciência Política com alunos e professores incríveis.

Aproveito para agradecer nesse parágrafo a todas as pessoas que me receberam e me acolheram nessa experiência, a professora Magna Inácio que na primeira semana nesta universidade nos apresentou o PEX/ CEL e uma agenda de pesquisa incrível, além disso, por ter aceitado compor a minha banca de qualificação e defesa e por todos os seus comentários que ajudaram demais na construção final desse texto.

Agradeço também o professor Rodrigo Dolandeli, por ter aceitado participar da qualificação desse trabalho e pela leitura atenta e comentários tão pertinentes. Por ter também permitido que aprendesse bastante com ele na disciplina de estágio docente e que nos ensinou muito para além de sistemas partidários.

A professora Eugênia, pelo exemplo e dedicação a pesquisa e por todos os incentivos e contribuições e que foi um pilar importante para o programa de Ciência Política e em minha trajetória pessoal por todos os incentivos, principalmente na mobilidade acadêmica para a UFMG.

Ao meu orientador Bruno Rubiatti, tenho tanto a agradecer para além do plano institucional. Desde o primeiro contato me acolheu nesta transição de área e ao aceitar essa orientação abriu o mundo dos estudos legislativos para mim. Um orientador com o

coração gigante e acolhedor que sempre se fez presente, atencioso que nos ensina dentro e fora de sala de aula. Se continuar enveredando por esse mundo acadêmico posso dizer que quando “crescer” quero ter pelo menos a metade da sua competência. Chego ao fim desse mestrado ainda mais admirada com seu trabalho e paciência. És um exemplo de pesquisador e ser humano. Essa pesquisa não seria possível sem seu bom humor e correções. Muito obrigada por tudo, inclusive, por ter incentivado a prestar a seleção de doutorado, em cada fase da seleção fui agraciada por sua atenção e cuidado.

Agradeço ainda o incentivo da minha família, em especial a minha mãe, meu pai e meu irmão por me apoiarem sempre em todas as decisões e por me fazerem suportar a saudades em meio a tantas idas e vindas e por fazerem lembrar que sempre tenho um lugar para voltar. Ao meu tio Arlindo por me acolher em Belém em meio a todas essas viagens, por ter feito da sua casa o meu lar nos últimos 2 anos e por ter me dado o presente mais precioso de todos, a minha afilhada Pyetra e com ela meu mundo ficou muito mais colorido e divertido.

Ainda dentro da família, Babá e Leleca, amo vocês. Obrigada por esses 20 e tantos anos, vocês são um eixo que sempre me guia. Tia Vanda, obrigada também por ser sempre um exemplo a ser seguido, assim como todas as demais mulheres fortes da minha família que são inspiração de força.

Por fim, a todos os meus amigos pela compreensão em razão de todas as ausências e obrigada também por deixarem esse processo todo muito mais leve. Luana Broni, minha irmã de vida, obrigada por esses 13 anos de amizade, por ter insistido para tentar esse processo seletivo, tudo começou com sua mensagem e seu incentivo.

Juliana Queiroz e Flávio Hebert, obrigada por serem meus pontos de luz, que a nossa irmandade continue rompendo fronteiras e se espalhando em muitos outros caminhos, desculpem pelas ausências e que nossos até logos sejam sempre cada vez mais constantes, a amizade de vocês é refúgio. Entre novos e velhos, vocês são os que eu quero que sempre permaneçam, viveremos muitos “ainda” juntos.

Lícia Lopes e Mateus Natanael também sou muito agradecida por toda a acolhida de anos. A vida é muito melhor por saber que tenho vocês ao meu lado. Obrigada por me fazerem lembrar que a vida pode ser mais leve e tranquila.

Aos novos, feitos na UFPA e UFMG, obrigada por tudo, é impossível nomear todos que fizeram parte desse ciclo. Em Belém, além do reencontro com os meus, pude cruzar o caminho com o João, Mariana, Lais e Camilly, que tornaram as aulas mais leves, os trabalhos menos tensos e a vida de mestrado mais divertida, além disso, tem minha

parceira da antropologia, Elisa, que me mostrou um novo caminho sobre luto, a morte e as emoções, e mostrando como a etnografia eterniza momentos. Nosso trabalho vai sair em breve, amiga.

Aos membros do IPPLC por tantas discussões valiosas as sextas feiras, vocês foram essenciais também para toda a base de estudos em instituições, dividir trabalhos, bases e leituras com vocês foi bastante produtivo.

E ainda existem outras milhares de pessoas que eu poderia agradecer nominalmente, porém, iriam faltar páginas para isso, pois, muitos foram essenciais para esse trabalho terminar, um deles, dentro do âmbito acadêmico, foi o Ciro Rezende, doutorando da UFMG que desde o primeiro contato via e-mail foi super solícito e ajudou bastante na construção da base de dados que é o suporte para os dados empíricos coletados, além do Gustavo por me ajudar a organizar minhas planilhas.

Por fim, agradeço a UFPA por todo apoio institucional e todos os professores que cruzaram o meu caminho.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo de investigação analisar: 1) qual o perfil dos convidados das audiências públicas da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, durante os anos de 2007- 2022 (53.^a, 54.^a, 55.^a e 56.^a legislaturas) e 2) quais as variações partidárias nos convites aos expositores dessas audiências. Parte-se da premissa de que o espaço comissional é o local institucional de protagonismo dentro do processo decisório, sendo a estrutura capaz de especializar os parlamentares, assim como coletar informações de membros externos ao Congresso Nacional, sendo a Audiências Pública ferramenta capaz de realizar essa troca de especializações. Entende-se as comissões como espaço onde se pode exercer influência partidária e produção de decisões estáveis. Assim, para se chegar aos objetivos propostos, pretende-se utilizar como metodologia, o estudo de caso sobre a composição/perfil dos deputados da CSPCO durante as legislaturas já assinaladas e revisão de literatura sobre organização legislativa e comissões temáticas no processo decisório e assim contribuir com a agenda de pesquisa que pontua as comissões temáticas como espaço de relevância que gera diversos ganhos informacionais e partidários. Os resultados mostraram que existem indícios aos incentivos partidários nesta comissão possuem fortes traços informativos nas audiências, a análise mostrou também a importância e da multiplicidade de objetivos que as audiências públicas podem assumir.

Palavras-chaves: Instituições Políticas; Estudos Legislativos; Comissões Permanentes; Câmara dos Deputados; CSPCO;

ABSTRACT

This research aims to investigate: 1) the profile of attendees at the public hearings of the Public Security and Combating Organized Crime Committee (CSPCCO) of the Chamber of Deputies, during the years 2007-2022 (53rd, 54th, 55th, and 56th legislatures), and 2) the party variations in inviting speakers to these hearings. It starts from the premise that the committee space is the institutional locus of protagonism within the decision-making process, with the structure capable of specializing lawmakers, as well as collecting information from external members of the National Congress, with Public Hearings being a tool capable of facilitating this exchange of specializations. Committees are understood as spaces where party influence and stable decision-making can be exerted. Therefore, to achieve the proposed objectives, a case study methodology on the composition/profile of CSPCO deputies during the aforementioned legislatures and a literature review on legislative organization and thematic committees in the decision-making process will be used to contribute to the research agenda that highlights thematic committees as a relevant space that generates various informational and partisan gains. The results showed that there are indications that partisan incentives in this committee exhibit strong informational traits in the hearings. The analysis also highlighted the importance and multiplicity of objectives that public hearings can assume.

Keywords: Political Institutions; Legislative Studies; Standing Committees; Chamber of Deputies; CSPCO.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número total de Audiências Públicas realizadas na CSPCCO (2007-2022)...67

Gráfico 2- Distribuição do número de audiências públicas na CSPCCO (2007- 2022)..68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Composição partidária dos indicados para a CSPCCO (2007-2022).....	47
Tabela 2- Distribuição ideológica por legislatura na CSPCCO (2007-2022).....	53
Tabela 3 - Profissão declarada pelos membros da CSPCCO em porcentagem (2007-2022).....	55
Tabela 4- Tempo de permanência na CSPCCO (em dias) por legislatura.....	58
Tabela 5 - Parlamentares titulares em outras comissões permanentes (2007-2022).....	59
Tabela 6- Vínculo das instituições convidadas nos requerimentos (2007-2022).....	74
Tabela 7- Votação dos requerimentos (2007-2022).....	78
Tabela 8- Vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas (2007-2022).....	80
Tabela 9 - Convidados por partido (2007-2022).....	83
Tabela 10 - Vínculo por classificação ideológica (2007-2022).....	86
Tabela 11- Taxa de sucesso e realização geral (2007-2022).....	93
Tabela 12- Taxa de sucesso e realização por partido (2007-2022).....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Presidentes da CSPCCO (2007-2022).....	50
Quadro 2 – Distribuição ideológica dos partidos que compuseram a CSPCCO (2007-2022).....	53
Quadro 3 – Classificação temática das audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022).....	70

LISTA DE SIGLAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
AP	Audiência Pública
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CE	Comissão de Educação
CF	Constituição Federal
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSPCCOVN	Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CVT	Comissão de Viação e Transportes
DEM	Democratas
IPs	Instituições Participativas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MST	Movimento Sem Terra
NEV	Núcleo de Estudos de Violência
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organizações Não Governamentais
PcdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PP	Partido Progressistas
PPS	Partido Popular Socialista

PR Partido República
PRB Partido Republicano Brasileiro
PROS Partido Republicano da Ordem Social
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSC Partido Social Cristão
PSD Partido Social Democrático
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC Partido Social Democrata Cristão
PSL Partido Social Liberal
PSOL Partido Socialismo e Liberdade
PT Partido dos Trabalhadores
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
PTC Partido Trabalhista Cristão
PTdoB Partido Trabalhista do Brasil
PV Partido Verde
RICD Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF Supremo Tribunal Federal
UFMG Universidade Federal de Minas Gerais
UNB Universidade de Brasília
USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I	18
1. PODER LEGISLATIVO EM PERSPECTIVA: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, COMISSÕES E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	18
1.1 Presidencialismo de coalizão: uma análise entre as interações Executivo-Legislativo pós-1988.....	18
1.2 Comissões temáticas no Brasil: aspectos informacionais e partidários.....	21
1.2.1 Os modelos organizativos: distributivista, informacional e partidário.....	24
1.2.2 O sistema de comissões brasileiro.....	29
1.3 Audiências públicas.....	37
1.4 Conclusões.....	41
CAPÍTULO II	43
2. A COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) E SUA COMPOSIÇÃO (2007-2022).....	43
2.1 O surgimento da Comissão e suas jurisdições.....	43
2.2 Perfil partidário e de expertise da composição da CSPCCO (2007-2022).....	45
2.2.1 Comissão partidária.....	46
2.2.2 Presidentes da CSPCCO.....	49
2.2.3 Espectro ideológico.....	52
2.2.4 Profissão dos Parlamentares- Formação- Experiência Prévia.....	54
2.2.5 Tempo de permanência “senioridade”.....	57
2.3 Parlamentares titulares em outras comissões.....	59
2.4 Conclusões.....	61
CAPÍTULO III.....	63
3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO): CSPCCO.....	63
3.1 Dos materiais e métodos.....	64
3.2 As audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022).....	66
3.3 Os requerimentos que tramitaram na CSPCCO (2007-2022): quem convida e quem é convidado?.....	72

3.3.1 Quem tem acesso a CSPCCO? O exame dos convidados das audiências públicas (2007-2022).....	73
3.3.2 Quem convida? Análise dos autores dos requerimentos das audiências na CPSCCO (2007-2022).....	82
3.3.3 Taxa de Aprovação e Taxa de realização.....	93
3.4 Conclusões.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS.....	102

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa tem o intuito de examinar quais são as informações e representações que guiam a criação das normas de segurança pública e justiça criminal dentro do Congresso Nacional Brasileiro, com enfoque principal na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) na Câmara de Deputados e tendo recorte temporal os anos de 2007 até 2022.

Políticas criminais, criminalidade, segurança pública são objetos de estudos sócio-políticos e todas essas discussões teóricas se materializam a partir de uma construção política dentro de espaços institucionalizados, como o Congresso Nacional, já que é este quem detém a competência para elaboração de leis criminalizantes. Portanto, com o objetivo de compreender como os legisladores pensam estas temáticas, quais são os seus embates, quais atores, informações e disputas partidárias que guiam a agenda legislativa do Congresso Nacional é que se pensa segurança pública sob o prisma dos Estudos Legislativos.

Assim, para saber como e quais bases informacionais guiam a legislação criminal, se analisa a comissão permanente como um espaço institucional que possui arranjos que incentivam a especialização e das audiências públicas como um possível instrumento para promover debates, coleccionar informações especializadas, além de possibilitar a participação de membros da sociedade civil e especialistas, logo, atores externos à Câmara dos Deputados.

Inicialmente, as comissões permanentes eram vistas como órgãos secundários e fracos dentro da agenda de Estudos Legislativos no Brasil, muito em razão da literatura que trata essa temática ser inspirada nas comissões norte americanas. Porém, esse quadro começa a mudar no início dos anos 2000.

A percepção da baixa importância do sistema de comissões dentro do processo legislativo, se dava em razão de argumentos baseados no predomínio do plenário nas deliberações e a possibilidade de os pedidos de urgência autorizarem que os projetos fossem retirados de dentro das comissões. Contudo, estudos recentes têm demonstrado como esse órgão institucional detém influência e protagonismo dentro no processo legislativo em ambas as casas legislativas (Almeida, 2019, Vasquez, 2020, Rubiatti, 2020).

Os estudos mais contemporâneos e empíricos têm destacado que as comissões possuem prerrogativas que lhes permite atuar de forma ativa no processo decisório

(Freitas, 2016; Almeida, 2019; Rubiatti, 2019), as caracterizando como espaços de produção de decisões informadas e estáveis (Vasquez, 2020). Essa é a importância de analisar o sistema de comissões, uma vez que é um espaço privilegiado para entender a dinâmica dentro do processo legislativo e, em decorrência de se dividir em várias jurisdições que indicam eixos de especializações, é que se faz um recorte de estudar a CSPCCO.

O enfoque específico nessa comissão, se justifica por ela possuir jurisdição na temática de segurança pública e, uma vez que se pretende compreender as influências informacionais dentro do processo decisório que aborda este tema, a CSPCCO se torna o objeto de análise.

Diante deste contexto, se parte das seguintes indagações: 1) qual o perfil dos membros da CSPCCO, considerando aspectos partidários, ideológicos, profissão dos parlamentares e tempo de permanência na comissão, tendo como referência a 53.^a (2007-2011), 54.^a (2011–2015), 55.^a (2015 – 2019) 56.^a (2019-2022) legislaturas, 2) qual o número de audiências públicas no período e quais os convidados para participar das audiências públicas e seus perfis, que incluem vinculação institucional, atuação profissional, entre outros pontos que possam colaborar para traçar um perfil de *expertise* desses expositores e 3) existe algum tipo de critério partidário nos convites para a realização das audiências?

Sendo assim, o problema de pesquisa que conduz a presente investigação parte da seguinte indagação: **Como a composição da CSPCCO influencia no perfil dos convidados para as audiências públicas?**

Esse trabalho foi dividido da seguinte forma, o primeiro capítulo é para contextualizar a relação do Poder Legislativo e Executivo no Brasil. De maneira mais específica se discutiu sobre o presidencialismo de coalizão, sobre a relevância das comissões temáticas e seu protagonismo dentro do processo decisório e por fim o desenho geral das audiências públicas dentro do legislativo, desde a previsão regimental na Câmara dos Deputados até a classificação das audiências como instrumento de participação.

O segundo capítulo começa com a discussão da criação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) em 2002 e a descrição das suas jurisdições, para assim, se adentrar na parte mais empírica e descritiva desta pesquisa, qual seja, a análise da composição da CSPCCO durante os anos 2007 até 2022, na expectativa de traçar um perfil dos parlamentares e seu nível de *expertise*, bem como

delinear o perfil partidário desses deputados. Então, se analisou os atributos desses parlamentares, considerando sua *expertise* exógena (formação) e *expertise* endógena (tempo de permanência na comissão) para então tentar visualizar como essa composição influencia nos convites para as audiências públicas.

Por fim, o último capítulo, irá discorrer sobre as audiências públicas, nessa análise será possível observar o número de audiências ocorridas no interior da comissão por ano e por legislatura e notar se existe algum padrão da utilização desse instrumento pelos parlamentares.

Além disto, como forma de estabelecer a ligação entre os convites para as audiências públicas e as variáveis partidária e informacional, se olhará para os requerimentos/convites das audiências a partir do marcador do pertencimento partidário e ideológico do parlamentar e assim comparar quais as variações partidárias nos convites aos expositores dessas audiências e desse modo observar se existe alguma heterogeneidade entre o perfil dos convidados, dos parlamentares e se tem diversidade na produção de informações especializadas. Ainda, se pretendeu estruturar quais são as temáticas mais debatidas no interior da CSPCCO, por meio do recorte das audiências públicas que foram realizadas nesse espaço.

Para além da organização das temáticas das audiências, se estruturou também quem são os convidados a ingressarem nesse espaço, através dos requerimentos que tramitaram na comissão, todos esses dados catalogados permitem averiguar quais são as organizações, advindas da sociedade civil, grupos militarizados e instituições privadas de armamento que aparecem com mais frequência na comissão e quem são os parlamentares responsáveis pelo acesso dessas organizações/ instituições.

CAPÍTULO I

1. PODER LEGISLATIVO EM PERSPECTIVA: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, COMISSÕES E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta um desenho geral das características institucionais do Poder Legislativo no Brasil, perpassando pelo presidencialismo de coalizão desde a lógica do conflito até a cooperação (Abranches, 1998; Ames, 2003; Freitas, 2016) para então chegar no sistema de comissões brasileiro, destacando o poder das comissões dentro do processo decisório (Vasquez, 2020) e as perspectivas de teoria organizativa, com enfoque principal na teorias: partidária e informacional (Freitas, Vasquez, 2017; Rubiatti, 2019).

A partir desse desenho inicial, se discorre, por último, sobre as audiências públicas como instrumento de participação da sociedade civil, sendo também um momento em que os parlamentares podem se especializar com a colaboração de atores externos ao Congresso. Assim sendo, o objetivo deste capítulo é pontuar o funcionamento do poder legislativo como um todo, com a finalidade de demonstrar a importância das comissões e das audiências públicas no processo legislativo brasileiro.

1.1 Presidencialismo de coalizão: uma análise entre as interações Executivo-Legislativo pós- 1988.

No pós-88 as discussões que envolviam o sistema político brasileiro, assim como as relações entre o Executivo e Legislativo, giravam em torno de debates sobre reformas políticas, governabilidade, presidencialismo *versus* parlamentarismo e como eixo central o próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Assim, a primeira geração de institucionalistas apontava, dentro de uma visão pessimista, que este desenho institucional iria provocar diversas crises de ingovernabilidade e conseqüentemente até crises na própria democracia (Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020).

Os primeiros trabalhos que versavam sobre presidencialismo de coalizão, termo este cunhado por Abranches (1988) logo após a redemocratização no Brasil, se encaixavam nessa visão pessimista sobre esta forma de interação entre os poderes Executivo e Legislativo e que este era o “dilema institucional brasileiro”, pois, a heterogeneidade que o país apresentava, além de outras características, poderiam limitar a governabilidade do poder Executivo.

Dessa forma, Abranches (1988) sistematizou esses traços a partir de um conjunto de características que combinavam multipartidarismo, sistema proporcional e presidencialismo, essas particularidades obrigariam a construção de grandes coalizões

que gerariam conflitos e instabilidade. O desenho institucional iria gerar a formação de coalizões heterogêneas que poderia levar a paralisia decisória e, além disso, o federalismo incentivaria os legisladores a atenderem critérios regionais em suas políticas, o que acarretaria em um Executivo, na figura especificamente do presidente, fraco diante do Legislativo e dos governos estaduais. Portanto, para o autor, o presidencialismo de coalizão surge em decorrência de um traço específico do Brasil é pode ser, em suas palavras:

Caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, p. 27).

Em síntese, a primeira geração de institucionalistas detinha uma visão pessimista sobre a operacionalidade do sistema do presidencialismo de coalizão, nesta lista, Abranches (1988) estava incluso, mas em menor grau que aos outros, por discorrer que apesar das crises, existe a possibilidade de uma interação entre atores e instituições.

Ainda com uma visão pessimista, se pode incluir o autor Ames (2003) que reforça uma perspectiva distributivista na construção de coalizões, para ele no Brasil existe um número excessivo de *veto players* devido a junção do multipartidarismo com um Legislativo de preferências clientelistas, o que ocasionaria na dificuldade de implementação de agendas nacionais, além de partidos indisciplinados, acrescenta ainda as próprias regras eleitorais estimulando os parlamentares a agirem de maneira individualista.

A visão mais otimista sobre a governabilidade no Brasil, surgiu após uma segunda geração de institucionalistas que produziram trabalhos empíricos sobre as relações entre o Executivo e Legislativo no país e observaram que o desenho institucional derivado da Constituição de 1988 ampliou os poderes de agenda do Executivo, lhe concedendo mais vantagens estratégicas, além de examinar as próprias mudanças internas de organização legislativa. Nestas análises, os partidos surgem como atores que podem auxiliar a resolver problemas de lógica de ação coletiva, pois, ajudam na formação das coalizões, além de possuírem poderes para coibir comportamentos individuais, com enfoque principalmente no líder partidário (Meireles, 2014, Power, 2015, Rubiatti, 2019).

Se deixou de lado a tese de ingovernabilidade-conflito e se passou a olhar para o presidencialismo de coalizão ou da coalizão, como sugere Freitas (2016), incluindo outras características, como: os poderes de agenda, os partidos, a disciplina partidária, entre

outras variáveis e bases institucionais. Essa mudança de perspectiva, demonstram que o presidencialismo de coalizão garante governabilidade com capacidades institucionais, com cooperação entre os poderes e por consequência a construção de uma agenda compartilhada (Abranches, 2018, Freitas, 2016).

Os poderes de agenda, na literatura são enumerados como uma das mudanças principais, reestruturando o presidencialismo de coalizão. Nesta linha, Santos (2003) argumenta que a relação entre os parlamentares e o Executivo se divide em dois momentos históricos distintos, um período de 1946-1964, regido especificamente pela constituição de 1946 e o outro após a constituição de 1988, reforçando que a mudança é reflexo do novo desenho institucional.

Essas visões mais positivas, na perspectiva de Power (2015), diferem de trabalhos anteriores como o de Ames (2003), pois, primeiro, nessa nova agenda, se analisa as relações entre os poderes a partir de uma perspectiva interna do próprio funcionamento do Congresso, além de considerar a questão partidária, uma vez que os presidentes negociam com os líderes partidários e não necessariamente com os parlamentares individuais, o que acarreta no argumento que o Brasil pode ser governável e os poderes não estão impreterivelmente em conflito: entre eles é possível ter cooperação.

Os resultados de Limongi e Figueiredo (1998), apontam como pilares do novo arranjo institucional: o poder de agenda do presidente e os partidos. Esses argumentos são disseminados na literatura, além disto, se destaca a importância dos líderes partidários, em razão de prerrogativas, como:

a) representar suas bancadas em questões procedimentais (pedidos de urgência, pedidos para votação nominal, a assinatura do líder corresponde ao tamanho de sua bancada), b) determinar a pauta em conjunto com a mesa diretora, e c) indicar os nomes da bancada que ocuparão postos na estrutura da casa legislativa (Rubiatti, 2019, p. 22).

Estas prerrogativas permitem uma maior coordenação e indução à cooperação entre os poderes, os líderes são agentes de coordenação de ações coletivas (Meireles, 2014), além disto reforça o argumento que entre o Legislativo e Executivo não existe uma agenda concorrente. A agenda não é mais de um poder ou de outro, mas da própria coalizão, razão, inclusive de Freitas (2016) nomear o presidencialismo brasileiro não mais de presidencialismo de coalizão, mas da coalizão.

A mudança de nomenclatura realizada por Freitas (2016) robustece a ideia de que é possível ter governabilidade no Brasil sobre o presidencialismo, e que não pressupõe conflito entre os poderes, o próprio desenho institucional permite a cooperação entre o

Executivo e o Legislativo. Para chegar a esta conclusão, a autora necessitou derrubar o argumento que existiria uma agenda concorrente entre os poderes, uma do Executivo preocupado com pautas nacionais e outra do Legislativo onde os parlamentares estariam apreensivos em atender critérios dos seus eleitores marcados geograficamente. Se abriu a perspectiva de que existe uma agenda da própria coalizão.

Apesar da literatura apontar que os poderes de agenda do presidente são um ponto que reestruturou a relação do presidencialismo de coalizão, estes por si só não são capazes de garantir governabilidade sem a necessidade do Legislativo, ainda mais dentro de um regime de governo majoritário como o brasileiro. Não é o Executivo que controla a agenda, ela é feita pela maioria, de controle da própria coalizão e todos os partidos que integram a coalizão detém influência no poder decisório final, “a agenda do Executivo deixa de ser exclusivamente do Presidente e passa a refletir as preferências dos partidos que compõem a coalizão” (Freitas, 2016, p.60).

Portanto, dentro dos estudos legislativos, existe uma preocupação com o funcionamento do presidencialismo no Brasil, perpassando por questões de desenho institucional, poderes de agenda, construção de coalizões¹, o que se pretendeu demonstrar é a possibilidade de governabilidade e a própria importância da coalizão, além da superação da lógica de conflitos inerentes entre os poderes (Freitas, 2016, Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020, Power, 2015).

Compreender o presidencialismo de coalizão e a relação Executivo- Legislativo é possuir uma visão geral de como o desenho institucional pode influenciar nas teorias organizativas da própria estrutura e dinâmica do legislativo e conseqüentemente nas comissões permanentes.

1.2 Comissões temáticas no Brasil: aspectos informacionais e partidários

A agenda dos Estudos Legislativos é bastante diversificada, porém, de maneira geral os trabalhos que a englobam inicialmente detêm o objetivo de incorporar como o desenho institucional poderia influenciar no comportamento político dos parlamentares, bem como os poderes Legislativo e Executivo interagem entre si, além de incluir a relevância de compreensão da própria organização interna do Legislativo. Neste trabalho, se faz um recorte dentro dessa agenda, discutindo os modelos de organização legislativa,

¹ Existem outros debates que englobam essa temática, pontos que não foram trabalhados neste tópico, como a manutenção de agenda, participação do Executivo na coalizão, quais vantagens tem os partidos em integrar a coalizão, entre outros aspectos que estão interligados com a temática, porém, o enfoque é apresentar uma visão geral sobre o tema.

as comissões temáticas e as audiências públicas (Freitas, 2016; Vasquez, 2017; Rubiatti, 2019), expandindo, assim, a agenda de estudos sobre comissões, incluindo o mapeamento da composição e dos convidados para as audiências públicas.

Na tentativa de concernir como ocorrem os processos de criminalização, ou de maneira mais específica, quais são as informações que os parlamentares se baseiam na elaboração dos projetos de lei e as influências institucionais e partidárias, principalmente no que se refere a elementos técnicos, é que se examina o espaço das comissões permanentes dentro da Câmara dos Deputados, sendo espaço privilegiado para troca de informações e exercer influência dentro do processo legislativo.

Diversos trabalhos empíricos sobre a temática de comissões e os Estudos Legislativos surgiram, os temas são dos mais diversos, inclusive, ultrapassando as perspectivas organizativas, exemplificativamente: 1) enfoque sobre a seleção/recrutamento de membros (Muller, 2005), 2) o papel informacional das comissões a partir dos relatores ou composição (Santos & Almeida, 2005; Venturelli, 2018) 4) alterações institucionais ou regimentais na estrutura das comissões (Vasquez & Freitas, 2019), 5) análise comparativa (Rocha & Barbosa, 2008; Rubiatti, 2017).

Existem outros trabalhos que possuem como objeto central as comissões, inclusive, abordando até o Senado, sejam tratando sobre comissões específicas ou produções legislativas, escolhas de relatorias, entre outras abordagens, como o perfil da composição das comissões (Silva, 2019; Pereira, 2019, Ferreira, 2019, Fernandes, Rubiatti, 2022), pontuando, que essas sequências de trabalho se distinguem da lógica de analisar o recrutamento dos parlamentares para ocupar esses espaços, é uma agenda de pesquisa que tem como enfoque traçar um perfil dos parlamentares considerando seu perfil sociopolítico (partido, *seniority*, expertise, perfil sociodemográfico, históricos dos presidentes da comissão).

Nos estudos legislativos pós-1988 até aproximadamente os anos 2000 as comissões tinham um papel coadjuvante nas análises, seja em razão do entendimento de que o Congresso era bastante reativo, ou então o enfoque maior nas deliberações dentro do plenário (Almeida, 2019). Nessa mudança de perspectiva, Freitas (2016) cita o pedido de urgência como outro ponto que colocaria as comissões nesse patamar secundário na literatura, principalmente em razão do sistema comissional brasileiro quando em comparação com as comissões norte americanas não teriam forte poder negativo, que consiste na capacidade de vetar proposições.

Assim, Freitas (2016) esclarece que apesar das comissões não terem poder

negativo, elas possuem um forte poder positivo, que seria a possibilidade de alteração de projetos legislativos dentro da comissão, com a propositura de emendas e aprovação de pareceres antes de ir para plenário, ressaltando, o relator como agente responsável por a coordenação dessas alterações.

Sinteticamente, as comissões podem ser vistas como um corpo coletivo e dentre os seus poderes positivos se tem a “urgência para seus projetos, podem emendar projetos em plenário mesmo quando o que for ser votado seja sua redação final, podem propor projetos, emendas ao orçamento, entre outras tantas atribuições e prerrogativas” (Freitas, 2016, p. 79)

Os resultados de Freitas (2016) reforçam esse protagonismo das comissões, com recorte dos anos de 1988 até 2010, dentre os 1.588 projetos transformados em leis, 45% foram deliberados no interior das comissões, apesar do pedido de urgência. Logo, a urgência não impede a atuação dentro das comissões. É um instrumento para o controle de agenda que os parlamentares usam para colocar em pauta projetos específicos.

Essa mudança de padrão, ressaltando o poder das comissões, pode ser vista em trabalhos como de Almeida (2019), com o recorte de seis legislaturas (1991-2014), seus resultados conseguem mostrar a modificação dentro do processo legislativo aconteceu por uma ruptura de um modelo anteriormente centrado nas lideranças e no plenário das casas legislativas para um modelo descentralizado nas comissões.

As crescentes pesquisas sobre o sistema comissional na literatura dos estudos legislativos apontam então esse local como: um espaço privilegiado para a resolução de demandas de ação coletiva, exercendo um papel essencial no processo legislativo, na aprovação, emendas e rejeição de projetos, além de possuírem poderes terminativos e conclusivos. Essa força pode ser vista tanto dentro da Câmara dos Deputados como no Senado, levando em consideração as particularidades de cada casa legislativa (Almeida, 2019; Rubiatti, 2020).

Em síntese, as comissões enquanto instituições se tornaram relevantes para compreender o processo legislativo e os modelos organizativos por oferecem possibilidades para entender o Legislativo Brasileiro, de resto, sua coordenação interna atesta como este espaço pode ser utilizado para negociações, especialização e fortalecer agendas partidárias. O sistema de comissões é um ponto chave para entender o processo decisório dentro da produção legislativa.

1.2.1 Os modelos organizativos: distributivista, informacional e partidário

Os modelos de organização legislativa impactam na forma como os parlamentares vão olhar para as comissões temáticas. Embora estas teorias tenham surgido tendo como panorama o Congresso norte americano, então, é preciso destacar as particularidades do caso brasileiro e observar as adaptações necessárias principalmente como no sistema de comissões, não se pode aplicar estes modelos sem restrição sem se ater a estes detalhes (Nascimento, 2012) e evitar estiramentos conceituais (Mireles, 2014).

Como dito, os Estudos Legislativos no Brasil tiveram grande influência das teorias produzidas que tinham como ponto de referência o Congresso Norte-Americano, eram as características institucionais desse país que pautaram uma agenda de pesquisa que ficou denominada como neo-institucionalismo, a fim de compreender os dilemas de ação coletiva em contraste as decisões e agregações individuais dos parlamentares e entender assim o processo decisório dentro do poder legislativo (Limongi, 1994).

A primeira perspectiva dentro dos modelos organizativos é a teoria distributiva. Nela, a principal motivação do parlamentar será a reeleição, logo todas as suas ações serão centradas nesse objetivo. Um elemento que se sobressai desta abordagem, é a necessidade de pontuar que como o sistema eleitoral vigente neste país é um sistema majoritário, em distritos uninominais, é fácil pensar em alocação de recursos de maneira geograficamente marcada.

Desta maneira, o parlamentar para atingir seus objetivos procurará alocar máximos benefícios para os seus distritos, conseqüentemente, suas propostas políticas se voltam mais para questões locais, o que irá gerar no parlamentar uma atuação paroquial e individualista e para cumprir essa meta o parlamentar adotar o princípio da conexão eleitoral (Limongi, 1994; Mayhew, 2004).

Logo, o modelo distributivista se caracteriza por uma lógica de conexão eleitoral, em que o parlamentar tem conexão direta com sua base eleitoral geograficamente específica, por isso, a reivindicação de distribuição de políticas públicas para locais que lhe são estratégicos. Assim, sua ação se estrutura sob quatro estratégias, conforme sintetiza Rubiatti (2019, p.14):

“1) *advertising*: estratégias usadas pelos parlamentares para se fazer conhecidos; 2) *credit-claiming*: reivindicar crédito pelas políticas adotadas; 3) *position taking*: tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores; e 4) utilização da própria estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação com seus eleitores. Dessa maneira, o Congresso estaria organizado de forma a possibilitar esse ganho para os parlamentares”

Em decorrência dessas preferências individualistas e paroquiais, uma situação conflituosa poderia ser instalada dentro desse cenário, uma vez que todos os parlamentares almejam a reeleição e realocação de recursos para seus distritos, considerando que os recursos são escassos e limitados, uma dinâmica de cooperação terá que vigorar entre os congressistas: os legisladores adotaram então a lógica de troca e cooperação (*exchange and cooperation*) (Fiorina, 1989; Nascimento, 2010).

De acordo com Nascimento (2010), essa lógica de troca e cooperação não é necessariamente um arranjo institucional imposto, mas uma solução espontânea da própria lógica individualista dos congressistas, além de que é sabido entre os parlamentares que se todos forem irredutíveis, todos perderão, mas se houver cooperação poderão ganhar.

Na estrutura interna, no que se refere às comissões, elas serão um eixo central para permitir essa troca de apoio necessário para que se possa efetivar suas políticas distributivas. Nesse desenho, as comissões serão um espaço que os parlamentares desejam ocupar de acordo com as preferências das suas políticas e sua base eleitoral, um espaço que privilegia as escolhas individuais dos parlamentares, o critério de composição para integrar é a auto seleção, o que resulta em uma comissão homogênea, com membros que possuem interesses semelhantes entre si, mas distantes do mediano do plenário (Limongi, 1994, Mayhew, 2004, Rubiatti, 2019).

Os parlamentares escolhem então as comissões que visem seus interesses distributivistas e que sejam politicamente relevantes para sua base eleitoral, existiria quase um acordo tácito entre as partes dentro das comissões para os membros não votarem de forma contrária ao que foi decidido no interior dela, reafirmando as comissões como espaço de troca (Fiorina, 1989).

Em resumo, para o modelo distributivista, o que se destaca são os interesses individuais dos parlamentares, onde almejam levar recursos localistas para seus distritos para conseguir uma margem de votos para sua reeleição, além da realização de acordos tácitos e cooperações, o que transforma arena legislativa em um espaço de troca e cooperação e as comissões em “um mercado de votos no interior do congresso” (Limongi, 1994, p. 9), se configurando em um espaço de barganha e local que reduz os custos de transação, quando comparado ao plenário.

A outra abordagem que surgiu com o intuito de preencher algumas lacunas da teoria distributivista é a teoria informacional. Nesse modelo os princípios norteadores são o da maioria e da incerteza. Cabe notar que não é que o parlamentar não tenha como

objetivo a reeleição, mas para essa perspectiva os parlamentares não conseguem mensurar com exatidão quais serão os efeitos de suas políticas, já que política e resultado serão distintos², só podendo medir os efeitos concretos de qualquer política com informações especializadas, com *Expertise* (Krehbiel, 1991; Limongi, 1994).

Objetivamente, *expertise* ou especialização é uma forma de redução de incertezas, já que os legisladores dentro dessa abordagem preferem políticas que as consequências possam ser conhecidas e, diferente da perspectiva distributiva em que os ganhos são mais individuais, nessa teoria o próprio arranjo institucional deverá incentivar os parlamentares a compartilharem as informações para que todos possam reduzir os riscos em suas tomadas de decisões. Na perspectiva informacional o benefício é generalizado com o intuito de ampliar os ganhos coletivos que irão beneficiar os ganhos individuais do parlamentar. Além de que a especialização possibilita aos congressistas maximizarem a possibilidade de reivindicar crédito de acordo com estratégias e implementações bem-sucedidas (Krehbiel, 1991).

Como os ganhos devem ser coletivos nessa abordagem, o próprio desenho institucional deve incentivar os parlamentares a se especializarem e compartilharem informações, pois, o ganho só será efetivo se existir compartilhamento dessas especializações e conseqüentemente ocasionar a redução de incerteza da maioria. A informação é um recurso estratégico e as comissões serão o instrumento para que se tomem decisões com informações diversificadas e especializadas (Krehbiel, 1991; Rubiatti, 2019, Vasquez, 2020).

No arranjo institucional, as comissões atuarão como agentes informacionais: neste âmbito que se poderá reduzir a assimetria de informações. Somado a isso, os parlamentares que ocupam estes espaços poderão se utilizar das informações produzidas nas comissões e as compartilhar com o plenário. As comissões na abordagem informacional teriam como características:

- 1) as comissões não serão compostas por altos demandantes ou membros com preferências extremas, uma vez que isso acarretaria ineficiência informacional, e as escolhas favoreceriam demasiadamente seus membros; 2) há possibilidade, excepcionalmente, de membros com preferências extremas comporem as comissões, porém apenas se os custos de especialização desses membros forem menor que a perda informacional que acarretam; 3) a comissão será heterogênea em sua composição, garantindo maiores ganhos informacionais; 4) haverá regras restritivas, reforçando as comissões frente ao plenário, garantindo primazia para as primeiras, uma vez que, com

² O que para teoria distributivista não é tão evidente, já que se parte da premissa que basta alocar políticas para seu distrito para ter ganhos garantidos.

isso, se gera maiores incentivos para a especialização. (Rubiatti, 2019, p. 15)

Da mesma forma como no modelo distributivista, as comissões são um espaço de troca, entretanto, no modelo informacional o que será compartilhado são as informações, já que a própria estrutura institucional iria incentivar essas trocas. Por fim, as preferências irão tentar girar em torno de um acordo para que todos os parlamentares possam ganhar (Krehbiel, 1991, Nascimento, 2010).

A última perspectiva, partidária, difere das anteriores, pois, o enfoque não é na atuação individual dos parlamentares. Nesse modelo, o ponto de análise serão os partidos, já que eles serão os agentes que coordenam a ação legislativa. Se antes se tinham políticas direcionadas para distritos geográficos específicos para se ter ganhos, aqui o congressista já atua com influência em políticas com tendências nacionais, o interesse do parlamentar é a reeleição junto com um partido majoritário. A imagem do partido em si é um bem coletivo (Cox; McCubbins, 2007; Nascimento, 2010; Rubiatti, 2019).

Junto com essa modificação de enquadramento, algumas visões sobre a percepção do poder das comissões mudam também. Nessa perspectiva, por exemplo, elas serão vistas como uma ferramenta de controle dos partidos. Cox e McCubbins (2007) discutiram que tanto a nomeação como a coordenação desse espaço possuem o objetivo de atender interesses partidários no controle de agenda. Sobre quem vai compor esse espaço, cabe aos líderes partidários indicarem quem participa dessas comissões. Parlamentares e esses congressistas usarão dos arranjos para beneficiar os partidos e seus status.

No modelo partidário, os parlamentares não agirão de forma meramente individual: apesar de desejarem a reeleição, eles almejam isto unido a um partido majoritário. No interior dos partidos e do Congresso, os líderes terão papel importante dentro desse arranjo, uma vez que eles estruturam a forma de atuação desses atores, detendo poderes para premiar ou punir os parlamentares de acordo com os interesses do partido. Logo, as comissões atenderão fins partidários e os parlamentares se apropriam desse espaço e seus mecanismos organizacionais para colaborar com a manutenção de status do partido e barrar projetos de interesses contrários dos partidos (Cox; McCubbins, 2007; Nascimento, 2010; Rubiatti, 2019).

Assim as três teorias terão pontos de divergência e de compatibilidade, cada uma com suas particularidades e hipóteses diferentes para a atuação nas comissões no Congresso, consequentemente cada uma ilustra objetivos e posturas distintas para os

parlamentares nesse ambiente. Apesar das contraposições, o ponto em comum é que todas elencam as comissões como eixo de análise dentro do desenho do Poder Legislativo.

Compilando, para a teoria distributivista as comissões atendem interesses eleitorais e são espaço de ganhos e trocas, para a informacional as comissões são um espaço que incentivam a especialização e na teoria partidária as comissões são espaço para coordenar as atividades em prol do partido (Nascimento, 2012).

Todas essas vertentes, são modelos explicativos que tentam descrever os objetivos, as estratégias e a forma organizacional dos parlamentares e da própria instituição legislativa se utilizando como parâmetro investigativo o Congresso Norte Americano. Logo, são modelos teóricos e analíticos que produziram diferentes resultados para o mesmo objeto, desta forma, é possível apontar que estes modelos não são excludentes em si.

Nascimento (2012) argumenta que esses modelos explicativos não se firmam plenamente quando se analisa o sistema de comissões dentro do Congresso Nacional Brasileiro, pois se precisa levar em consideração que o sistema brasileiro possui diversas especificidades quando comparado com as teorias com embasamento no Congresso Norte Americano, já que se temos diferenças dentro do sistema eleitoral e partidário. Assim, ainda existem lacunas na agenda de pesquisa sobre o sistema de comissões brasileiro, já que não se pode fazer essas importações sem incorporar ignorando essas nuances.

Estas teorias são gerais e não levam em consideração as singularidades de outros países. A partir de um estudo comparativo entre as comissões parlamentares de quatro países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai)³, as autoras Rocha e Barbosa (2008) observam que os desenhos das comissões podem variar desde os tipos de comissão, podendo ser permanentes ou temporárias, se existem subcomissões, número efetivo de membros e se tem limitação da participação dos deputados em comissões. As autoras chegaram à conclusão de que os modelos de organização legislativas não são excludentes e que podem coexistir.

O caso brasileiro seria um exemplo dessa coexistência. Nascimento (2010) reforça esse argumento ponderando que tudo dependerá de qual arranjo institucional estará em análise, levando em consideração os incentivos institucionais são distintos,

³ Esse artigo Rocha & Barbosa (2008) tem um enfoque específico nas constituições dos países e nos regimentos internos de cada câmara, elegendo como variáveis de análise: aspectos procedimentais, poder das comissões e aspectos estruturais. Com objetivo de verificar se os incentivos gerados pela organização legislativa são capazes de induzir a preponderância de algum modelo de organização legislativa e se é possível à existência entre estes.

principalmente, se incluir as diferenças entre os sistemas eleitorais e partidários de cada país (Meireles, 2014).

Os resultados de Rocha e Nascimento (2008) já mostram que as comissões dentro do Congresso Nacional Brasileiro apresentam um caso “hibridismo institucional”, ou seja, exteriorizam características de mais de um modelo. Algumas das particularidades dos arranjos que provocam isto, são: 1) o sistema eleitoral de lista aberta (que permitiria uma hipótese distributivista) e proporcional, 2) os poderes os líderes, inclusive de indicar quem irá compor cada comissão (reforçando uma vertente partidária) e 3) limitação do número de comissões que cada parlamentar pode participar (seriam incentivos informacionais).

Ainda sobre o caso brasileiro, Freitas (2016) discorre que a organização legislativa brasileira ocorrerá de forma partidária, enquanto, Santos & Almeida⁴ (2011) já pontuam uma perspectiva mais informacional. Dessa maneira, no Brasil é possível encontrar indícios de arranjos institucionais que são capazes de incentivar comportamentos parlamentares distributivistas, informacionais e partidários.

Neste trabalho, o enfoque maior é nos indícios informacionais e partidários das comissões. Em síntese, as comissões enquanto instituições se tornaram relevantes para compreender o processo legislativo e os modelos organizativos oferecem possibilidades para entender o Legislativo Brasileiro, pois, sua coordenação interna abre espaço para negociações, especialização, além de fortalecer agendas partidárias.

1.2.2 O sistema de comissões brasileiro

O sistema legislativo brasileiro é formado por um sistema bicameral que é dividido entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ambas as casas detêm prerrogativas constitucionais para estabelecer sua organização interna. Cada casa legislativa tem suas particularidades com esse sistema, por exemplo, no Senado cada parlamentar pode ser titular apenas em três comissões e três como suplentes, já na Câmara dos Deputados a estruturação é feita em comissões exclusivas e cumulativas⁵, dessa

⁴ Neste trabalho Almeida & Santos (2011) usaram como enfoque a teoria informacional, a partir de um estudo de caso sobre a seleção de relatores dentro da Câmara dos Deputados durante a legislatura dos anos 1995-1998.

⁵ Art. 26, § 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; do Esporte; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Comunicação; de Defesa dos Direitos da Mulher; de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; de Desenvolvimento Econômico; e de Administração e Serviço

forma, o parlamentar pode ser titular apenas em uma comissão, com ressalva das comissões cumulativas. (Rubiatti, 2020; Vasquez, 2020).

No que se refere especificamente a Câmara dos Deputados, as regras de organização “asseguram recursos e posições estratégicos aos partidos na condução do processo legislativo” (Inácio, 2007, p. 202). Logo, entender a estrutura interna da Câmara, bem como das comissões, é vislumbrar as distribuições de poderes e atuação dos parlamentares e dos partidos dentro desses espaços.

Especificamente sobre o desenho institucional das comissões no Brasil, inicialmente discorre sobre os aspectos estruturais das comissões e quais são as variáveis institucionais que orientam as atividades internas e a dinâmica do processo legislativo e identificar quais destas características reforçam os aspectos informacionais e partidários dentro deste âmbito.

Nesta seção, se pontua sobre as questões estruturais das comissões, bem como se apontará as prerrogativas individuais dos parlamentares nesse espaço. Sob as questões estruturais, existe uma divisão entre comissões permanentes e temporárias. Esse arranjo foi desenhado para o Congresso Nacional para ambas suas casas, conforme previsão constitucional, determinando o art. 58 da Constituição Federal de 1988. Elas serão instituídas conforme atribuições previstas no regimento interno de cada casa legislativa ou ato que resultar sua criação.

Outra previsão regimental que se pode citar é a composição partidária das comissões: determina o regimento interno que cada comissão deve ser assegurada à representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa, isto, como uma forma de que partidos minoritários não fiquem excluídos dessa arena.

Ainda sobre a proporcionalidade partidária, em decorrência dos cargos e distribuições de poderes obedecer a este princípio, ocorre que líderes de grandes partidos acabam ocupando grandes posições dentro das casas e além das comissões temáticas, se tem ainda dentro da estrutura interna da Câmara dois órgãos decisórios importantes: o colégio de líderes e a mesa diretora (Inácio, 2002).

Nessa configuração, é possível observar que as comissões são lócus onde as minorias detêm lugar reservado institucionalmente e podem atuar de maneira mais

incisiva se comparado ao plenário. Além de que nesse espaço os parlamentares não estão suscetíveis aos mesmos tipos de constrangimentos que no plenário (Meireles, 2014).

Contudo, a composição das comissões segue as demais alocações da casa e nesse caso existirão problemas de frações ou sobras quando for realizada a divisão de cadeiras dentro do espaço comissional. No entanto, deverá ser garantida uma distribuição onde todos os partidos terão pelo menos uma cadeira em alguma comissão, ou seja, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado é necessário a garantia de espaço para minorias (Inácio, 2002; Rubiatti, 2017).

Os trabalhos dentro das comissões são estruturados por uma mesa diretora que é basicamente composta por um presidente e dois vice-presidentes e secretários, que são eleitos para um mandato de um ano e sem direito a reeleição. As regras das eleições possuem relação direta com o princípio da proporcionalidade, o que revela outro peso dos partidos dentro das comissões. Os presidentes das comissões são escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária e os vice-presidentes são nomeados seguindo a legenda partidária e em segundo momento a ordem decrescente dos votos.

Sob o ponto de vista institucional, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), classifica as comissões como órgãos de carácter técnico-legislativo especializado, as dividindo em temporárias e permanentes. As temporárias serão criadas para a apreciação de determinado assunto e serão extintas logo que terminar a legislatura ou quando completar o prazo previsto na sua criação, ou quando alcançar o objetivo de sua criação. Já as permanentes são aquelas que irão subsistir entre legislaturas⁶.

O RICD prevê que as comissões permanentes possuem diversas competências, por exemplo, discutir e votar proposições sujeitas à deliberação do Plenário de acordo com atribuições, discutir projetos de lei complementar, iniciativa popular, estudar qualquer assunto ligado ao seu respectivo campo temático ou área de atividade, sendo possível promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários, além de poder realizar audiências públicas com representantes da sociedade civil (Câmara dos Deputados, 2023).

Outras características das comissões retiradas do RICD são: 1) o número de participantes vai ser variável, definido pela mesa diretora, após ouvir o Colégio de Líderes, no começo de cada legislatura, 2) o critério de designação é feito a partir de

⁶ Na composição das legislaturas propostas a serem analisadas, existem 25 comissões permanentes, o RICD permite que além destas, existam comissões temporárias e a possibilidade de subcomissões dentro das permanentes.

indicação do líder partidário, 3) possui competência para iniciar leis, emitir parecer consultivo/terminativo; emendar projetos, inclusive os do Executivo; 4) controlar os prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples). Existe ainda a possibilidade de diversas outras incumbências para as comissões permanentes, estas foram mencionadas apenas a título de informação (Câmara Dos Deputados, 2022; Rubiatti, 2017).

Estas atribuições procedimentais e estruturais, tais quais, o espaço dividido em temáticas específicas, tornam as comissões uma arena que possibilita diversos ganhos para os parlamentares, tanto em níveis informacionais como de participação ativa dentro do processo legislativo. Por meio das comissões permanentes é possível compreender a dinâmica interna do legislativo com o Executivo, dos partidos, do plenário, das próprias casas e até com agentes externos das casas legislativas, o que torna este espaço um local valioso para a tomada de decisões (Carneiro, 2018; Vasquez, 2020).

Vasquez e Freitas (2019) atribuem muito desse fortalecimento às mudanças institucionais realizadas nos transcorrer dos anos. Demonstraram os autores que o aumento do número das comissões pode ser um indicativo do grau de especialização do sistema legislativo, pois, “um número baixo de comissões sugere que poucas jurisdições são abarcadas pelo sistema, ou que uma ou mais comissões são responsáveis por mais de uma temática” (2019, p.42).

As características estruturais do próprio desenho institucional das comissões dentro do Poder Legislativo brasileiro, são indícios de aspectos informacionais. Os resultados de Vasquez (2020) mostram como a própria estrutura das comissões é constituída para incentivar os parlamentares a se especializarem, antes de pontuar especificamente quais são estes aspectos estruturais, o autor faz uma distinção entre aspectos estruturais e procedimentais.

De maneira sintética: os procedimentais tratam de incentivar os parlamentares a se especializar como ampliar as possibilidades para participarem do processo decisório legislativo, enquanto os estruturais têm mais relação com as condições que as comissões impulsionam para que se gere essa especialização, expertise. Feita essa diferenciação, os elementos estruturais que incentivam a especialização desses parlamentares, segundo Vasquez (2020, p. 35), são quatro atributos: “(1) o número de comissões permanentes que compõem o sistema; (2) o grau de correspondência de jurisdição entre comissões e ministérios; (3) as áreas fixas de especialização; e (4) o tamanho das comissões”. Dentre

as características elencadas, duas possuem correlação direta com o objeto deste trabalho, elas são: o tamanho menor das comissões e a área fixa de especialização.

Assim, é preciso lembrar que especialização se correlaciona diretamente com a perspectiva informacional, sendo oportuno assinalar que especialização não deve se configurar em uma demanda apenas individual: para que os parlamentares ganhem expertise em suas áreas de atuação é necessário o compartilhamento dos ganhos informacionais gerados uns com os outros, já que a própria informação é considerada um bem coletivo (Krehbiel, 1991).

Nessa vertente de aspectos informacionais, em seu trabalho Santos e Almeida (2005) entendem o espaço comissional como local para colher informações especializada, tendo como principal agente informacional o relator, que usa de seu poder para coletar e compartilhar com seus pares as informações a respeito das possíveis consequências sobre políticas públicas específicas, sendo esse o poder do relator que usa dessas informações de maneira estratégica, uma vez que para o mediano da comissão essas informações serão relevantes.

Definir o caráter informacional das comissões é de difícil mensuração. *Expertise* e especialização são de difícil aferição. Entretanto, a literatura aponta que as variáveis capazes de avaliar essa característica, podem ser 1) endógenas às próprias comissões como o tempo de carreira, tempo total de Câmara que o deputado possuía ao entrar na legislatura, trajetória política e 2) as exógenas, como formação acadêmica, especialização profissional e vínculo institucional (Santos, 2002, Venturelli, 2018, Vasquez 2020).

Assim, *expertise*/especialização tem relação direta com a capacitação prévia e compartilhamento de informações, trata-se de “um atributo cumulativo e, quanto maior a quantidade de informação acumulada sobre um tema, maior o grau de especialização sobre este” (Vasquez, 2020, p. 44). Nesse sentido, *expertise* e especialização, é um acúmulo de informações capazes de diminuir as incertezas e contribuir por meio de domínio com base técnica.

As variáveis apontadas como capazes de medir os níveis de *expertise*, via de regra, são elencadas para classificar os membros das referidas comissões temáticas, se estes são especialistas nos eixos temáticos ou para compreender se o recrutamento para integrar as comissões têm fins partidários ou informacionais.

Sucintamente, a classificação de *expertise* pode ser de várias naturezas, sendo então formação acadêmica e vínculo profissional como exógenas ao próprio Congresso e o tempo de permanência sendo endógeno a ele. O tempo de permanência é considerado

como um atributo de especialização dentro da própria comissão, além de que, por meio desta variável, é possível inferir se existe uma alta rotatividade dos membros nesse espaço (Venturelli, 2018).

Relacionando com a perspectiva informacional (Krehbiel, 1991), o tempo na comissão seria um incentivo endógeno ao parlamentar a se especializar, podendo considerar uma alta rotatividade como resultado de uma falta de incentivo institucional para que o parlamentar permaneça na mesma comissão durante toda legislatura.

As características institucionais das comissões não reforçam apenas os indícios informacionais, a própria maneira em que se ingressa as comissões levando em consideração a proporcionalidade partidária, assim como os critérios de alocação neste espaço derivar do poder de um líder partidário, reforça o papel dos partidos dentro da atividade legislativa (Rubiatti, 2017).

As alocações de quais parlamentares irão integrar cada comissão é importante pois, a depender da composição em análise, as preferências serão distintas. Desta forma, apenas a perspectiva informacional não é suficiente para explicar o recrutamento de cada comissão. Isto se deve ao desenho institucional partidário das comissões, o que gerará que cada comissão terá um perfil de preferências a depender dos interesses partidários sobre a jurisdição tratada, assim como a própria composição partidária da Câmara dos Deputados.

Vasquez (2020) aponta que a escolha de quais parlamentares integram a comissão atenderão o que ele denominou de critério partidário informacional, uma vez que para o autor o líder partidário no momento do recrutamento deverá levar em consideração duas variáveis: alinhamento partidário e especialização, e neste espaço, três atores irão interagir nesse processo:

O principal, que coordena o recrutamento dos deputados para que atuem nesses órgãos; os agentes, que são os parlamentares recrutados, responsáveis por fornecer recursos; e os receptores, que correspondem às próprias comissões enquanto órgãos coletivos. O principal busca que seus interesses sejam representados nas comissões (Vasquez, 2020, p. 58).

Dessa forma, existem atores chaves que são importantes para entender melhor a organização interna dos trabalhos nas comissões e no recrutamento dos parlamentares para esse espaço. Entre estes atores estão os líderes partidários, responsáveis por distribuir os parlamentares nas comissões levando em consideração o critério da proporcionalidade partidária, possuem uma série de prerrogativas, como controlar o fluxo do trabalho dos parlamentares, assim como dispõem de poder disciplinar e poderes de agenda capaz de

constranger e direcionar a atividades dos congressistas (Limongi; Figueiredo, 1998, Rubiatti, 2017).

Os exemplos dos poderes dos líderes são para demonstrar como a existência desta figura diminui os custos de transação dentro do poder legislativo, já que ele é capaz de coordenar as preferências dos parlamentares na hora dos votos, o que reforça que as concentrações de poderes nas lideranças evidenciam o poder dos partidos (Muller, 2005; Miranda, 2010).

Ou seja, delegação e centralidade nos líderes partidários ajudam a maximizar as preferências dos parlamentares em torno de políticas e reduzem os custos de coordenação e transação no processo legislativo nas modificações e alterações das proposições legislativas (Miranda, 2010).

Nesse sentido, “há uma delegação de poderes dos parlamentares para os líderes partidários, que podem até barganhar junto ao Executivo, diferente dos deputados, que têm pouco poder individual para negociação” (Amaral, 2018, p.50). Com os poderes delegados a eles, podem influenciar no voto dos parlamentares em decorrência do uso da “ordem do dia”. O traço forte de coordenação partidária é fruto da centralização de prerrogativas destinada aos líderes partidários, cabendo a eles articularem as decisões tomadas tanto dentro como fora das comissões, isto é, no plenário.

Outro desses poderes é a indicação da composição das comissões, inclusive, dos presidentes, pontuando “os presidentes de comissão desempenham um papel central na sua jurisdição, utilizando o cargo que ocupam para que as decisões tomadas internamente favoreçam o cumprimento das suas metas partidárias” (Vasquez, 2020, p. 96).

Para compreender a extensão sobre este poder, se exemplifica algumas das prerrogativas do presidente da comissão: 1) distribuir matérias da comissão; 2) organizar a agenda mensal; 3) determinar o arquivamento de matérias, levando em consideração o regimento, 4) dar votos de minerva em votações ostensivas, 5) convocar sessões na Câmara 6) escolher os relatores das propostas, 7) convocar reuniões extraordinárias, 8) expedir os convites das audiências públicas ou eventualmente não aprovar nomes para essas audiências, dentre outras (Araújo, 2009; Câmara dos Deputados, 2022; Rubiatti, 2017).

Além dos presidentes, os relatores são atores importantes dentro das comissões, já que são responsáveis por estudar e apresentar eventuais mudanças dentro das propostas legislativas e orientarem o voto e o posicionamento dos parlamentares sobre determinada temática, o que os tornam “atores pivotais nos acordos políticos, pois para eles convergem

todas as pressões dos interesses presentes na Casa” (Araújo, 2009, p. 75). Tanto o presidente da comissão, como os relatores são figuras chaves capazes de reduzir a assimetria de informações dentro do processo decisório.

Dito isto, ao olhar especificamente para a composição da CSPCO é possível observar se os líderes partidários ao indicar os membros da referida comissão irão atender a critérios informacionais ou partidários. Apesar de cada legislatura existir a possibilidade de apresentar membros diferentes, a trajetória dos parlamentares pode indicar algum tipo de padrão de recrutamento e por meio dos dados coletados é possível vislumbrar se existe alguma variável partidária na realização dos convites para as audiências públicas, ou seja, se estes convites também são a fim de produzir informações especializadas ou se atende apenas constrangimentos partidários.

Somado a isso, a partir dos requerimentos dos convites das audiências públicas em contraposição com os convites expedidos, é possível perceber duas características, a primeira a força do presidente da comissão e conseqüentemente do partido na chancela dos convidados para participar das audiências públicas e como a composição em si da comissão define o perfil daqueles que possuem acesso às audiências.

Diante dessa conjuntura e dentro da proposta de pensar o Congresso Nacional como uma agência de criminalização e na tentativa de tencionar qual é a construção da agenda sobre segurança pública dentro da Câmara dos Deputados, que se recorta as comissões e as audiências públicas no sentido de compreender como os parlamentares utilizam do arranjo institucional que se compatibiliza com a perspectiva informacional e partidária e como irão adquirir e distribuir as informações e de que forma isso refletirá no processo decisório, o que engloba observar quais atores influenciam dentro da construção política do que de fato é crime e as políticas públicas de segurança pública.

Nesse sentido, se faz um recorte específico em uma comissão permanente, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) no espaço temporal das 53.^a, 54.^a, 55.^a e 56.^a legislaturas, equivalente aos anos 2007 até 2022. É dentro deste contexto que se mostra a relevância de compreender qual é a composição da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), qual o padrão partidário dentro dela, se existe uma articulação intrapartidária na nomeação dos parlamentares e assim visualizar se existe uma heterogeneidade ou homogeneidade nas preferências neste espaço e se isto reflete de alguma forma nos convites para as audiências públicas.

1.3 As audiências públicas

Diversas são as vertentes sobre os estudos de participação, levando em consideração suas várias manifestações dentro de múltiplas arenas, incluindo as Instituições Participativas (IPs), tais como os conselhos, orçamento participativos, as conferências, com a finalidade de compreender qual seria o impacto da participação, sendo considerada como uma ferramenta de amadurecimento da democracia. Além disto, é possível compreender por meio dessas pesquisas como a participação irá reverberar dentro das construções de políticas públicas e nas ações governamentais, neste propósito, se inclui as audiências pública, como um possível objeto de análise para se compreender os diversos aspectos de participação da sociedade (Zorzal, Carlos, 2017).

Sobre a classificação do instrumento em si, não existe na literatura um consenso da definição do que seriam as audiências públicas, por ser um mecanismo híbrido utilizado em várias instâncias diferentes, dentro do judiciário pelo STF (Supremo Tribunal Federal), bem como dentro do poder legislativo e suas comissões temáticas. Em ambas as instituições os procedimentos são distintos, por esta razão, que se pontua que o enfoque desse trabalho é apenas nas audiências dentro do âmbito do processo legislativo.

A depender do lócus de análise, as abordagens para olhar para as audiências públicas serão distintas. Por exemplo, Morona e Rocha (2017), se dedicam a estudar as audiências públicas no âmbito do STF, ou seja, dentro do poder judiciário, nessa vertente, as audiências são analisadas sob a ótica de participação social que permite a aproximação de atores estatais e societais e que possuem características próprias e as autoras se preocupam em observar a capacidade desse instrumento aumentar o caráter deliberativo do STF (Morona; Rocha, 2017).

Se faz a ressalva, que as autoras, pontuam que a primeira audiência pública que aconteceu no âmbito do STF foi apenas em 2007 e não se tinha previsão regimental de como seria o procedimento, tendo sido adotado então as normas que foram estabelecidas no RICD, apenas em 2009, por meio da emenda regimental n° 29, que passou a constar no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) procedimento próprio para as audiências públicas (Morona; Rocha, 2017).

Contudo, independentemente do âmbito onde as audiências ocorram e apesar da falta de precisão na literatura de conceito, é possível observar o caráter participativo e informacional desse instrumento e que as informações produzidas no transcórre desse processo podem oferecer aporte para o processo decisório (Morona, Rocha, 2017;

Rezende, 2018).

As audiências públicas dentro do processo legislativo podem ser consideradas como um instrumento que visa efetivar a participação de membros externos no processo legislativo e possuem algumas características específicas, como: o seu carácter consultivo e não deliberativo, pontual, presencial, coletivo, pressupõe a manifestação dos participantes por meio oral, implica debate entre os atores envolvidos e terá regras específicas sobre seu funcionamento, no que se refere à data e hora definido, pautas estabelecidas, gravações em forma de vídeo, entre outras regras específicas sobre seu funcionamento (Fonseca; Rezende; Oliveira; Pereira, 2014).

Esse mecanismo possui regulamentação tanto dentro da Constituição Federal, como no regimento interno da Câmara dos Deputados. O regimento possui capítulo próprio para disciplinar a matéria, especificamente entre os arts. 255 e 258. Nesses dispositivos regras gerais são desenhadas, como quem poderá emitir o convite, o tempo em que cada participante poderá expor suas contribuições, o tempo que cada deputado terá para interpelar os expositores, entre outras informações que podem contribuir para estabelecer um rito para as audiências públicas dentro das comissões (Câmara dos Deputados, 2023).

É estabelecido regimentalmente que cabe a comissão selecionar as autoridades que serão convidadas e ao presidente a expedição dos convites, além disto, após cada audiência é produzido um documento e este será arquivado nas atividades da comissão, podendo ser utilizado para a elaboração de parecer do relator, bem como para os demais parlamentares, o que reforça uma característica informacional desse mecanismo de participação, bem como o poder de veto do presidente transparece uma característica partidária (Câmara dos Deputados, 2023; Rezende, 2018).

Concisamente, as audiências públicas nas comissões permanentes possuem duas particularidades: 1) acontecem antecedendo o poder de decisão do plenário e 2) os convidados podem ser convidados tanto pelos parlamentares que requer a audiência, como por quem relata ou preside a comissão (Troiano, 2020).

Rezende e Ribeiro (2015) pontuam que as audiências públicas são um mecanismo participativo e que dentro do âmbito do Poder Legislativo, podem ser classificadas como um instrumento administrativo de participação popular. Somado a isso, no espaço das comissões as audiências públicas ganham bastante relevância por contribuir com a redução de incertezas, atuando com aspectos informacionais, principalmente em razão de

a tecnicidade ser um aspecto central das audiências públicas nesse Espaço (Rezende, 2018).

A tecnicidade se concentra em ser por esse instrumento a possibilidade de coleta de dados, como documentos, dados, pesquisas, depoimentos, levantando informações sobre debates que são poucos explorados, novos e até mesmo aprofundando os conhecimentos dos parlamentares sobre determinada temática, restando evidente que as audiências auxiliam no processo de produção de informação envolvendo atores externos (Troiano, 2020; Macedo, 2023).

Nesta vertente informacional, se é capaz de pensar nos convidados e nos grupos de interesse presentes dentro da comissão como produtores de especialização. Por meio das audiências públicas é que membros das sociedades e especialistas são ouvidos pelos deputados, além de participação de representantes dos setores públicos, (Rezende, 2018), dentro dessa lógica Santos e Baird (2019, p. 170) pontuam:

Se pensados como ‘agentes informacionais’, os grupos de interesses passariam a interessar aos parlamentares que arcam com os custos informacionais, especialmente aos presidentes das comissões temáticas e aos relatores mais assíduos dessas comissões. É dizer que, esses grupos, pela sua expertise, passariam a ser mais importantes como interlocutores de parlamentares e partidos nas suas funções de legislar.

Neste contexto, se relembra que *expertise/especialização* é uma variável de difícil mensuração, pois, “os arranjos e estruturas de tomada de decisão podem utilizar certas expertises e ignorar outras, independente do status que lhes é reconhecido por grupos especializados fora das arenas públicas” (Miguel; Velho, 2013, p. 31), apesar disto, as audiências públicas ainda são instrumentos que possibilitam essas interlocuções e agregação de especialização.

Miguel e Velho⁷ (2013) demonstram que a participação de especialistas dentro das discussões da arena legislativa vai ser condicionada a diversos fatores, desde a escolha dos participantes, como o próprio andamento das deliberações o que pode acarretar para os parlamentares que a produção dessas informações não seja objetiva e hora até mesmo conflitante, a depender de quem são estes convidados.

Esta é uma das razões que se necessita estudar quais são os especialistas que são ouvidos e convidados a adentrar na arena decisória das comissões, já que estas informações irão reverberar dentro do processo decisório. Rezende (2018) faz a ressalva

⁷ Neste trabalho os autores analisam especificamente os discursos produzidos nas audiências públicas que aconteceram em torno da aprovação do Código Florestal, a partir desta análise de caso, argumentam como a classificação de especialista é algo que está em disputa entre os participantes e os parlamentares no transcorrer das discussões.

que a presença em si dos convidados nas audiências públicas não garante por si só influência⁸, mas, que a comparecimento desse convidado é uma possibilidade de acesso a novas informações aos parlamentares:

A perspectiva com a qual se trabalha considera essa presença como uma oportunidade de apresentar novas informações aos tomadores de decisão, marcando-se posições e conhecendo a visão de grupos opositores, o que pode, por conseguinte, ampliar a possibilidade de influência. Uma das vias pelas quais essa influência poderia operar refere-se ao trabalho do relator, sobretudo no momento de formulação do parecer. Medir a influência, entretanto, é algo desafiador, ainda mais sem entrar no conteúdo das posições tomadas no âmbito das comissões. Analisar o voto dos relatores, procurando identificar a menção a informações que ele tenha recebido e acolhido, e a alteração de seu posicionamento prévio, caso seja possível rastreá-lo, pode ser um caminho no sentido de se construir um indicador de influência. Isso, no entanto, não será enfrentado neste trabalho (Rezende, 2018, p. 76).

O presente trabalho não enfrentará e nem construirá um indicador de influência dessas informações nas audiências, contudo, o objetivo desta pesquisa tem enfoque em descobrir como a composição na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e o perfil partidário desses parlamentares impacta nos convites para os expositores para nas audiências públicas.

Nesse aspecto, pretende-se analisar os relatórios anuais da comissão para tentar compreender o perfil do convidado e contrastar com os da composição da comissão e assim notar se existe uma heterogeneidade ou homogeneidade nos convidados quando comparados os perfis convidados/ parlamentares.

Essa contraposição se faz relevante, pois, com essas informações é possível observar o nível de heterogeneidade das informações colhidas e a influência do presidente da comissão ao expedir os convites dos expositores, pois, por meio do requerimento das audiências públicas em contraposição aos membros que foram efetivamente convidados, é possível ver os indícios partidários e informacional em ação.

Nessa análise, é possível observar o poder de agenda do presidente da comissão por meio do veto dos convidados, bem como se os parlamentares ao realizar o requerimento têm o objetivo efetivamente de informação especializada para guiar políticas públicas. Ainda por meio desses fatores, Zorzal e Carlos⁹ (2017) classificaram

⁸ Uma vez que sua dissertação olha para as audiências públicas como um instrumento para verificar a construção de redes de influência dentro do processo decisório e com a perspectiva de lobby e grupo de interesses.

⁹ Os autores realizam uma divisão entre fatores endógenos e exógenos para classificar e estudar as audiências públicas, no que se refere aos fatores endógenos que são também um foco desse trabalho, eles são estruturados em três: 1) o formato institucional, 2) o perfil dos legisladores, 3) o perfil dos participantes e os fatores exógenos seriam a própria relação entre o Executivo e Legislativo e a distribuição de emendas parlamentares.

como endógenos à própria dinâmica das audiências públicas, já que por meio delas se visualiza qual o lugar que a sociedade ocupa nesses espaços institucionais, assim como quais são os interesses defendidos dentro desse momento deliberativo.

Contudo, ainda existem outras características e funções que as audiências públicas podem assumir, para além dos aspectos informacionais que precisam ser mencionados, pois, além da pluralidade de opiniões que é possível ser produzida nas audiências públicas, os parlamentares podem utilizar esse instrumento para: 1) atender denúncias de setores específicos da sociedade, 2) buscar visibilidade midiática para repercutir um assunto que seja pauta do dia, 3) para que os partidos atendam sua base eleitoral e que suas demandas sejam ouvidas na Câmara, 4) retardar o processo legislativo, 5) ser espaço para que os grupos de pressão possam atuar e influenciar em políticas públicas (REZENDE, 2019; MACEDO, 2023).

1.4 Conclusões

Neste primeiro capítulo, a discussão em torno do desenho institucional do Congresso Nacional, foi o ponto inicial para o debate da dinâmica interna da Câmara dos Deputados. Se pontou sobre o sistema de comissões e as características que tornaram esse espaço relevante para o processo decisório legislativo. Dessa forma, a ancoragem teórica perpassa pelas formas organizativas do legislativo (distributivista, informacional e partidário) para pontuar como dentro do espaço comissional existem características estruturais que incentivam os parlamentares a buscarem especialização, além dos fortes traços partidários, seja em decorrência dos poderes dos líderes partidários na indicação da composição da comissão, dentre outras prerrogativas.

Considerando que a informação especializada em si é um bem coletivo que deve ser compartilhada entre os parlamentares, esta é uma das razões de que desenho e a estrutura das comissões se tornam essenciais. A estrutura interna da Câmara dos Deputados faz perceber como as comissões são um espaço propício para negociações coletivas e individuais que pode reverberar dentro da construção de políticas públicas e nesse aspecto, que se escolheu as audiências públicas como objeto de análise para visualizar como os parlamentares se utilizam desse mecanismo de participação para coletar eventuais informações especializadas.

Se pretendeu demonstrar o desenho inicial e embasamento teórico que vai ser aprofundado nos capítulos seguintes, tendo como recorte principal a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CCPSCO) nas 53.^a, 54.^a, 55.^a e 56.^a

legislaturas, assim, por meio da análise desses resultados é possível visualizar os aspectos informacionais e partidários dentro da comissão e pontuar qual desses irá ponderar.

Assim, de maneira específica, no próximo capítulo analisará o perfil dos titulares da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022, observando aspectos partidários, durante o período assinalado e as variáveis de especialização endógena (formação) e exógena (tempo dentro da comissão) e além disto, levando em consideração que os presidentes das comissões detém prerrogativas específicas que impactam na expedição de convites das audiências públicas, se traça um perfil desses, em razão de serem atores chave para o processo decisório interno da comissão.

CAPÍTULO II

2. A COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) E SUA COMPOSIÇÃO (2007-2022)

Este capítulo tem como objetivo analisar a composição da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022, última legislatura finalizada. Neste propósito, inicialmente se apresenta o contexto de criação da comissão em 2002, por meio da Resolução n° 27/2002, dando origem a então denominada Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), assim como discorre sobre as jurisdições regimentais que abarcam a comissão.

Sobre a composição, a base de dados foi criada a partir das informações extraídas dos relatórios anuais e os fornecidos pela Câmara dos Deputados em decorrência do acesso pela Lei de Informação (Lei n° 12.527/2011) e o princípio da transparência da administração pública, além dos dados biográficos disponíveis no site da Câmara.

Se classificou os parlamentares sobre os seguintes eixos: 1) pertencimento partidário; 2) espectro ideológico e 3) nível de expertise: profissão dos parlamentares e tempo de permanência na comissão (“senioridade”) 4) se era membro titular simultaneamente em outra comissão. Assim, traçar o perfil de expertise de composição da comissão, levando em consideração critérios endógenos e exógenos.

Portanto, ao analisar a composição da CSPCCO durante o recorte temporal delineado, poderá observar se existe algum traço partidário ou informacional no critério o de recrutamento nesta comissão, como observar de maneira geral o perfil dos parlamentares, se tem heterogeneidade ou homogeneidade na composição e contrastar depois como isto pode impactar nos convites de audiências públicas.

2.1 O surgimento da Comissão e suas jurisdições

A criação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) ocorreu em 2002, após a instauração da Resolução n° 27/2002¹⁰. Resolução inspirada na recomendação derivada do relatório final da CPI do Narcotráfico que foi concluído no dia 05 de dezembro de 2000 (Brasil, 2000; 2002).

Nesse relatório final, foram sugeridas providências a outros poderes, como a criação de corregedoria nacional e estadual da polícia, criação de comando de controle de narcotráfico nas fronteiras, propostas legislativas, recomendações a outros órgãos como

¹⁰ Anteriormente era denominada Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN)

o Ministério da Educação, Justiça, Saúde, entre outros. Também foi recomendada a criação de uma comissão permanente para tratar sobre segurança pública. Foi apresentado então o Projeto de Resolução (PRC) 27/1999 de autoria do Deputado Lino Rossi (PSDB/MT) que visava à alteração do regimento interno da Câmara dos Deputados e criar a Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN). Em 2002, após quase três anos de tramitação da PRC, foi acrescentado o inciso XVI no art. 32 no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A CSPCCO passou por algumas mudanças desde a sua implementação. A primeira mais visível é o seu nome, foi retirado da sua nomenclatura a expressão “Violência e Narcotráfico”. Outra modificação diz respeito ao número de deputados titulares da comissão, modificação resultado da resolução nº 20/2004, que alterou vários dispositivos que regulamentam as comissões dentro do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2023).

No que se refere a composição das comissões permanentes, conforme o art. 26, § 2º, os parlamentares podem ser titulares apenas em uma única comissão temática, salvo algumas exceções, entre elas a CSPCCO. Logo, estamos falando de uma comissão cumulativa. Essa característica é interessante para pensar a preferência do plenário ao definir as comissões em exclusiva ou cumulativa (Vasquez, 2020). A previsão desta limitação é para que os deputados possam escolher áreas específicas de seus interesses para se especializar e atuar durante as sessões legislativas (Miranda, 2019). Para além disto, é possível observar as preferências dos parlamentares a dependerem se são titulares apenas na CSPCCO ou de outra comissão de forma concomitante.

A previsão regimental das comissões prevê prerrogativas diferentes do plenário: nesta arena legislativa existe a possibilidade de designação de relatores para os temas tratados e que eles possam elaborar pareceres colhendo informações sobre a temática específica e opinar antes que a matéria se dirija para o plenário (Câmara dos Deputados, 2023), evidenciado mais uma vez o caráter das comissões como espaço privilegiado para especialização dos parlamentares.

Sobre a competência temática da comissão, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 32, XVI, são 9 eixos de jurisdições da CSPCCO. Assim sendo, cabe à CSPCCO de forma preponderante a prerrogativa de discutir sobre Segurança Pública e seus desdobramentos.

Nessa lógica, a CSPCCO é dentro da estrutura da Câmara dos Deputados o campo em que é possível analisar do ponto de vista objetivo, as produções sobre o sistema de segurança pública e toda a suas legislações correlatas, em decorrência de temática específica, dentro do argumento de que as legislações, os processos de criminalizações atuam dentro de uma lógica onde as agências e agentes informacionais contribuam com informações para influir e diminuir as incertezas dentro do processo legislativo.

Sendo assim, depois de pontuar a questão estrutural e regimental da CSPCCO, se começa a analisar sumariamente a atuação da comissão por meio do perfil dos parlamentares nas 53.^a (2007-2011), 54.^a (2011–2015), 55.^a (2015 – 2019) e 55.^a (2019-2023) legislaturas.

2.2 Perfil partidário e de expertise da composição da CSPCCO (2007-2022)

Compreender o perfil desse grupo de parlamentares, bem como o de todos os membros da comissão estudada tem relação direta com as audiências públicas, pois, são os deputados que possuem a prerrogativa de fazer convites para eventuais membros externos com objetivo de colecionarem informações para as suas comissões temáticas. Assim, se entende que os perfis dos deputados em contraste com os perfis de expertise dos convidados são capazes de apontar indícios se existe algum tipo de padrão nos convites para as audiências públicas.

Assim, a composição em si da CSPCCO ajuda a entender como os parlamentares se posicionam politicamente dentro da comissão e no plenário no que se refere especificamente ao tema segurança pública, além disso, influência na compreensão de qual a lógica partidária na composição e nos convites de audiências públicas e qual é o grau de influência dessa composição no acesso a essa arena e quais pautas irão ganhar mais espaço.

Ademais, por meio dessas análises é possível observar se existe alguma assimetria entre os perfis dos convidados quando comparados com o dos parlamentares, ou seja, se os deputados ao convidarem membros externos ao Congresso, de fato, estão procurando heterogeneidade de informações, ou, apenas chamando convidados com perfis semelhantes aos seus. Isto tudo dentro de uma lógica informacional.

Pensando dentro da perspectiva de lógica partidária, se olhou para os parlamentares, classificando-os a partir dos partidos que integram, dentro das dimensões: esquerda, centro esquerda, centro, direita e centro direita. Assim, olhando especificamente para a comissão com estes dados que englobam desde as classificações

dos partidos até o tempo de permanência do parlamentar na comissão, será possível observar a rotatividade dos membros, bem como a representação de quais partidos estão contidas na comissão e seu perfil ideológico.

Com esses dados, é possível compreender a lógica das ocupações dos parlamentares nesta comissão, ou seja, se realizou um mapeamento dos parlamentares que ocuparam a CSPCCO. Relembrando que a composição “estabelece o agregado de preferências que cada comissão terá” (Vasquez, 2020, p.57). Sobre a perspectiva partidária, ressalta que os líderes partidários possuem prerrogativa de incluir e excluir membros da comissão a qualquer momento, e a presidência da comissão atende a critérios partidários (Câmara dos Deputados, 2023). Nos tópicos seguintes se faz a análise empírica dos dados levantados sobre a composição da CSPCCO durante as 53.^a (2007-2011), 54.^a (2011–2015), 55.^a (2015 – 2019) e 56.^a (2019-2022) legislaturas.

2.2.1 Composição partidária

Se pretende descrever a variação e a influência partidária dentro da CSPCCO durante as 53.^a (2007-2011), 54.^a (2011–2015), 55.^a (2015 – 2019) e 56.^a (2019-2022) legislaturas. Os dados coletados foram extraídos dos relatórios anuais da comissão, assim como das informações cedidas pela própria Câmara dos Deputados por meio de requisição dentro do portal, além da aba biográfica dos parlamentares no site da Câmara.

Importante, sinalizar de antemão que conforme previsão regimental as indicações para as comissões devem respeitar o princípio da proporcionalidade partidária, ou seja, as distribuições das cadeiras pelos líderes partidários devem levar em consideração a composição geral do plenário, assim como das bancadas temáticas. Contudo, a vaga pertence ao partido e este pode fazer negociações, logo, embora o princípio da proporcionalidade esteja estabelecido no RICD com essas possíveis trocas de vagas entre os blocos partidários pode refletir eventualmente uma desproporcionalidade das comissões (Rezende, 2018; Vasquez, 2020).

Como na política existe escassez de recursos, os partidos precisam negociar para que as vagas destinadas ao partido sejam alocadas para comissões onde os parlamentares possam mobilizar recursos de maneira mais efetiva simultaneamente para o partido e o eleitorado do deputado, evidenciando assim, um grande traço partidário dentro das comissões. Os partidos possuem preocupação em ocupar as comissões de maneira estratégica, alocando os parlamentares para as temáticas que mais o interessam (Vasquez,2020).

Dessa forma, os dados apresentados na tabela 1 refletem a composição partidária da CSPCCO durante o recorte temporal (2007-2022). Apesar de no transcorrer da legislatura existir a possibilidade da troca de membros titulares ou até mesmo a negociação de substituição de vagas entre os partidos e bancadas, assim como a possível alteração da filiação do parlamentar, foi considerado para os fins de análise da composição partidária o partido pelo qual o parlamentar foi eleito e estava filiado na data da posse no início de cada legislatura.

Tabela 1- Composição partidária dos indicados para a CSPCCO (2007-2022)

<i>Partidos</i>	<i>53</i>	<i>54</i>	<i>55</i>	<i>56</i>	<i>Geral</i>	<i>%</i>
PT	7	12	8	4	31	12,97
PFL/ DEM/ UNIÃO	8	7	8	4	27	11,30
PL/PR	1	2	9	8	21	8,79
MDB/PMDB	5	4	6	3	18	7,53
PSDB	4	6	4	3	17	7,11
PSL	0	1	2	11	14	5,86
PP	1	3	4	4	12	5,02
PSD	0	1	6	5	12	5,02
PTB	3	2	3	3	11	4,60
PDT	2	1	2	3	8	3,35
PSB	2	3	2	1	8	3,35
PPS	3	2	1	1	7	2,93
PROS	0	2	2	2	6	2,51
PSC	1	0	4	1	6	2,51
PRB/ REPUBLICANOS	0	1	2	3	6	2,51
PCdoB	1	2	0	2	5	2,09
PODE	0	1	1	2	4	1,67
NOVO	0	0	0	3	3	1,26
PSOL	0	0	2	1	3	1,26
PATRIOTA	0	0	1	1	2	0,84
PMN	1	1	0	0	2	0,84
PHS	0	0	0	1	1	0,42
PSDC	0	0	1	0	1	0,42
PTC	1	0	0	0	1	0,42
PTdoB	0	1	0	0	1	0,42
PV	0	1	0	0	1	0,42
REDE	0	0	0	1	1	0,42
SOLIDARIEDADE	0	0	0	1	1	0,42
Total Geral	40	53	68	68	229	

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria, 2023.

Em relação a representação de partidos dentro da CSPCCO, somando as 4 legislaturas, 229 parlamentares foram titulares da comissão e no que se refere aos números de partidos que integram a comissão, esses somam o quantitativo de 25,

considerado as mudanças de nomes e junção de partidos no transcorrer das legislaturas. O quadro geral e no somatório de todas as legislaturas os partidos que tiveram o maior número de representação foram PT e DEM/PFL/ UNIÃO e PL/PR, esses são os partidos que mais concentram cadeiras quando comparado com partidos pequenos, estes três somam 33,06% da composição partidária total.

Quando se olha para o número de partidos por legislatura, se nota que existe uma queda e crescimento de alguns partidos, por esta razão, existe uma divisão da representação partidária por legislatura na tabela 1.

Durante os anos de 2007 até 2011, que corresponde a 53.^a legislatura, se pode notar que a configuração dentro da comissão era na concentração da bancada em dois partidos, o então, PFL com 8 membros e o PT com 7 membros e as demais vagas distribuídas entre os demais partidos.

Sobre os partidos que ocuparam a CSPCCO entre os anos de 2012 até 2014, período equivalente a 54.^a legislatura, quando comparada com a legislatura anterior houve um crescimento de vários partidos, a bancada do PT cresceu para 12 vagas, DEM/PFL houve uma queda de uma vaga, somando então 7 membros, mas partidos que estavam sem representação ocuparam espaço nessa legislatura como: PODE, SOLIDARIEDADE, PTdoB¹¹.

No que se refere aos anos de 2015 até 2019, 55.^a legislatura, já se percebe a diminuição da bancada do PT em 33,33%, isto equivale a redução de 12 para 8 vagas e o crescimento de partidos como o PSC que na legislatura anterior não tinha nenhuma vaga passando para 4 membros, o PSD de 1 vaga para então 6 vagas.

E por fim, a última legislatura, que abrange o período de 2019 até 2022, ou seja, a 56.^a legislatura, houve redução das vagas do PT pela metade quando comparada a legislatura anterior, ou seja, o partido detém apenas 4 vagas, e o crescimento do PSL, que na legislatura anterior ocupava 4 vagas ocupando agora 9. O que pode ser

um reflexo do próprio plenário já que o partido elegeu a segunda maior bancada da Câmara, com 52 parlamentares, sendo a primeira o PT com 56 deputados federais que teve uma redução dentro dessa comissão de maneira específica.

Sintetizando as informações da composição partidária por legislatura, apesar da diversidade, a concentração em partidos específicos dentro da comissão estudada. Existe uma crescente fragmentação partidária dentro dessa comissão, ainda que respeitando a

¹¹ Única legislatura em que o PTdoB teve representação dentro da comissão.

proporcionalidade partidária. Em termos absolutos, partidos como o PT é o que mais ocupou a comissão com 31 parlamentares titulares. Ainda assim existiu uma redução do número de vagas nas últimas duas legislaturas, enquanto, partidos como o PSL tiveram uma ascensão do número de vagas dentro da comissão.

Pontuando, nem sempre a composição das comissões é um reflexo do plenário, a troca de vagas entre os partidos e as bancadas podem gerar variações entre as composições, além de que pode ocasionar sub e sobre-representação partidária (Vasquez, 2020).

No caso da CSPCCO, se nota que existe uma participação menor de partidos como: PTC, PTdoB, PV, PMN, PSDC, PATRIOTA, PSD, Rede, Solidariedade que ocuparam a comissão, porém, com um número mínimo (1 vaga) chegando a não ter nenhuma representação em determinadas legislaturas.

2.2.2 Presidentes da CSPCCO

Os presidentes das comissões permanentes são atores-chaves para compreender o processo decisório, eles exercem poder de influência dentro do colegiado. O RICD disciplina a matéria a partir do seu art. 39 até 42, dentre as normas regimentais, são descritos os diversos poderes e obrigações dos presidentes e vice-presidentes, tais como: convocar e presidir todas as reuniões da comissão, dar conhecimento sobre as pautas das reuniões as lideranças e membros, designar os relatores substitutos das matérias sujeitas a parecer e dentre os demais poderes, se encontra um que se refere ao tema das audiências públicas, cabe ao presidente expedir o convite sobre as audiências públicas (Câmara dos Deputados, 2023).

Logo, é notório o poder de agenda e de veto do presidente da comissão, uma vez que ele que detém a prerrogativa de decidir a pauta das matérias da comissão, quais são os projetos que serão deliberados no colegiado, a possibilidade de retirar de maneira *ex officio* proposições das pautas. Se pode inferir que o presidente consegue controlar o processo de discussão e de votação dentro do órgão comissional e a ocupação desse cargo é uma forma de controlar recursos dentro do processo legislativo (Aguilar, 2013, Inácio; Rezende, 2015).

A distribuição da presidência das comissões é de acordo com a distribuição partidária do plenário da casa, ou seja, é feita uma negociação entre os partidos sobre cada comissão, sempre respeitando o princípio da maioria (Vasquez, 2020), logo é perceptível outro forte traço partidário.

Como os presidentes das comissões influenciam dentro do processo decisório em decorrência de seus poderes de agenda, de veto e de condução dos trabalhos legislativos, na definição de pautar as matérias que serão discutidas no interior da comissão, escolher o relator, sobretudo, na expedição dos convites para as audiências públicas, se elencou a ocupação desse cargo como uma variável importante de análise na descrição da composição da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022.

O quadro 1, descreve o nome dos parlamentares, o partido e o ano da presidência da comissão e se integrava ou não a coalizão governista¹², para verificar se a indicação do presidente segue um critério partidário ou mais ideológico.

Quadro 1- Presidentes da CSPCCO (2007-2022)

Nome do Parlamentar	Partido	Ano	Pertencimento à coalizão
JOÃO CAMPOS	PSDB	2007	Não
RAUL JUNGMANN	PPS	2008	Não
MARINA MAGGESSI	PPS	2009	Não
LAERTE BESSA	PSC	2010	Não
MENDONÇA PRADO	DEM	2011	Não
EFRAIM FILHO	DEM	2012	Não
OTAVIO LEITE	PSDB	2013	Não
PAUDERNEY AVELINO	DEM	2014	Não
JOSÉ PRIANTE	PMDB	2015	Sim
ALEXANDRE BALDY	PTN	2016	Não
CAPITÃO AUGUSTO	PR	2017	Sim
LAERTE BESSA	PR	2018	Sim
CAPITÃO AUGUSTO	PL	2019	N/A
EMANUEL PINHEIRO NETO	PTB	2021	N/A
ALUISIO MENDES	REPUBLICAMOS	2022	N/A

Fonte: Relatórios Anuais da CPSCCO. Elaboração própria, 2023.

É preciso pontuar que o mandato dos presidentes das comissões permanentes na Câmara dos Deputados, de acordo com previsão regimental, é de apenas um ano, vedada a reeleição e tendo sua definição no início de cada legislatura. Durante os anos de 2007 até 2022 a CSPCCO foi presidida por 15¹³ presidentes.

A CSPCCO foi presidida por 12 (doze) deputados dentre estes, apenas uma mulher. Além disto, apenas dois parlamentares ocuparam a presidência da CPSCCO mais de uma vez, eles são: Laerte Bessa (2010, 2018) e Capitão Augusto (2017, 2019), logo,

¹² Foram utilizados os dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) para definir quais são os partidos que integram ou não a coalizão. Considerando que para a definição de coalizão, dois pontos são analisados: 1) a ocupação de postos ministeriais no governo e/ou 2) a declaração de pertencimento do partido a base do governo.

¹³ No ano de 2020 as atividades das Comissões Permanentes foram suspensas em decorrência da instalação do trabalho remoto por causa da Pandemia de COVID-19, instalado pela Resolução n°14/2020 e Ato da Mesa n°123/2020, não existindo tempo hábil nem para as eleições e instalações das comissões como prevê o art. 28 do Regimento Interno.

existe uma alta diversidade partidária na presidência da comissão, com 9 (nove) partidos. Destaca o DEM (2011, 2012 e 2014) como o partido que mais ocupou a presidência no período estudado.

Segundo os dados levantados por Miranda¹⁴ (2019), pelo menos seis desses presidentes são considerados membros da bancada da bala e os presidentes Otávio Leite (PSDB) e José Priante (PMDB), apesar de não integrarem a bancada, mantêm uma agenda muito semelhante à dos outros presidentes e que pouco divergem do grupo, logo, são aliados da bancada.

Sobre os presidentes integrarem ou não a coalizão governista, o que se percebe é a ausência de partidos que integram a coalizão do presidente ocupando o cargo de presidência dessa comissão. Partidos governistas ocuparam a presidência da CSPCCO apenas 3 vezes durante os 15 anos analisados e todas se concentram em uma legislatura específica a 55^a (2015-2019).

Uma ressalva sobre a 55.^a Legislatura (2015-2019), foi um período marcado por dois presidentes distintos, pois, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016 houve a substituição pelo ex-presidente Michel Temer (PMDB). O que se percebeu que a maior concentração de presidentes de partidos da base governista foi no período de Temer (PMDB).

Os parlamentares Capitão Augusto (PR) em 2017 e Laerte Bessa (PR) em 2018, integram partidos da base governista do ex-presidente Michel Temer (PMDB) e José Priante (PMDB) em 2015 integrava a base da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT). Sobre os outros anos, se tem um esvaziamento da base governista na presidência. O que pode representar que as indicações para a presidência dessa comissão seguem parâmetros mais ideológicos que partidários.

Sobre a 56.^a Legislatura (2019-2022) de maneira específica, não se aplica o conceito de coalizão, pois o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL) não detinha articulação capaz de gerar uma coalizão entre o Poder Executivo e Legislativo, o que existiu foi uma coalizão apenas legislativa em que o presidente não estava inserido (Observatório Legislativo Brasileiro, 2020).

¹⁴ Miranda (2019) considerou como alinhados a bancada os presidentes : Mendonça Prado (DEM) 2011, Efraim Filho (DEM) 2012, Otávio Leite (PSDB) – 2013, Pauderney Avelino (DEM) 2014, José Priante (PMDB) 2015, Alexandre Baldy (PTN) – 2016, Capitão Augusto (PR) 2017 e Laerte Bessa (PR/DF) – 2018.

Perceber se o partido que ocupou a presidência da comissão é ou não da base governista tem relação as prerrogativas do presidente em coordenar a agenda de pautas dentro da comissão, retirar pautas e proposições, designar relatores e conduzir a votação das proposições, fazendo, portanto, que os partidos governistas queiram ocupar estrategicamente essas posições e assim proteger a implementação da agenda da coalizão (Aguiar, 2013; Vasquez, 2020).

Assim, observando os dados do quadro 1, é visível que os presidentes da CSPCCO durante os 15 anos analisados em sua maioria não integram a coalizão governista, porém, apesar da falta de controle da coalizão sobre a agenda da comissão, existe uma coerência na forma como os presidentes mantem sua agenda, ou seja, se tem uma perspectiva de controle de agenda mais ideológica do que controle da coalizão.

Nesta subseção se analisou apenas o perfil dos presidentes da CSPCCO, no capítulo seguinte, vai se analisar o poder de veto desses parlamentares neste cargo quando comparar os requerimentos das audiências públicas e as expedições de convites dos convidados.

2.2.3 Espectro ideológico

Sobre o posicionamento dos partidos e por consequência dos parlamentares no espectro ideológico, várias são as classificações que podem ser feitas. A literatura sempre colocou a ideologia dos partidos políticos como secundária, além de que os próprios conceitos de esquerda, direita, são voláteis, ou seja, podem alterar no transcorrer do tempo. Assim, neste trabalho se adotou a metodologia adotada por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022) em decorrência da atualidade da classificação.

Existem várias metodologias distintas para mensurar ideologia partidária, como por meio de análise dos programas dos partidos, do comportamento dos parlamentares, auto imputação ideológica, comportamento social, *surveys* e até mesmo a percepção de especialista (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2022).

O trabalho do Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022) realizam uma atualização das classificações partidárias dos partidos brasileiros a partir de um *survey* que foi realizado junto com a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). A pesquisa foi respondida em 2018 e classificou trinta e cinco partidos dentro do eixo esquerda-direita em uma escala de zero a dez. Os especialistas não tinham acesso ao ponto espacial que distancia os partidos para assim evitar que ao responder o questionário já pudessem antecipar os pontos ideológicos do partido.

Um outro ponto interessante da escolha elaborada pelos autores é que eles adotam, para além das categorias tradicionais (esquerda, centro-direita, centro, centro-direita, direita), também as posições de extrema-esquerda e extrema-direita.

A classificação adotada pelos autores foi: 1,51 a 3 classificado como esquerda, 3,01 a 4,49 centro esquerda, 4,5 a 5,55 centro, 5,51 a 7 centro-direita, 7,01 a 8,5 direita e 8,51 a 10 extrema direita, realizada essas ponderações a distribuição dos partidos que compuseram a CSPCCO nas 53.^a, 54.^a, 55.^a e 56.^a Legislaturas podem ser visualizadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Distribuição ideológica dos partidos que compuseram a CSPCCO (2007-2022)

<i>Ideologia</i>	<i>Partido</i>
Esquerda	PCdoB; PSOL e PT
Centro esquerda	PDT, PSB
Centro	PPS/ CIDADANIA; PV; REDE
Centro direita	PMN; PTB; PTdoB/AVANTE, SOLIDARIEDADE
Direita	NOVO; PL/PR; PRB/REPUBLICANOS; PMDB/MDB; PODE; PP; PROS; PSC; PSD; PSDB; PSL; PTC
Extrema direita	DEM/PFL/ UNIÃO e PATRIOTA

Fonte: adaptado de Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2022.

Partindo dessa classificação dos partidos, a distribuição dos membros titulares indicados na CSPCCO e o pertencimento ideológico por legislatura é descrita na tabela 2.

Tabela 2- Distribuição ideológica por legislatura na CSPCCO (2007-2022)

<i>Ideologia</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>total</i>	<i>%</i>
Esquerda	8	15	9	7	39	17,03
Centro esquerda	4	3	3	4	14	6,11
Centro	3	2	1	2	8	3,49
Centro direita	4	5	3	2	14	6,11
Direita	13	25	48	42	128	55,90
Extrema direita	8	5	8	5	26	11,35
Total Geral	40	55	72	62	229	100

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

Sobre a classificação ideológica dos partidos, se tem que acrescentar que alguns partidos não foram classificados pelos autores, como por exemplo, o PFL não constar na tabela descritiva das médias, por não mais existir com essa nomenclatura na época da realização do *survey*, assim como o UNIÃO ainda não existia. Desta maneira, em situações como esta, se utilizou a classificação da média do partido que constava na tabela.

Sobre os dados em si, se constata a predominância de partidos de direita nesse espaço comissional em todas as legislaturas, com uma acentuação ainda maior desses partidos nas 55.^a e 56.^a Legislaturas. Esse campo ideológico sozinho soma em todas as legislaturas 55,90% da composição partidário. O segundo colocado com a maior porcentagem é à esquerda com 17,02% da composição partidária em todas as legislaturas, a diferença entre esses campos ideológicos é de 38,87%. Porém, olhando de forma isolada, entre a 55.^a e 56.^a Legislatura partidos de direita caíram 4 pontos, enquanto, os partidos de centro-direita diminuíram 1 ponto e partidos de esquerda perderam 2 pontos. Destacando, uma total ausência de partidos de extrema-esquerda dentro da comissão.

Essa concentração nas últimas duas legislaturas em partidos de direita e extrema direita, podem ser um reflexo da própria Câmara dos Deputados, já que é o partido com a segunda maior bancada na casa na última legislatura (56.^a) foi o PL, classificado como de direita e ressaltando que as composições das comissões seguem um princípio de distribuição partidária com o plenário da Câmara dos Deputados.

Ponderando todas as legislaturas analisadas, se percebe que as preferências ideológicas dentro da CSPSCCO são homogêneas e concentradas em partidos de um bloco ideológico de direita, já que os partidos de centro direita ocupam na composição ideológica o equivalente a 6,11%, os de direita 55,90 % e os extrema direita 11,35 %, ou seja, este bloco soma 73,36% da composição ideológica total da comissão. Dessa forma, essa distribuição ideológica pode indicar uma agenda mais conservadora no que se refere a temática de segurança pública. No próximo capítulo se verá como essa composição partidária vai influenciar nos requerimentos de convites de audiências públicas.

2.2.4 Profissão dos Parlamentares- Formação- Experiência Prévia

Por meio da variável profissão, se é capaz averiguar a existência ou não de uma lógica informacional no processo de recrutamento da CSPCCO, além disso, essa variável pode indicar algum tipo de *expertise* exterior a comissão (Venturelli, 2018).

Todas as profissões foram retiradas das informações biográficas dos parlamentares no portal da Câmara dos Deputados, afirmações autodeclaradas, assim foi construído uma base de dados por meio desse repositório.

Além disto, se pontua que um mesmo parlamentar pode declarar mais de uma profissão, em decorrência disso para ilustrar melhor os dados se unificaram algumas categorias profissionais, considerando a importância das atividades profissionais de acordo com os fins jurisdicionais da comissão. Se assinala, a sistematização das

profissões foi feita por legislatura separadas, já que se trabalha quatro legislaturas distintas neste trabalho.

Tabela 3 - Profissão declarada pelos membros da CSPCCO em porcentagem (2007-2022)

<i>Profissão</i>	<i>53.^a</i>	<i>54.^a</i>	<i>55.^a</i>	<i>56.^a</i>
Profissionais de segurança pública	15,6	13	20,4	21,4
Advogado	12,5	18,2	14,6	12,2
Profissionais do judiciário	4,7	0	1,9	1
Empresário	9,4	13	9,7	8,2
Agricultor/agropecuarista	3,1	5,2	0	3,1
Comunicador	6,3	6,5	5,8	5,1
Pastor/padre	3,1	2,6	3,9	2
Jornalista	1,6	0	6,8	4,1
Outros	43,7	41,5	36,9	42,9

Fonte: elaborado pela autora a partir das declarações de profissões feitas pelos próprios, 2023.

Assim, a tabela 3 reproduz a composição de profissões dos parlamentares membros titulares da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022. Foram autodeclaradas mais de 20 profissões, então, para estruturar esses dados se estruturou em 9 categorias profissionais, sendo uma dessas residual, nomeada como: “outros”.

Além disto, foram consideradas as respostas múltiplas dos parlamentares para o preenchimento dessas categorias, existindo parlamentares declarando até 5 profissões distintas, assim, todas as respostas foram consideradas para a construção do quantitativo total das profissões e assim se ter um reflexo maior das formações e vínculos contidos nesta comissão.

Sobre as três primeiras categorias: Profissionais de segurança pública – que englobam: Militar/ policial / delegados –, advogado e profissionais do judiciário, são profissões que se relacionam diretamente com as jurisdições da CPSCCO. Estes parlamentares, em tese, possuem familiaridade jurídica em decorrência da natureza de seus vínculos institucionais, o que pode ser considerado um ponto positivo, já que as temáticas discutidas dentro dessa comissão envolvem, direito penal, direito processual penal e discussões sobre temáticas atravessadas pela esfera jurídica.

As duas primeiras categorias chegaram a concentrar 33,6% (militar, policial, delegado, escrivão, advogado) das profissões declaradas na comissão em uma única legislatura, além disto, a soma dos profissionais que são ligados diretamente a profissões vinculados a segurança pública, como: “profissionais de segurança pública”, “advogados” e “profissionais do judiciário” possuem uma média entre todas as legislaturas de 33,87 %.

Ainda por meio desses dados, se pode indicar inicialmente uma possível correlação entre a formação em Direito e trabalhar em cargos ligados a instituições militarizadas com recrutamento para a ocupação dessa comissão.

Essa concentração não é um caso isolado em uma legislatura única, durante o período analisado, existe uma aglomeração dessas profissões em todas as legislaturas. Em termos numéricos apesar do acúmulo nestas categorias, existiu uma queda de “advogados” a partir 54.^a legislatura, ou seja, apesar de ainda ter um grande quantitativo de advogados dentro da comissão, conforme o avanço das legislaturas essa categoria está sendo reduzida dentro da CPSCCO, já a categoria “militar/ policial / delegados e profissionais de segurança pública” teve um avanço nas duas últimas legislaturas, chegando a totalizar 21,4% em uma única legislatura.

Sobre a experiência profissional em segurança pública, Berlatto, Codato e Bolognesi (2016) tentaram traçar o perfil dos candidatos a deputados federais que integravam a Forças de Segurança do Estado brasileiro entre as eleições de 1998 até 2014, como resultado, os autores indicaram que existe uma crescente dessa categoria profissional se candidatando, em razão da pauta “segurança pública” ter se tornando produtiva para uma base eleitoral.

Dentro dos estudos de segurança pública e o Congresso Nacional, se tem inclusive uma agenda de pesquisa concentrada em estudar o crescimento de grupos militarizados, unidos ao crescimento da (nova) direita dentro do Congresso Nacional, ou de maneira específica a “bancada da bala” (Quadros, Madeira, 2018; Miranda, 2019), logo, o crescimento de polícias e profissionais ligados a instituições militarizadas dentro da comissão é, inclusive, um reflexo dessa expansão no plenário.

É conveniente sinalizar que em termos de *expertise*/especialização, a concentração dessa categoria pode indicar a preferência de parlamentares militares nessa comissão em razão da aproximação da temática com seu vínculo institucional prévio, ademais, eles podem ser considerados especialistas na temática.

Sobre a escolha de colocar a profissão “jornalista” em categoria específica, se justifica no fato de que alguns parlamentares tiveram sua carreira jornalística dedicada em boa parte a fazer cobertura do que pode ser chamado de jornalismo policial, alguns deles chegaram até a integrar a comissão, por exemplo: Victor Valim (PROS), Silas Freire (PODE) e Laudívio Carvalho (PODE) (Miranda, 2019).

Apesar de inicialmente esta profissão não indicar um alto grau de especialidade em decorrência da formação inicial, a atuação profissional desses parlamentares pode ser

configurada como *expertise*, em razão de lidarem com a rotina policial em decorrência da cobertura jornalística que faziam.

É neste ponto que se escolheu construir a base de dados com as profissões declaradas pelos próprios parlamentares e não por meio de classificações entre especialista/não especialista. Com a ressalva de que o acesso às informações dos parlamentares se dá, geralmente, apenas por meio do portal biográfico, o que dificulta analisar de maneira mais aprofundada se profissões declaradas são da área de segurança pública de forma indireta, ou seja, para além de apenas formação acadêmica, como os jornalistas citados.

A categoria profissional “pastor/padre” também foi escolhida ser retratada de maneira isolada para mostrar a saliência que esses profissionais têm ganhado dentro da comissão, chegando a atingir 3,9 % em uma única legislatura e por não ser uma profissão que tem ligação direta com a temática da CPSCCO, além disto, os parlamentares que declararam teólogos como profissão, não foram agrupados nesta categoria. Isto, por não indicarem necessariamente uma atuação “religiosa”.

O quadro geral das profissões da CPSCCO, demonstra um indicativo de especialização dos parlamentares, além disto, é provável inferir que os líderes partidários podem ter levado em consideração no momento de indicação essa *expertise* prévia. Pensando em *expertise* prévia, Santos (2002, p. 251) sintetiza o argumento em “a melhor estratégia para aferir o grau de especialização prévia de um deputado em determinada matéria é atentar para sua experiência profissional”. Nesse contexto, olhando para a CPSCCO se pode observar que as seleções do líder partidário revelam uma preferência de especialistas.

2.2.5 Tempo de Permanência “senioridade”

Especialização/*expertise* são variáveis que podem ser medidas de diversas maneiras, como já pontuado, tanto com características endógenas, como exógenas ao congresso/comissão, no tópico anterior ao descrever as profissões dos parlamentares, se traçou um caminho para expor *expertise* exógena (formação) dos parlamentares, aqui se pretende fazer uma análise a partir de uma característica endógena, qual seja, o tempo de permanência do parlamentar na comissão.

Considerando *expertise* um atributo acumulativo, quanto mais tempo dentro de uma mesma comissão e se dedicando ao mesmo assunto, mais especialista o parlamentar

é sobre aquela jurisdição, logo, o fator tempo é um indicativo interessante para inferir especialização (Vasquez, 2020).

Contudo, é preciso pontuar que a permanência do parlamentar dentro da comissão não é uma escolha individual, pois, os líderes partidários além de indicarem quem deve compor a comissão, possuem a prerrogativa de retirar qualquer parlamentar durante o mandato da comissão.

Dessa forma, a elencar as duas variáveis é possível traçar um panorama mais geral do perfil do congressista, levando em consideração a sua trajetória profissional, como uma possível especialização prévia e o tempo de permanência como especialização na própria comissão, por meio desses dados observa se existe uma alta rotatividade dos membros nesta comissão, se existe *seniority* (Venturelli, 2018, Vasquez, 2020).

A tabela 4 foi construída para apresentar o tempo de permanência dos parlamentares em dias por legislatura na CSPCCO. Assim, na base se considerou todas as entradas e saídas dos parlamentares por ano, somando o quantitativo final em dias por legislatura¹⁵.

Tabela 4- Tempo de permanência na CSPCCO (em dias) por legislatura

	53. ^a	54. ^a	55. ^a	56. ^a
MÉDIA	576,6	511,5	562,23	449,16
MEDIANA	366	340	336	353
MÍNIMO	5	8	1	1
MÁXIMO	1360	1343	1232	1231

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Os parlamentares podem permanecer na comissão por até 04 anos, contudo, olhando para a média, de tempo de permanência na CSPCCO durante as legislaturas estudadas se vislumbra que não é essa a realidade dentro dessa comissão. Os parlamentares, salvo algumas exceções, passam período superior a 1 ano, mas inferior a 2 anos e a mediana de permanência é entre 336 à 366 dias.

Com isto, se pode induzir uma alta rotatividade dentro da comissão, tendo parlamentares como Hugo Leal (PSD) na 55.^a legislatura (2015- 2019) e Tiago Mitraud (NOVO) na 56. ^a legislatura (2019-2022) integrando por apenas 1 (um) dia a comissão. Tempo irrisório como esse demonstram a falta de incentivo de *expertise* endógena, ou seja, falta de estímulo de permanência na comissão. Reforçando, a escolha de sair da

¹⁵ Na última legislatura, 56.^a (2019-2022), houve parlamentares que ingressaram na comissão e permaneceram até dia 31/01/2023, para esses deputados se contabilizou como período final na comissão o dia 31/12/2022, já que janeiro não se tem nenhuma atividade legislativa devido ao recesso parlamentar.

comissão pode não ser necessariamente do parlamentar, já que o líder partidário pode trocar os seus membros antes do final da legislatura.

Por outro lado, parlamentares como Arnaldo Faria de Sá (PTB), Francisco Tenório (PMN), Raul Jugmann (PPS), Enio Bacci (PDT), Fernando Franciscini (PSDB) e Keiko Ota (PSB) ultrapassaram a média de 3 anos na comissão, por legislatura.

O tempo de permanência é relevante, pois além de induzir familiaridade do parlamentar com a temática e as jurisdições da comissão, permite aos deputados conhecerem a preferência dos seus pares, possibilitando a construção de acordo entre eles, compartilhamento de informações com maior facilidade, o que pode gerar uma redução de incertezas, ponto positivo para a teoria informacional.

2.3 Parlamentares titulares em outras comissões

A CSPCCO é uma comissão cumulativa, isto é, pode o membro dela ser titular em outra comissão desde que respeitada as exceções regimentais, por essa razão, se coletou os dados se os membros titulares foram titulares concomitantemente em outras comissões permanentes.

Os dados foram retirados do perfil biográfico dentro do portal da Câmara dos Deputados, na categoria “Presença em Comissões (Legislaturas)”, sobre a organização desses dados se faz duas ressalvas, a primeira reside no fato que alguns parlamentares não possuem histórico nessa aba e segunda tem relação que a CPSCCO não é a única comissão cumulativa dentro da Câmara dos Deputados, logo, existe parlamentares que estiveram como titulares em mais de 3 comissões em uma mesma legislatura e simultaneamente, para melhor estruturação, nesses casos, se considerou as comissões com maior aproximação temática.

Tabela 5 - Parlamentares titulares em outras comissões permanentes (2007-2022)

<i>Comissão</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
CDHM	12	5,22
CSSF	13	5,65
CREDN	15	6,52
CCJC	32	13,91
OUTROS	113	49,13

Fonte: Relatórios Anuais da CPSCCO. Elaboração própria, 2023.

Dos 229 parlamentares titulares que ocuparam a CSPCCO, 185 (80,43%) parlamentares foram titulares simultaneamente em outras comissões, em razão dessa múltipla e extensa participação destacou a participação dos parlamentares como titulares em outras 4 comissões, por proximidade jurisdicional com os assuntos da CPSCCO.

A CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) por sua relevância, já que qualquer projeto que tramite na Câmara dos Deputados¹⁶ deverá passar por esta comissão para análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

A CREDN (Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional) em razão da aproximação temática com a CSPCCO, principalmente por cuidar das temáticas que envolve forças armadas, administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional, entre outras temáticas que podem ser interligadas com o tema segurança pública.

A CSSF¹⁷ (Comissão de Seguridade Social e Família) e a CDHM¹⁸ (Comissão de Direitos Humanos e Minorias) são comissões que tratam de temáticas sociais e que abordam pautas que podem se correlacionar com a CSPCCO, como acompanhamento de denúncias que envolvam direitos humanos, temática relevante para a segurança pública, assim como a proteção de família e adolescente.

Sobre os dados em si, a CCJC foi a comissão mais ocupada de maneira simultânea, em números absolutos foram 32 deputados, o que equivale a 13,91% dos membros titulares. Em segundo lugar a CREDN com 15 deputados, 6,52% do quantitativo total de titulares e por fim, a CSFF com 13 (5,65%) titulares e a CDHM com 12 (5,22%).

Dentro da categoria “outros” existem mais de 10 comissões permanentes, como a CE (Comissão de Educação), CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural), CVT (Comissão de Viação e Transportes), CDU (Comissão de Desenvolvimento Urbano), dentre outras, o que revela a pluralidade de interesses dos parlamentares dentro da CSPCCO, para fins de *expertise* tantas comissões com jurisdições tão distintas demandam por parte dos seus membros o compartimento de especialização em eixos diversos.

¹⁶ Projeto de Lei Ordinária (PL), Projeto de Lei Orçamentária (PLN), Projeto de Lei Complementar (PLP), Proposta de Emenda à Constituição (PEC) ou um substitutivo.

¹⁷ Na 57^a legislatura (2023-2027) a comissão foi desmembrada, o que ocasionou em nova nomenclatura: A Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família e a Comissão de Saúde, porém, se optou pela nomenclatura vigente durante as legislaturas estudadas, contudo, nos dados biográficos na Câmara dos Deputados a nomenclatura utilizada é CSaude.

¹⁸ Na 57^a legislatura (2023-2027) a Comissão passou a ser denominada como Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial.

2.4 Conclusões

Este capítulo tinha como objetivo por meio dos dados levantados discutir sobre a composição da CSPCCO, durante os anos de 2007 até 2022. Os dados apontam que 229 parlamentares ocuparam o cargo de titularidade da comissão, além disto, sobre a composição partidária, o quadro de partidos dentro da comissão reflete o multipartidarismo, contudo, existe uma concentração de vagas em determinados partidos.

Ainda sobre questões partidárias, existe uma ocupação menos frequente de partidos como, PTC, PTDob, PV, PMN, PSDC, PATRIOTA, PSD, PSOL, Rede, Solidariedade, inclusive, chegaram a não ter representação partidária entre as legislaturas estudadas dentro da comissão.

Apontando que não necessariamente as comissões refletem a composição partidária do plenário, a possibilidade de negociação de troca entre os partidos pode gerar sub-representações, ainda que o RICD garanta que as comissões sejam também espaço das minorias partidárias.

Apenas 3 dos 14 presidentes da comissão integravam partidos da base governista, indicando um aspecto muito mais ideológico na indicação dos presidentes da comissão do que atender a fins estritamente partidários.

Sobre as variáveis de *expertise*, tanto endógena como exógena, foi possível vislumbrar alguns indícios informacionais dentro da comissão. Apesar de durante o avanço das legislaturas os parlamentares não ficarem todo o seu mandato na comissão (com as exceções de parlamentares permanecer tempo superior a 3 anos) o que ocasionou uma alta rotatividade dos membros.

Especificamente, sobre a trajetória dos parlamentares, ou melhor, suas experiências profissionais anteriores, se nota os indícios informacionais ainda mais forte, pois, se percebe a existência de algum tipo de padrão de recrutamento por parte dos líderes partidários, revelada na concentração de preferências em parlamentares com profissões que podem ser consideradas especialistas, vislumbrando as jurisdições e a natureza da comissão. Podendo ser considerado como um mecanismo informacional dentro dessa comissão.

Como a CSPCCO é uma comissão cumulativa, se verificou a participação dos parlamentares como titulares de maneira simultânea em outras comissões e o resultado demonstrou uma fração grande de concomitância em mais de 10 comissões diversas. Essas participações refletem preferências distintas dos parlamentares, apesar da alta concentração dos parlamentares na CCJC.

Em resumo, o quadro da composição da CSPCCO entre as 4 legislaturas estudadas reflete: 1) a distribuição de vagas na presidência apresenta um aspecto mais ideológico que partidário, visto a concentração de presidentes com agenda semelhantes e não pertencentes a coalizão governista, 2) a composição da comissão evidencia que o recrutamento dos parlamentares tem ligação com *expertise* prévia na temática de segurança pública, contudo, ainda faltam incentivos para os parlamentares permanecerem na comissão, ou seja, atingir *expertise* endógena, 3) sobre o aspecto ideológico: a partir das classificações dos partidos dos membros titulares da comissão, se pode notar que existe uma concentração ideológica em partidos de direita e extrema direita enquanto se tem um decréscimo de partidos de esquerda e uma total ausência de partidos de extrema esquerda.

Ou seja, descrevendo o perfil da composição da CSPCCO nessas quatro legislaturas, é notório um perfil homogêneo de parlamentares ligados a profissões de segurança pública e filiados a partidos de direita e extrema direita e apesar dessas profissões indicarem *expertise* no tema, não garante por si só que a agenda propositiva desses parlamentares seja coesa, mas pode ser um indicativo de uma agenda conservadora sobre segurança pública e isto tem impacto direto no perfil dos convidados a participarem das audiências públicas nesta comissão.

CAPÍTULO III

3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO): (CSPCCO)

Esse capítulo é a segunda parte empírica deste trabalho, nele se analisa os requerimentos para as audiências públicas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) durante os anos de 2007 até 2022.

A análise se divide em dois momentos, a primeira parte se concentra na descrição das audiências públicas realizadas e a suas categorizações temáticas, assim é possível visualizar extensão de temas que são discutidos dentro da comissão e a segunda parte se interliga diretamente ao teste das hipóteses desse trabalho, se concentrando no exame dos requerimentos que tramitaram na CSPCCO, com enfoque nos convidados e os partidos dos autores do requerimento.

As audiências públicas são um instrumento participativo no processo legislativo, que é capaz de coleccionar informações especializadas de membros externos ao Congresso, sejam eles representantes da sociedade civil ou vinculados a outras instituições. Além de permitir a troca de informações, as audiências podem colaborar na construção de acordos partidários entre os parlamentares.

A previsão regimental da Câmara dos Deputados estabelece que, para uma audiência pública acontecer, é necessário que um parlamentar elabore um requerimento apontando o tema e indicando os convidados para a ocasião e logo após isto, o requerimento deve ser votado na comissão (Rezende, 2018). Na construção da base de dados desse capítulo todos os requerimentos que tramitaram durante os anos estudados na CSPCCO que versavam sobre o convite para audiência pública e partir disto se sistematizou os dados adiante descritos. Todas as informações foram retiradas dos relatórios anuais da comissão, bem como a análise dos requerimentos em si no site da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, é possível testar as hipóteses que giram em torno de como a composição da comissão e o perfil partidário podem influenciar no perfil dos convidados para as audiências públicas. Quais sejam: **H1)** quanto maior a participação de parlamentares ligados a partidos vinculados à direita na composição CSPCCO, maior é o número de convites para membros ligados a grupo militarizados e empresas privadas ligadas a segurança pública e **H2)** Parlamentares vinculados a partidos com espectro mais à esquerda são os que mais apresentam convites para membros da sociedade civil e

academia.

3.1 Dos materiais e método

Para a realização deste trabalho, foram construídas duas bases de dados distintas, utilizando os dados coletados nos relatórios anuais da CSPCCO e ao base enviada pelo corpo técnico da Câmara dos Deputados que foi solicitado via sistema do próprio site da Câmara dos Deputados, na base enviada consta o número, o parlamentar, o número do requerimento e a ementa com a temática de todos os requerimentos que tramitaram na comissão durante os anos de 2007 até 2022, totalizando 1.214 requerimentos. Existem ainda outras informações como: estado do autor do requerimento, sexo, entre outras, porém, não foram consideradas para a análise deste trabalho.

Desta maneira, se construiu duas bases próprias, uma com os requerimentos que tramitaram na CPSCCO (2007-2022) com as seguintes variáveis: legislatura, ano do requerimento, nome do parlamentar, data da audiência ou data da proposição do requerimento no caso das audiências não realizadas, temática da audiência e nome do convidado e das organizações, instituições que eles representavam e situação (se a audiência foi: realizada, não deliberada, aprovada, prejudicada, rejeitada, retirada de pauta e por fim não realizada e por consequência arquivada).

Os relatórios anuais serviram de suporte para as audiências públicas realizadas, pois, na aba eventos de cada relatório anual se concentravam as informações sobre data da audiência, do número do requerimento, qual parlamentar solicitou e o nome dos convidados e as instituições que eles representam, contudo, como no relatório consta apenas os convidados que participaram das audiências públicas, foi necessário abrir o portal da Câmara dos Deputados e ler na integralidade os requerimentos da audiência, assim como a ata de votação para assim observar se todos os convidados para as audiências de fato compareceram e se algum nome foi vetado ou acrescentado.

Para além disto, como se analisou as audiências públicas que não aconteceram, mas que foram requeridas, para a organização dessa coleta, se utilizou o relatório anual.

No final de cada relatório de atividades existe uma aba para todos os requerimentos daquele ano, se examinou todos os que estavam classificadas como audiências públicas, foram excluídos da análise aqueles que constavam no relatório como AP (audiência pública), mas após a leitura do requerimento se notava que era convocação de ministro com embasamento em outro artigo regimental da Câmara dos Deputados. Nos últimos relatórios (2019, 2021 e 2022) não constavam um quadro descrevendo todos os

requerimentos que tramitavam naquele ano, constava apenas uma aba com o quantitativo de requerimentos nos últimos 4 anos, assim, se consultou a base enviada pela Câmara dos Deputados e filtrou apenas os requerimentos que continham na ementa a palavra “audiência pública”. Para diferenciar as audiências que aconteceram das demais que foram requeridas, se construiu algumas categorias para classificar a situação das audiências públicas: realizada, arquivada, aprovada, prejudicada e não deliberada.

Com os dados coletados, se realizou uma padronização dos nomes das organizações/ instituições para classificar o vínculo dos convidados. E algumas decisões foram tomadas nesse processo de classificação dos vínculos dos convidados:

- a) Se considerou apenas as audiências públicas realizadas no âmbito da CSPCCO, ou seja, não se analisou as audiências que eventualmente aconteceram em subcomissões. Quando a audiência era realizada de maneira conjunta, se considerou apenas o nome do parlamentar que era titular ou suplente da comissão analisada, além disto, os relatórios não são claros nos casos das audiências conjuntas, qual comissão é a iniciadora do convite, por isso esse recorte;
- b) Na análise dos requerimentos, se o nome do convidado era diferente do participante da audiência pública, mas representava a mesma organização/ instituição que constava no convite, foi considerada que esta organização/instituição compareceu.
- c) Em razão da dificuldade de saber o atual vínculo do convidado, quando constava no requerimento ex-ocupante de determinado cargo, a aplicação para o vínculo ficou vazia, contudo, se constava outra profissão ou vínculo para além da ex-ocupação, essa última foi considerada;
- d) Quando não constava o vínculo ou instituição que o convidado estava ligado foi considerado vazia a aplicação;
- e) Dentro da estrutura do setor público, os ministérios, retirando o de Segurança Pública/ Justiça todos foram classificados apenas como “Executivo”, se incluiu então nessa categoria as secretarias ministeriais, ministérios dentre outros órgãos que integrem este poder.
- f) Se dividiu ainda o nome dos convidados que tiveram seu nome aprovado no requerimento, mas não compareceram às audiências em uma categoria distinta da situação “realizada”, pontuando, que o objeto de análise foram os requerimentos, não se tendo acesso a outras informações que podem justificar

a ausência do convidado.

A segunda base de dados consta apenas das audiências públicas realizadas, os dados foram retirados dos 14 relatórios anuais e as categorias foram criadas a partir da expansão dos 9 eixos de jurisdições, encontrados no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 32, XVI, assim, a partir dessas competências e da adaptação do trabalho semelhante realizado por Rezende e Ribeiro (2015) foram criadas 13 categorias temáticas para classificar as audiências públicas. Essa escolha metodológica deriva das jurisdições regimentais serem bastantes amplas, o que poderia dificultar a classificação manual em razão de algumas temáticas específicas das audiências se encaixarem em mais de uma categoria simultaneamente.

As categorias temáticas criadas : 01: Armamento: porte e munições; 02: Combate ao tráfico e uso de drogas ilícitas; 03: Contrabando e questões envolvendo fronteiras; 04: Tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa; 05: Questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública; 06: Questões relacionadas com crianças e Adolescentes e criminalidade; 07: Realização de pesquisas, estudos, debates e conferências; 08: Questões de segurança Regional; 09: Políticas Públicas de Segurança Pública; 10: Homenagem; 11: Esclarecimentos; 12: Terrorismo; 13: Outros.

A justificativa da decisão que permeou criar uma categoria específica para abordar questões regionais, deriva da frequência de tópicos que se originam em estados específicos e ganham destaque nacional. Um exemplo, foi a audiência pública sobre a greve dos policiais no Ceará em 2016. Isso reflete uma estratégia dos parlamentares de nacionalizar questões de origem regional. Além disto, foram criadas categorias separadas para lidar com questões que envolvem fronteiras de políticas públicas de segurança.

Essas divisões permitem obter uma visão geral entre políticas públicas de alcance nacional e problemas específicos de demarcações regionais. A relevância dessa distinção, decorre da natureza da própria temática de segurança pública, uma vez que a violência pode ser regionalizada e se manifestar de maneira distinta.

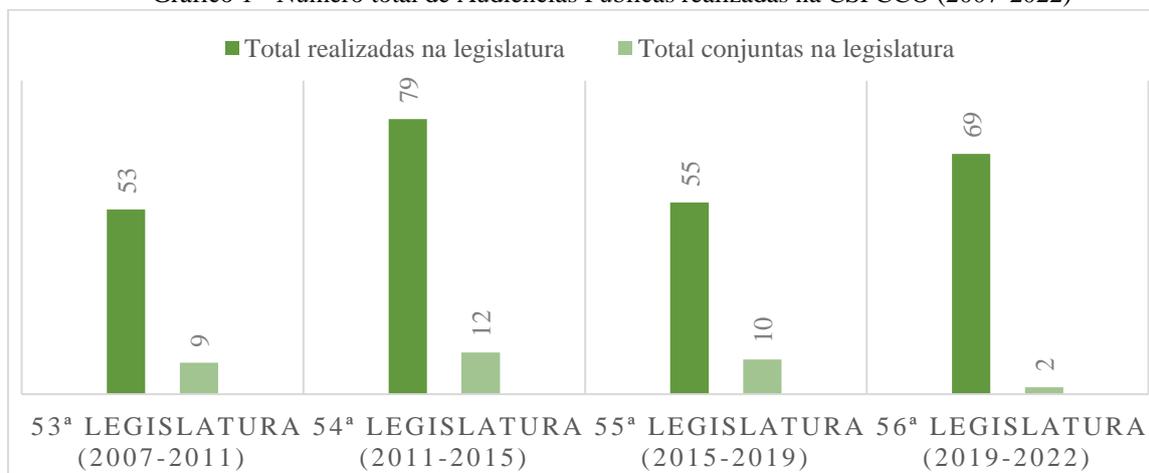
3.2 As audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

Neste subtópico, se organizou a discussão dos dados sobre as audiências públicas realizadas. A divisão foi feita sobre dois eixos específicos, o primeiro para discorrer em particular sobre o quantitativo de audiências, ora por legislatura, como total e o segundo eixo diz respeito às temáticas das audiências públicas e assim observar a variação temática dentro desse campo jurisdicional nos anos analisados.

Entre fevereiro de 2007 até dezembro de 2022, equivalente a 4 legislaturas, a CSPCCO realizou o total de 256 audiências públicas, dentre essas, 29 (vinte e nove) foram em conjunto. Das realizadas de maneira conjunta, a partir do banco de dados coletados dos relatórios anuais, se pode perceber a presença de mais de 10 comissões permanentes, além disto, se tem a presença de comissões especiais, como é o caso da Comissão Especial de Educação e a Comissão Externa de Acompanhamento das Ações sobre Zika Vírus. Dentre as comissões permanentes, a comissão com a maior frequência de participação foi a CSSF (Comissão de Seguridade Social e Família), estando presente em 10 das 29 audiências e em segundo lugar a CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias) com 7 audiências. A frequência dessas comissões nas Audiências Públicas conjuntas pode ter relação com as temáticas sociais em suas jurisdições e a própria atuação da segurança pública nas questões relacionadas.

Sobre os dados desagregados, o gráfico 1 destaca o número de audiências públicas realizadas por legislatura durante os anos analisados, fazendo uma distinção das que foram realizadas de forma conjunta com outras comissões.

Gráfico 1 - Número total de Audiências Públicas realizadas na CSPCCO (2007-2022)



Fonte: Elaboração própria, com base de dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

O esperado é que com o avanço das legislaturas, mais institucionalizada se torne a comissão e por consequência maior seria a utilização do instrumento das audiências públicas pelos parlamentares. Contudo, olhando para a CSPCCO de maneira específica, não se pode inferir que existe uma crescente nos números de audiências durante a evolução das legislaturas.

Exemplificando, entre a 53.ª Legislatura para 54ª Legislatura ocorreu uma crescente, contudo na legislatura seguinte, na 55.ª aconteceu uma queda e depois um crescimento na 56ª Legislatura. Um ponto interessante de destaque é o crescimento das

audiências na última legislatura trabalhada, pois, neste período se teve um ano inteiro sem trabalhos dentro das comissões¹⁹ em decorrência da COVID-19, o que acarreta na ausência de audiências públicas no ano de 2020, uma vez que foi implementado o trabalho remoto nesse período.

Um ano sem trabalhos dentro das comissões ocasionou um impacto no número de audiências e no sistema de comissão como um todo, porém, apesar de na 56.ª Legislatura (2019-2022) contar apenas com 3 anos de trabalho legislativo, é a segunda legislatura com mais audiências públicas levando em consideração as 4 legislaturas estudadas.

A partir desses dados, é possível apontar que a 56ª Legislatura (2019-2022) tem esse pico de audiência em razão da pauta de segurança pública ter sido um dos pilares da agenda do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (PSL), eleito com o discurso de flexibilizar o acesso a arma de fogo e com a edição de diversas medidas no sentido de ampliar essa promessa, junto com esse fenômeno, vários parlamentares foram eleitos com agenda semelhante. Assim, em síntese, nesta legislatura houve um crescimento da pauta de segurança pública frente a opinião pública resultando assim no aumento do número de audiências.

Gráfico 2 – Distribuição do número de audiências públicas na CSPCCO (2007- 2022)



Fonte: Elaboração própria, com base de dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Por meio dos números de audiências distribuídos por ano (gráfico 2), se visualiza que o número de audiências públicas anualmente não é crescente e nem linear. Porém, aparentemente em anos eleitorais existe uma queda no número de audiências. Assim, nota-se um padrão estabelecido: no segundo ano das legislaturas existe uma queda do número das audiências, no terceiro ano um crescimento e no quarto ano, que coincide

¹⁹ Em razão da Resolução nº 14/2020, regulamentada por meio do Ato da Mesa nº 123/2020 que definiu a suspensão das reuniões de comissões da Câmara.

com as eleições uma queda novamente. A única legislatura que foge essa lógica é a 55.^a Legislatura (2015-2019), pois o número total de audiências entre o ano de 2016 e 2017 se manteve igual.

Outro momento que chama atenção é o crescimento do número de audiências no começo de cada legislatura – 2007 (19), 2011 (26), 2019 (36) - apenas, 2015 (5) foge desse fenômeno. Araújo (2009) e Rezende (2018) observam o crescimento da produtividade logo após as campanhas eleitorais e relacionam com a possibilidade de os políticos calouros tentarem mostrar trabalho logo após as eleições, enquanto os veteranos estão buscando compensar a baixa produtividade do ano eleitoral. Independente de incentivos distintos, é evidente a existência de expansão nesses anos, sendo capaz de se relacionar com o argumento dos autores.

Rezende (2018) ao analisar as audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes de 2007 até 2015, notou dentro da série temporal a redução do quantitativo de audiências em anos eleitorais, principalmente em eleições nacionais e relacionou com a possibilidade de a agenda dos deputados ser reduzida em razão de possíveis campanhas eleitorais. A CSPCCO não foge deste padrão, nas eleições municipais de 2008 e 2012, por exemplo, houve uma queda, porém, inferior quando comparada com os anos não eleitorais, já nas eleições nacionais de 2010, 2014 e 2018 esse impacto é maior.

Um aspecto que merece ser pontuado sobre as audiências públicas reside na 56.^a Legislatura: o ano de 2019 foi o ano em que mais teve audiências públicas durante todo o período estudado, tiveram o total de 36 audiências públicas e neste ano não se teve a realização de nenhuma audiência conjunta, esse dado mostra que o crescimento do número de audiências públicas pode ter uma relação direta com a eleição presidencial do ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), pois, justamente com o ano seguinte a sua eleição esse pico é registrado.

Ressaltando, o ex-presidente, foi eleito com um discurso de flexibilização de armas de fogo, uma pauta que se insere dentro das jurisdições da CPSCCO, além de que a temática segurança pública mostrou ter bastante saliência durante a última legislatura.

Com isto, temos um indicativo que é importante analisar o uso das audiências públicas dentro do contexto de cada legislatura, considerando que em cada legislatura os parlamentares irão eleger prioridades distintas e isto tem relação com a composição da comissão por legislatura.

Miranda (2019) afirma que durante a 54.^a Legislatura começou o crescimento da Bancada da Bala dentro desta comissão. Isto teve um reflexo direto nos convidados e nas

temáticas das audiências: o autor cita que os convidados a estarem nessa arena eram em sua maioria ligados a instituições militarizadas e a favor a flexibilização do uso de armas de fogo, como o Benedito Gomes Barbosa Jr. (ou Bene Barbosa), presidente do Movimento Viva Brasil.

Considerando a importância de visualizar quais as temáticas que foram debatidas dentro da CSPCCO durante o recorte temporal escolhido, se classificaram as 256 audiências realizadas de acordo com as categorias já elencadas.

O primeiro ponto de análise sobre as temáticas, são considerações gerais sobre as categorias criadas, em decorrência das discussões dessas audiências serem bastante amplas, não existindo um padrão temático, o que resultou por consequência em uma ampliação do número de categorias, considerando as atribuições regimentais. Dessa forma, no quadro 3 são encontradas as temáticas em número absoluto e porcentagem.

Quadro 3- Classificação temática das audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

Categorias	Geral	%
Realização de pesquisas, estudos, debates e conferências	66	25,78
Tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa	57	22,27
Questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública	27	10,55
Questões de segurança Regional	24	9,38
Outros	18	7,03
Armamento: porte e munições	12	4,69
Questões relacionadas com crianças e Adolescentes e criminalidade	12	4,69
Políticas Públicas de Segurança Pública	9	3,52
Esclarecimentos	8	3,13
Homenagem	7	2,73
Contrabando e questões envolvendo fronteiras	7	2,73
Combate ao tráfico e uso de drogas ilícitas	5	1,95
Terrorismo	4	1,56

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do site da Câmara dos Deputados, 2023.

Ao olhar para as categorias das audiências realizadas na CSPCCO, se destaca inicialmente a concentração em duas temáticas de maneira específica, as categorias “Realização de pesquisas, estudos, debates e conferências” e a “Tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa” somam o percentual de 48,05% do total de audiências públicas durante as 4 legislaturas, evidenciando que apesar de uma multiplicidade de temáticas, existe uma saliência com pautas de maneira específica.

A categoria com maior frequência “realização de pesquisas, estudos, debates e conferências” é bastante abrangente, a título exemplificativo, todos os anos o Fórum Brasileiro de Segurança Pública lança o Anuário da Violência, e são convidados diversos

atores para discutir a publicação em audiência pública, isso pode indicar que dentro da comissão existem parlamentares preocupados em divulgar pesquisas científicas.

Em relação ao tema “tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa”, a segunda categoria com maior frequência dentro da comissão mostra a preocupação dos parlamentares em discutir as mudanças legislativas antes delas acontecerem, apesar da atividade principal do parlamentar é legislar e discutir propostas legislativas antes de alterações seria essencial, é necessário fazer a ressalva que essas discussões no interior das audiências públicas dizem respeito a alterações legislativas que envolva a criação de novos tipos penais, isto é, novos crimes, resultando então em uma produção legislativa concentrada sobretudo em recrudescimento penal²⁰.

Outra categoria que chama a atenção, é a questão regional, pois essa temática teve maior frequência que a categoria “Políticas Públicas de Segurança Pública” (que trata de questões envolvendo políticas de plano nacional). Essa maior saliência revela uma estratégia dos parlamentares de tentar nacionalizar problemas regionais de segurança, mostrando a regionalização da violência. Exemplificando, em 2013 ocorreu uma audiência pública para discutir os altos índices de violência no Nordeste, em 2019 uma audiência para debater o plano “Cidade Pacífica” de Pernambuco.

Além disto, a terceira temática com maior frequência – “questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública” – discute temas como: a reestruturação das carreiras policiais e pautas salariais. Essa predominância temática pode ter ligação com a própria composição da comissão ser de parlamentares que em suas profissões anteriores ao mandato se interligam a instituições militarizadas, além da eventual presença de lobby de alguns agentes de segurança para aperfeiçoar a carreira policial (Rezende, 2015; Miranda, 2019).

Essas temáticas são apenas um indicativo de uma possível agenda de segurança pública dentro da CPSCCO. A predominância na categoria de realização de pesquisas, estudos, debates e conferências revelam que a comissão tem, pelo menos, a nível de discussões temáticas concentrado suas audiências em cumprir o seu papel informacional.

É essencial identificar quem são os interlocutores que tem espaço dentro das audiências públicas, uma vez que a informação não é imparcial ou neutra. Assim, o perfil

²⁰ Apesar deste trabalho não tratar diretamente sobre produção legislativa, o levantamento realizado pelo Instituto Sou Paz (2020) que cumpriu seis anos ininterruptos mostra que durante a 55ª legislatura, durante os anos de 2015 a 2018, por exemplo, 36 % das PL's apresentadas na Câmara dos Deputados buscavam criminalizar condutas ou aumentar penas já existentes, o que revela uma preferência dos parlamentares pela criminalização.

dos convidados a participarem das audiências impacta diretamente na informação gerada para os parlamentares. O vínculo da instituição do convidado é capaz de indicar qual o posicionamento que aquele convidado possui.

Logo, uma audiência pública para debater determinado assunto, por si só não indica que a informação gerada irá criar uma política pública ou legislação com maior qualidade e fundamentada, pois, será pautada na perspectiva do convidado/parlamentar que faz o convite.

Para analisar o conteúdo em si das audiências, seria necessário incorporar outras variáveis para confirmar a qualidade desse viés informacional, para além da temática exclusivamente, como a frequência dos participantes no evento ou averiguar como as informações coletadas nas audiências foram incorporadas no parecer final da temática. Contudo, o que se pode aferir a partir do desenho desta pesquisa é como as audiências são um valioso instrumento que possibilita a redução de incertezas e o elevado número de audiências que versa sobre a temática de pesquisas, estudos e debates indica a preocupação em colocar essa matéria em discussão.

O objetivo dessa pesquisa se concentra em analisar como a composição da comissão impacta no perfil dos convidados das audiências públicas, por isso, no próximo tópico a discussão gira em torno dos requerimentos das audiências públicas, relacionando com o vínculo dos convidados e o perfil partidário de quem os convida para ingressar nesse espaço comissional, já que a composição da comissão interfere na seleção dos participantes das audiências públicas, uma vez que são os parlamentares que realizam os requerimentos indicando os convidados.

Se faz essa ressalva, uma vez que, apesar das audiências públicas serem consideradas um instrumento de participação, existe um processo para que o convidado efetivamente tenha acesso a essa arena, necessitando ser convidado, e esse convite é feito a partir de um requerimento que deve passar por um processo de aprovação ou não pelos parlamentares da comissão (Rezende, 2018). Além disso, depois da votação ainda é preciso que a temática seja colocada em pauta e o convidado efetivamente comparecer, já que não se tem obrigatoriedade de participação para os convidados.

3.3 Os requerimentos que tramitaram na CSPCCO (2007-2022): quem convida e quem é convidado?

Para analisar quem tem acesso a CSPCCO por meio das audiências públicas e assim verificar como a composição da comissão influencia no perfil dos convidados,

foram verificados os requerimentos das audiências públicas que tramitaram na comissão durante os anos de 2007 até 2022.

Os dados foram organizados da seguinte forma: nome do autor do requerimento, assunto da audiência pública, nome do convidado e o vínculo institucional do convidado e situação da audiência pública. Desta forma, é possível visualizar quem convida e quem é convidado e seus perfis.

Rezende (2019) aponta que existem razões para acreditar que as participações em audiências públicas são seletivas e que dentro das comissões tem um debate intenso sobre: 1) se a audiência pública irá se realizar ou não e 2) quem é esse convidado. Nas palavras do autor: “mesmo diante das limitações inerentes ao mecanismo de audiência pública, colocar ou não o tema em evidência e selecionar atores que terão a oportunidade de defender seus interesses em situação privilegiada é objeto de intensa disputa” (Rezende, 2019, p. 137).

Assim sendo, a seleção desses convidados é feita da seguinte maneira, o parlamentar integrante da comissão possui a competência de convidar especialistas, membros externos de maneira geral, para as audiências. Esses convites se materializam por meio de requerimentos que são dirigidos à presidência da comissão; depois esses requerimentos são submetidos a votação pela aprovação ou rejeição. Após essa votação, caso aprovado, são expedidos, pelo presidente da comissão, os convites aos nomes indicados e aprovados no requerimento. Os convidados não têm nenhuma obrigatoriedade de aparecer nas audiências (Miguel, Velho, 2013).

3.3.1 Quem tem acesso a CSPCCO? O exame dos convidados das audiências públicas (2007-2022)

Durante o ano de 2007 até 2022, segundo os dados disponibilizados via sistema no site da Câmara dos Deputados, 1.214 requerimentos tramitavam na CPSCCO, destes, 706 são pedidos de realização de audiências públicas. Diante da possibilidade de uma mesma audiência pública ter mais de um requerimento pedindo sua realização, se classificou os 706 requerimentos por assunto, desta maneira, o quantitativo total final foi de 577²¹, ou seja, dentre os anos analisados esse é o número total de audiências públicas que foram requeridas.

Por sua vez, se somam como convidados para as audiências públicas, 2.824

²¹ Pontuando, que como já descrito no tópico anterior, desta soma, 256 audiências de fato foram realizadas.

instituições/organizações, considerando que esse quantitativo total leva em conta todos os requerimentos, isto quer dizer, deste universo constam não só os convidados que compareceram nas audiências, mas também todos aqueles que tiveram seu nome mencionado nos requerimentos.

Identificar quais organizações possuem acesso a este espaço comissional é fundamental para compreender quais interlocutores são frequentes e os atores que estão instruindo e contribuindo para a colheita de informações para as atividades legislativas na temática de segurança pública. Os dados apresentados na tabela 6 mostram que existiu uma ampla requisição de diversas organizações/instituições durante os 14 anos estudados. Para melhor estruturação dos dados, se categorizou esses participantes em 28 categorias e dividiu as frequências por legislaturas.

Tabela 6- Vínculo das instituições convidadas nos requerimentos (2007-2022)

<i>Vínculo</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Polícia	65	118	123	105	411	14,55
Executivo	60	139	101	62	362	12,82
Associação	41	84	116	117	358	12,68
Federação/ Confederação	20	49	64	100	233	8,25
Ministério de Segurança Pública/ Justiça	46	78	56	48	228	8,07
Ministério Público	23	25	36	24	108	3,82
Sindicato	3	24	38	33	98	3,47
Universidade/Grupo de Estudos	19	34	13	27	93	3,29
Conselhos/ comissão/ comitê	8	22	30	24	84	2,97
OAB	17	29	22	16	84	2,97
Empresas	6	41	14	20	81	2,87
Poder Judiciário	21	23	24	12	80	2,83
Instituto/ Fundação/ Coletivo	3	24	17	22	66	2,34
Legislativo	4	28	17	13	62	2,20
Órgãos coletivos/ Movimentos	1	13	28	18	60	2,12
Forças Armadas/Militares	8	14	15	16	53	1,88
Administração Pública	8	18	18	6	50	1,77
Agências	6	5	20	8	39	1,38
ONG/Entidades sem fins lucrativos	7	18	6	2	33	1,17
Sociedade Civil	4	15	3	7	29	1,03
Jornalismo	2	21	2	1	26	0,92
Sistema Penitenciário/Sistema Socioeducativo	5	4	9	5	23	0,81
Profissional da saúde/ Sistema de Saúde	2	1	13	6	22	0,78
Organizações Internacionais	3	8	5	1	17	0,60
Defensoria Pública	0	2	5	8	15	0,53
Organizações Religiosas	7	3	0	0	10	0,35
Advocacia Pública	1	3	1	3	8	0,28
N/A	8	59	13	11	91	3,22
<i>Total Geral</i>	<i>398</i>	<i>902</i>	<i>809</i>	<i>715</i>	<i>2824</i>	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Se pode observar que apesar de uma multiplicidade de participação existe uma predominância de vínculos específicos, “polícia”, “executivo”, “associação”, “federação/confederação” e “ministério de segurança pública/ justiça” somam 55,59% dos participantes das audiências públicas.

Os dados desagregados, situam o vínculo “polícia” como o mais saliente entre todos os outros, essa organização concentrou sozinha, 14,35% das requisições. Nessa categoria foram agrupados todos os tipos de polícia: civil, militar, rodoviária, federal e legislativa. A participação dessa classe foi uma crescente entre as legislaturas, sendo na 56ª legislatura o grupo com a segunda maior porção, totalizando 14,69 % dessa legislatura em específico.

O segundo vínculo com mais requerimentos, “Executivo”, concentrou a porcentagem de 12,64% das requisições, agregados a esta categoria estão todos os órgãos como secretarias, ministérios, chefes do Executivo de todas as esferas da federação (federal, estadual e municipal), mas esta categoria, diferente do grupo anterior, não teve participação crescente no transcorrer das legislaturas. Teve uma participação concentrada entre a 54ª e 55ª legislatura, inclusive tendo uma diminuição de 38,61% entre a 55ª para a 56ª legislatura.

Sobre o terceiro vínculo mais frequente, “associação”, destaca-se dentro dessa categoria a representação de associações vinculadas a diversos grupos, como a Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil ou outras associações que representem a mesma classe (54 requisições), Associação dos Magistrados Brasileiros ou outras que representem a classe (21 requisições), Associação Nacional dos Procuradores da República (20 requisições), Associação dos Oficiais da Polícia Militar dos diversos entes federativos (23 requisições), Associação Brasileira de Criminalística (7 requisições), Associação do Nacional dos Membros do Ministério Público ou outros que representem a classe (22 requisições).

Existe ainda a presença de outras associações representando a Defensoria Pública (5 requisições), bem como associações que não tem ligação direta com o sistema de justiça como Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (1 requisição), Associação Brasileira de Supermercados (1 requisição), dentre outras que representam empresas, tais como a Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições (6 requisições).

Como esperado, em razão da temática da comissão, existe a presença maior de associações que se interligam com profissionais de segurança pública e instituições de

justiça, mas, nota-se a baixa participação, por exemplo, da Associação Nacional de Defensores Públicos que é uma das associações que pode se interligar com o sistema de justiça. Contudo, a análise das requisições desse vínculo nos requerimentos das audiências públicas deixa claro a relação da presença de instituições que tem relação com a temática da comissão, mas sobretudo, de associações profissionais. Por fim, outro ponto sobre as associações, existe uma crescente de indicação nos requerimentos no transcorrer das legislaturas.

O quarto vínculo com mais frequência “federação/confederação”, totaliza 8,14 % dos participantes totais. São a unificação de duas categorias sindicais. As federações são a junção de pelo menos cinco sindicatos de uma mesma categoria profissional e a confederação a junção de três federações sindicais, este é um dos motivos da separação do vínculo “sindicato” em outra categoria. Sobre os dados em si, assim como no vínculo “associação”, nesta categoria existe uma predominância maior de entidades ligadas a profissionais de segurança pública, tais como: Federação Nacional dos Policiais Federais (28 requisições), Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (30 requisições), Federação e Confederações de Tiros, como a Confederação Brasileira de Tiro Esportivo, Federação de Tiro Prático ou outras que representam classes semelhantes (14 requisições), Federação e Confederação de Policiais Civis (14 requisições), Federação e Confederação de categorias como trabalhadores do judiciário, do sistema socioeducativo, agricultura, vigilantes (15 requisições). Assim, é notório a diversidade de categorias representadas dentro desse vínculo. Quantitativamente, nota-se que esse vínculo cresceu entre as legislaturas, mas houve uma intensificação na 56ª legislatura: apenas nesta legislatura foram 100 participantes requeridos, ou seja, 42,92% do total desse vínculo.

O quinto vínculo “Ministério de Segurança Pública/ Justiça”, totaliza 7,96% das requisições. Primeiro, se separou essa categoria da “Executivo”, em decorrência da temática da comissão estudada e nesse vínculo se incluiu não só a requisição dos ministros que representam a pasta, mas os órgãos que são subordinados a estrutura do ministério, como o Departamento Penitenciário Nacional (17 requisições), Secretaria Nacional de Segurança Pública (34 requisições), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (7 requisições). Além da inserção também das secretarias estaduais de segurança, como do estado do Rio de Janeiro e do Ceará. Diferente dos vínculos anteriores, os requerimentos convidando o “Ministério de Segurança Pública/ Justiça” teve uma redução entre a 55ª e 56ª legislatura.

Especificamente durante a 56^a legislatura, no governo Bolsonaro, o vínculo “Ministério de Segurança Pública/ Justiça” teve 48 requisições. Desse quantitativo, apenas 15 se converteram em audiências realizadas dentro da CPSCCO, os demais, com exceção do Req 70/19 de autoria da deputada Perpétua Almeida (PcdoB), foram aprovados o nome dos representantes da instituição, mas o órgão não compareceu.

Um ponto interessante nessa discussão, é que no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (PSL) os ministério de Segurança e Justiça foram incorporados em um só e teve como indicado para ocupar essa fusão o senador Sérgio Moro²², na época sem filiação partidária, que encaminhou ao Congresso Nacional o Pacote Anti-Crime, um conjunto de medidas que tinham como justificativa diminuir impunidade com mais endurecimento penal por meio de legislação, apesar de um projeto que tem ligação direta com a temática da comissão, o ministro só compareceu 2 vez em audiência pública e as temática discutidas eram: a “PEC 81/2011, altera o art. 144 da CF - Guarda de Fronteira” e “Decreto 9.685 de 2019 e do Projeto de Lei 882/2019”.

Importante mencionar que o ministro Sérgio Moro só ficou à frente a pasta de Justiça e Segurança Pública até abril de 2020, após sua saída assumiu Anderson Torres e esse compareceu 7 vezes na comissão para discussões mais variadas. Apenas um adendo, ambos os ministros possuem formação jurídica e possuíam expertise na temática criminal.

Acerca dos outros vínculos, se chama atenção para a participação na concentração do “Ministério Público” e nos “sindicatos”, este último com representação de profissões como policiais (29 requisições), delegados (17 requisições). O vínculo “defensoria” consta apenas com 15 requisições, o que equivale a 0,52% do total dos convidados.

Dentre do vínculo “ órgão coletivo/ movimento” os movimentos que podem ser considerados mais “progressistas” como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (1 requisição), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (1 requisição), possuem menos participação, enquanto, organizações como o Movimento Viva Brasil, Movimento Brasil Livre, Pró Armas Brasil, Movimento Corrupção Zero, Movimento Brasil contra a Corrupção que possuem uma agenda mais conservadora na pauta de segurança pública somam pelo menos 14 requisições.

A extensa classificação de vínculos comprova que existe uma expansão de organizações/instituições sendo requeridas para participarem das audiências públicas,

porém, existe uma concentração em organizações específicas, os vínculos mais frequentes se tratam em grande parte de categorias profissionais interligadas a segurança pública ou associações que as representem, o que é esperado levando em consideração a temática da comissão, contudo, é perceptível uma menor representação de associações, coletivos, federações de entidades ligadas mais a sociedade civil.

Pontuando, as audiências públicas são uma oportunidade para a produção de informações especializadas, formação de vínculos, mas sobretudo, é a ocasião em que os parlamentares e os demais presentes possam ter oportunidade de ter outras visões sobre a temática debatida. Dentro dessa lógica, é um momento em que grupos com menor capacidade de influência valorizam, pois, os grupos com mais recursos conseguem com um conjunto de estratégias ter mais acesso aos tomadores de decisão e de alguma forma influenciar no processo decisório (Rezende, 2019).

Diante deste contexto, e olhando para o quadro geral de todos os convidados que constavam nos requerimentos, se percebe que entidades da sociedade civil, defensoria pública (que é uma instituição voltada ao atendimento dos mais necessitados) entre outras organizações com posicionamentos mais “progressistas” ou contrários à flexibilização de armas e a favor da flexibilização da política de drogas, grupos com menor capacidade de influência, são menos requeridos.

Contudo, até agora se falou dos convidados que constavam nos requerimentos. Como já dito anteriormente, os requerimentos propostos pelos parlamentares são pautas das sessões e são votados e produzem diversos resultados.

Para explicitar melhor, ao analisar os requerimentos, os classificou conforme o seu *status* na ficha de tramitação, então, para unificar e padronizar, a divisão ficou da seguinte forma: 1) aprovado, 2) aprovado nome no requerimento, 3) arquivado/prejudicado, 4) Não aprovado/ não deliberada/ não realizada/ rejeitado e 5) realizada.

Tabela 7- Votação dos requerimentos (2007-2022)

Resultado	N°	%
Aprovado	302	10,69
Aprovado nome no requerimento	423	14,98
Arquivado/ Prejudicado	474	16,78
Não aprovado/ rejeitado/ não deliberada	327	11,58
Realizada	1298	45,96

Fonte: elaboração própria a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2023.

O primeiro ponto a ser explicado é que o quantitativo total na tabela se refere ao montante de convidados, por exemplo, dentro da categoria “realizada” que detém o percentual de 45,96% de aprovação, representa em termos numéricos que entre os 2.824

participantes que constavam nos requerimentos analisados, compareceram às audiências públicas 1.298 convidados.

A respeito dos demais resultados, se fez uma distinção entre a classificação “aprovado” e “aprovado nome no requerimento”, dado que, dentro dos aprovados se encontram os requerimentos que foram aprovados, porém, a audiência pública não se realizou, enquanto na outra classificação as audiências públicas aconteceram, o convidado teve seu nome aprovado, contudo, não compareceu. Ressaltando, que não pode aferir as razões que as organizações/instituições não compareceram, já que se tem acesso apenas a ata de votação do requerimento, ainda assim, se pontua que 423 convidados tiveram seus nomes aprovados e não compareceram na audiência.

As três classificações “aprovado”, “arquivado/ prejudicado” e “não aprovado/não deliberada/ rejeitado” que somam o percentual de 39,05%, englobam as audiências que não foram realizadas. Dentre esse universo, apenas 2 requerimentos foram rejeitados e 1 não aprovado, 10 foram retiradas de pauta de ofício pelos autores, 22 foram prejudicados²³, em grande parte por requerimento anterior com mesma temática já ter sido aprovado ou em decorrência de realização de audiência pública com mesmo assunto em subcomissão ou na própria CSPCCO.

Rejeitar pedidos de audiências públicas não é comum, já que pode ser interpretado como uma forma de negativa ao próprio debate. Além disto, os parlamentares seguem um acordo informal em relação a esses pedidos, o mais comum para evitar conflito é que os parlamentares apenas não deliberem sobre os assuntos que não são de seu interesse (Macedo, 2023).

E, por fim, as arquivadas tiveram em sua grande maioria embasamento no art. 105 do RICD²⁴. O regimento disciplina o arquivamento das proposições que ao final da legislatura não tenham sido submetidas à deliberação na Câmara ou ainda se encontrem em tramitação.

Feitas essas análises, se pergunta: quem de fato teve acesso a arena da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022? Na tabela 8, a seguir, se estruturou apenas os vínculos

²³ O único requerimento que foge essa regra é o Req 4/22 de autoria do parlamentar Luís Miranda (DEM), pois, foi prejudicado em razão do comparecimento espontâneo do Ministro da Justiça, Anderson Torres, na comissão no dia 10/05/2022.

²⁴ Uma exceção, é o requerimento Req 216/13 de autoria dos Deputados Otavio Leite (PSDB) e Carlos Sampaio (PSDB) que convidaram a Ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann e tiveram resposta ofício que o conteúdo dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância Investigativa estava coberto por sigilo.

dos convidados que compareceram nas audiências públicas nos anos analisados, ou seja, daqueles convidados que estavam presentes na classificação “realizadas”.

Na tabela 8 se fez a divisão por legislatura, assim é possível observar a participação de cada organização/instituição em ordem cronológica e sua variação no transcorrer do tempo.

Tabela 8- Vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas (2007-2022)

<i>Vínculo</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Polícia	50	61	49	73	233	17,95
Associação	23	55	51	71	200	15,41
Federação/ Confederação	11	29	42	68	150	11,56
Executivo	34	41	15	30	120	9,24
Ministério de Segurança Pública/ Justiça	28	33	16	24	101	7,78
Sindicato	1	14	19	23	57	4,39
Ministério Público	13	12	10	11	46	3,54
OAB	13	15	8	10	46	3,54
Universidade/Grupo de Estudos	8	18	3	10	39	3,00
Conselhos/ comissão/ comitê	6	9	13	8	36	2,77
Órgãos coletivos/ Movimentos	0	9	13	11	33	2,54
Empresas	3	12	5	8	28	2,16
Instituto/ Fundação/ Coletivo	1	10	6	8	25	1,93
Forças Armadas/Militares	7	10	2	5	24	1,85
Poder Judiciário	6	8	5	5	24	1,85
Legislativo	3	11	4	3	21	1,62
ONG/Entidades sem fins lucrativos	6	8	5	0	19	1,46
Agências	5	2	6	2	15	1,16
Profissional da saúde/ Sistema de Saúde	2	0	4	5	11	0,85
Jornalismo	1	4	0	1	6	0,46
Sistema Penitenciário/Sistema Socioeducativo	0	0	4	2	6	0,46
Defensoria Pública	0	1	2	2	5	0,39
Organizações Internacionais	1	2	1	0	4	0,31
Organizações Religiosas	3	1	0	0	4	0,31
Sociedade Civil	1	3	0	0	4	0,31
Advocacia Pública	1	0	0	1	2	0,15
N/A	2	9	0	6	17	1,31
<i>Total Geral</i>	<i>234</i>	<i>386</i>	<i>288</i>	<i>390</i>	<i>1298</i>	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Os cinco primeiros vínculos mais frequentes, são equivalentes aos dos requerimentos propostos, contudo, nota-se que os vínculos “associação” e “federação/confederação” teve mais participação efetiva que o “Executivo” – este caiu de segundo mais frequente para a quarta posição, porém, nota-se que entre as 55.^a para a 56.^a legislatura, distintamente do quadro de requisições, aqui existiu um crescimento da participação do Executivo em 100%.

O vínculo “defensoria pública” apesar de subir no *ranking* das classificações, teve sua participação ainda mais reduzida no número total de efetiva participação, foram 15 requisições e 5 participações. “Advocacia pública” que compreende procuradores municipais, estaduais e até Advocacia Geral da União teve apenas duas participações em 4 legislaturas e se tornando assim a organização/instituição com menor representação dentro os convidados que compareceram nas audiências públicas na CSPCCO.

Dentro de “órgãos coletivos/ movimentos” a participação do MST foi aprovada no requerimento, mas o órgão não compareceu à audiência, o Movimento Viva Brasil, representado pelo diretor da instituição, Bene Barbosa, autor do livro “Mentiram para mim sobre armamento” (2015) compareceu 5 vezes. Este movimento é defensor do porte de armas (Rezende, Silva, 2015)

Outro aspecto sobre as participações, o Instituto Sou Paz que produz pesquisas sobre segurança pública teve 6 participações, 4 concentradas na pessoa do Felipe Angeli, na 56.^a Legislatura, as outras 2 foram Melina Risso na 54.^a Legislatura. Sinalizando, que um mesmo convidado participar de várias audiências distintas mostra uma constituição de fortalecimento de vínculos e a possibilidade de construir acordos, além de uma oportunidade de troca de recursos e aperfeiçoamento de informações sobre a temática que o convidado detém expertise.

As associações, federações e confederações em sua predominância estão interligadas com organizações que representam profissionais da classe de segurança pública, como delegados, oficiais militares, dentre outros, o que é esperado, devido à grande presença desses vínculos nos requerimentos. Se pode interligar a elevada presença desses grupos com a predominância da temática “questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública” nas audiências realizadas, discutido no tópico anterior.

Universidades/grupo de estudos tiveram 40 participações, foram múltiplas universidades representadas nesse vínculo, professores de ciências sociais, direito, psicologia, sociologia, grupos de pesquisa sobre violência como o NEV (Núcleo de Estudos de Violência) da USP (Universidade de São Paulo) e uma predominância do Fórum de Segurança Pública (8 participações). Inclusive, esse vínculo em específico teve uma redução de participação entre a 54.^a legislatura para a 55.^a legislatura, porém, com crescimento na 56.^a.

Na 55.^a legislatura aconteceu uma redução de diversas organizações/instituições quando comparadas com a legislatura anterior, até mesmo o vínculo “polícia” que detinha

a maior concentração de participação no geral, ainda assim diminuiu em 19,67%. Sociedade civil, jornalismo, não tiveram nenhum participante nessa legislatura.

O Ministério Público e os representantes do Poder Judiciário tiveram uma participação mediana tanto nos requerimentos das audiências públicas como de comparecimento. De maneira geral, foi possível identificar que apesar da redução de alguns participantes no total geral de participação, significativa parcela de vínculos continuaram apresentando dominância e alguns, como a defensoria pública, sociedade civil e advocacia pública tiveram ainda menor participação. Por último, se pergunta quais são os parlamentares e os partidos que convidam essas organizações/ instituições? A próxima seção, será abordado especificamente esse liame, entre os autores dos requerimentos e os vínculos dos convidados.

3.3.2 Quem convida? Análise dos autores dos requerimentos das audiências na CPSCCO (2007-2022)

Nesta seção, o panorama é analisar quem são os parlamentares que fazem os convites para as audiências públicas, além de indicar o perfil partidário de cada um. Se pontua que cada requerimento pode ser assinado por mais de um parlamentar, desta forma, só se considerou os nomes que constavam assinados nos requerimentos ou que na ficha de tramitação indicavam o parlamentar como autor²⁵. Dessa forma, as subscrições que foram realizadas no dia da votação foram incluídas como observações na base de dados, logo, não foram contabilizados os nomes desses parlamentares como autores.

É necessário pontuar que as audiências públicas, apesar de toda a sua característica informacional, possuem outro aspecto: a possibilidade de postergar o processo legislativo. Apesar de não possuir nenhuma regra formal, é comum que existindo a previsão de audiência pública sobre determinada matéria, essa não seja votada pela comissão (Rezende, 2018), ou seja, os parlamentares ao convocar uma audiência pública já podem ter seu posicionamento tomado, mas podem visar, com esse instrumento participativo, legitimar sua decisão, convidando grupos com os quais já possui ou deseja fortalecer vínculos; mas pode também se usar estrategicamente desse requerimento para postergar a votação de determinada matéria dentro da comissão.

Assim, olhar quais são os vínculos/ interlocutores mais frequentes e quem são os parlamentares que estão realizando esses convites se torna interessante para a

²⁵ Isto quer dizer que foram considerados como autores todos aqueles que estavam constando na ficha de tramitação, não se limitando apenas ao autor principal.

compreensão pois se o perfil desses parlamentares for semelhante ao perfil dos convidados, é indicativo que a audiência pública está sendo utilizada como um instrumento de marcação de posição, aliado a possibilidade de fortalecimento de vínculos, ao invés de mecanismo informacional.

Nesse contexto, o traço partidário é relevante, pois, quanto maior o distanciamento ideológico entre os membros da comissão e o plenário, maior o viés de acesso a comissão (Rezende, 2018), assim, a tabela 9 condensa as informações a respeito do quantitativo total de convites feitos por instituição/organização para cada partido dividido por legislatura.

Pontuando de antemão, cada requerimento pode constar mais de um parlamentar como autor, logo, o quantitativo total de partidos nos convites é superior ao número total de requerimentos e instituições, já que simultaneamente pode um mesmo partido (parlamentar) convidar a mesma instituição/organização, além de que em um só requerimento se pode ter mais de um convidado.

Tabela 9 - Convidados por partido (2007-2022)

<i>Partidos</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>Total Geral</i>
PSDB	102	434	70	11	617
PFL/ DEM/ UNIÃO	42	147	158	14	361
PL/PR	20	13	174	117	324
PDT	11	33	141	129	314
PSL	0	0	77	212	289
PT	57	148	10	26	241
PCdoB	8	138	0	23	169
PMDB/ MDB	48	38	39	22	147
PRB/					
REPUBLICANOS	0	35	37	57	129
PPS/ CIDADANIA	78	12	23	8	121
PSB	35	39	27	0	101
PSOL	12	0	34	43	89
PTdoB/AVANTE	0	17	49	0	66
PSC	8	23	29	0	60
PROS	0	7	21	11	39
PTB	0	13	8	12	33
PSD	11	4	5	11	31
PATRIOTA	0	0	21	6	27
PP	0	1	7	15	23
PTC	22	0	0	0	22
NOVO	0	0	0	20	20
PMN	2	18	0	0	20
SOLIDARIEDADE	0	0	10	6	16
PV	0	3	2	5	10
PODE	0	0	0	9	9

PHS	0	0	0	3	3
-----	---	---	---	---	---

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Nota-se que, apesar de ser o segundo partido que mais ocupou a comissão com 31 parlamentares titulares, o PT é o sexto partido que mais convidou instituições/organizações. O PL/ PR é o terceiro partido com mais parlamentares titulares na comissão e o primeiro a convidar mais instituições/organizações. Em contrapartida, o PTC²⁶ teve apenas um parlamentar titular em todas as legislaturas e convidou mais instituições/ organizações que os partidos como o PV e o PODE que tiveram mais titulares na composição da CPSCCO.

Cumpra salientar que não apenas membros titulares da comissão podem ser autores dos requerimentos para as audiências públicas: o PSOL na 53.^a legislatura não detinha nenhum parlamentar como titular na comissão e ainda assim convidou 12 organizações/instituições. O PCdoB teve apenas 5 titulares na comissão durante as legislaturas estudadas e ainda assim requereu a presença de 169 instituições/organizações, enquanto, o PP teve 13 titulares, um pouco mais que o dobro, e convidou 23 instituições/organizações. Ou seja, a quantidade de cadeiras que o partido ocupa dentro da comissão não tem ligação direta com a soma dos convidados a acessarem as audiências públicas. Contudo, esses dados indicam que existem parlamentares que possuem um perfil mais requisitivo.

A média de proposição de requerimentos de audiências públicas por parlamentar é em torno de 5,02 requerimentos considerando todas as legislaturas analisadas, ou seja, é um total de um pouco mais de 1 requerimento por parlamentar por legislatura.

Porém, existem parlamentares que fogem dessa média. Subtenente Gonzaga (PDT) foi autor de 46 requerimentos, Otávio Leite (PSDB), 42 requerimentos e João Campos (PSDB) 35 requerimentos. Esses são os três parlamentares que mais apresentaram requerimentos, mas ainda se tem dentro dos cinco mais propositivos o Delegado Protógenes (PCdoB) com 27 requerimentos e Delegado Francischini (SOLIDARIEDADE²⁷) com 23 requerimentos. Inclusive, o Delegado Protógenes é um

²⁶ Paes de Lira, o único titular do partido PTC, ficou quase um ano na comissão como titular, 334 dias, especificamente, foi autor de 6 requerimentos durante esse período.

²⁷ O parlamentar integrava o partido do PSDB na 54^a legislatura, apresentou uma atuação ligado a defesa de mudanças na legislação que ampliava as prerrogativas de profissionais de segurança pública, principalmente interligado a instituição da Polícia Federal, no qual tinha vínculo antes da ser eleito (MIRANDA, 2019)

dos responsáveis pelo alto número de convidados concentrados no partido PCdoB, esse parlamentar sozinho convidou 113 organizações/instituições.

Todos esses parlamentares ultrapassaram a média de permanência na comissão, ou seja, passaram mais de um ano – aproximadamente três anos – e com exceção o delegado Protógenes (PCdoB), que foi titular apenas na 54.^a legislatura, os demais acumulam mais de uma legislatura na CSPCCO, sendo que o deputado João Campos (PSDB) foi titular por três legislaturas seguidas. Dessa forma, esses parlamentares detêm *seniority* na comissão.

Nesse contexto, se pode afirmar que é esperado que quanto mais tempo o parlamentar integre a comissão, mais ele se utilizará de instrumentos disponíveis para o aprimoramento da sua atuação, como os requerimentos das audiências públicas. Contudo, não é uma generalização do comportamento parlamentar, já que existem deputados, como Delegado Éder Mauro (PSD), que foi titular em duas legislaturas seguidas e em ambas passou período superior a dois anos e ainda assim foi autor de apenas um requerimento de audiência pública.

Outros resultados podem ser observados na tabela 9, por exemplo, cumpre notar a ausência de linearidade de requerimentos por legislatura, de forma a ilustrar, o PSDB na 53.^a legislatura convidou 103 organizações/instituições e na legislatura seguinte 433, já na 55.^a requereu a presença de 81 organizações/instituições, o PL/PR na 54.^a legislatura requereu a presença de 13 convidados, enquanto na seguinte na 202. Logo, existe uma discrepância entre o quantitativo por legislatura, e isto, pode se relacionar com os interesses organizados de cada parlamentar ou partido.

Uma outra dimensão a ser assinalada, é que a tabela 9 já mostra uma concentração de partidos mais à direita do espectro político (centro direita, direita e extrema-direita) serem mais atuante nas requisições dos convidados, isto, é perceptível já que os três partidos mais propositivos se encaixam nessa classificação, quais sejam: PSDB, PFL/DEM/ UNIÃO E PL/PR.

Dessa maneira, para efetivamente testar as hipóteses deste trabalho, além do quantitativo de convidados por partido, se estruturou os dados relacionando as informações dos vínculos das organizações/instituições interligando pela classificação ideológica dos partidos –considerando a classificação ideológica adaptada de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022) e apresentada no capítulo anterior.

Tabela 10 - Vínculo por classificação ideológica (2007-2022)

Fonte: elaboração própria, a partir dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

<i>Vínculo</i>	<i>Centro</i>		<i>Centro</i>		<i>Direita</i>	<i>Extrema</i>	<i>Total</i>
	<i>Esquerda</i>	<i>esquerda</i>	<i>Centro</i>	<i>direita</i>			
Polícia	46	76	26	35	257	55	440
Executivo	62	24	20	14	254	55	374
Associação	39	92	7	19	198	46	355
Ministério de Segurança Pública/ Justiça	55	23	9	7	152	24	246
Federação/ Confederação	26	49	5	22	119	38	221
Ministério Público	24	8	7	5	65	13	109
Universidade/Grupo de Estudos	26	9	8	1	53	12	97
Conselhos/ comissão/ comitê	13	19	3	4	55	8	94
OAB	13	13	5	4	58	6	93
Sindicato	15	15	1	7	52	12	90
N/A	25	3	1	1	58	20	88
Poder Judiciário	18	7	6	2	52	5	85
Empresas	5	8	2	4	60	11	79
Instituto/ Fundação/ Coletivo	26	13	3	1	25	5	68
Órgãos coletivos/ Movimentos	10	9	2	1	43	10	65
Legislativo	11	5	3	1	43	13	63
Forças Armadas/Militares	11	5	5	2	29	9	52
Administração Pública	6	6	1	2	33	10	48
Agências	0	2	4	1	26	8	33
ONG/Entidades sem fins lucrativos	17	5	0	0	11	4	33
Sociedade Civil	9	3	0	1	16	2	29
Sistema Penitenciário/Sistema Socioeducativo	2	3	1	0	16	4	26
Organizações Internacionais	7	0	2	0	13	2	22
Jornalismo	1	8	0	1	11	10	21
Profissional da saúde/ Sistema de Saúde	0	1	6	0	11	5	18
Defensoria Pública	3	8	1	0	4	0	16
Organizações Religiosas	4	0	1	0	7	0	12
Advocacia Pública	2	1	0	0	6	1	9

A compreensão deste cenário partidário durante o período estudado é importante para este trabalho, principalmente, para testar as hipóteses que envolvem o perfil da composição da comissão em comparação com os vínculos institucionais dos convidados.

Faz-se necessário lembrar que os dados coletados indicaram que em referência a composição, na comissão existe um perfil mais homogêneo concentrado em parlamentares de partidos de direita, com deputados interligados a profissões que envolvem segurança pública, com uma possível atuação mais incisiva e corporativista, isto, considerando o perfil das associações e federações e as temáticas das audiências realizadas. Logo, é preciso averiguar se o contraste do perfil homogêneo da composição da CSPCCO durante as legislaturas analisadas vai reverberar nos vínculos dos convidados das audiências públicas.

Devido à alta presença de partidos de direita dentro da CSPCCO durante as legislaturas estudadas, se espera de forma reflexa, uma concentração de convites dentro desse aspecto ideológico, bem como uma falta de pluralidade de instituições distintas dentro da comissão, em razão da sua homogeneidade, logo, existira uma concentração nas organizações/ instituições a ingressarem nesse espaço.

Essa espera se confirma, para chegar a esses resultados, se organizou os dados para visualizar a partir do aspecto ideológico do partido que o parlamentar integra e quais são as organizações/instituições que eles estão convidados a ingressar no espaço comissional, antes da descrição dos dados, se sobressalta que foram considerados nos dados apresentados na tabela 10, todos os convidados constantes nos requerimentos, isto é, foram incluídos até os que não compareceram às audiências.

Outra advertência a ser feita, é que nos dados organizados e discutidos anteriormente sobre os vínculos das instituições que constavam nos requerimentos, cada instituição só era contabilizada apenas uma vez, aqui a mesma instituição pode ser computada repetidamente, já que se associa cada partido por vínculo. Ilustrando, no Req 97/11, foram autores, o deputado Enio Bacci (PDT) de centro esquerda, junto com o deputado Arnaldo Faria (PTB) de centro direita, convidaram dois convidados da Administração Pública, então, na lógica da construção da base, esses dois convidados vão ser validados em dois aspectos ideológicos diferentes e simultaneamente.

Diante da possibilidade de os requerimentos terem mais de um autor subscrevendo, como no exemplo citado no parágrafo anterior, se visualiza ainda a capacidade de partidos com ideologias diferentes convidarem a mesma organização/instituição. Inclusive, partidos com distâncias ideológicas entre eles, como

no requerimento 213/2017, de autoria dos parlamentares Laerte Bessa (PR), Capitão Augusto (PR) e Paulo Teixeira (PT), aqui se visualiza dois parlamentares integrantes de partidos de direita (PR) e esquerda (PT).

A respeito dos dados em si, a organização/instituição que mais teve convites para se fazer presente dentro da CSPCCO durante as legislaturas acompanhadas, foi a polícia, dentro desse vínculo existiu uma pluralidade de partidos com ideologias distintas que fizeram a requisição, contudo, nota-se uma concentração em partidos de direita (257 convites), seguida de extrema direita (55 convites) e depois partidos de esquerda (46 convites). O PCdoB, com os parlamentares Perpétua Almeida e Delegado Protógenes são responsáveis por 22 desses convites em 16 requerimentos.

Partidos de direita concentram a maioria das requisições, com algumas exceções por vínculos, “instituto/ fundação/ coletivo”, teve como maior quantidade de requisições por partidos mais à esquerda (39 convites), enquanto partidos do bloco de direita (31 convites), “ONG/ entidades sem fins lucrativos” é outro vínculo que teve mais requisições de participações por partidos do bloco de esquerda (22 convites), os partidos de direita (15 convites). Os partidos responsáveis por esses dois vínculos ultrapassarem os partidos de direita nas requisições são: PT, PSOL e Pcdob.

Dessas requisições, 15 convidados compareceram, entre eles dois representantes da Rede Desarma Brasil, representantes do Instituto Sou paz, Rede Controle de Armas do Viva Rio e as temáticas agrupadas em sua maioria em discussões de armamentos: porte e munições. Nesse sentido, foi observado quando comparado quais são as organizações/ instituições que foram requeridas por parlamentares de partidos de direita nesse mesmo eixo de vínculos, compareceram os representantes do Instituto Sou Paz, Rede Justiça Criminal, Instituto de Defesa do Direito de Defesa.

Observou-se, então, que nesse núcleo de vínculos de maneira específica, apesar de partidos de esquerda serem mais propositivos que os partidos de direita, os perfis dos convidados não diferem muito, sendo até as mesmas organizações convidadas por ambas as ideologias. Além disto, a única requisição da participação do MST foi feita por Ronaldo Caiado (DEM), integrante de partido classificado como de extrema direita. Ou seja, nesse vínculo a participação de deputados de partidos de esquerda e direita serão quase proporcionais, ambas baixas.

Se verificou que a atuação da Defensoria Pública foi bastante restrita na comissão e se acreditava que a presença dessa instituição fosse requerida mais por parlamentares vinculados a partidos de esquerda, contudo, foram parlamentares de partidos de centro

esquerda que mais solicitaram o comparecimento desse vínculo na comissão, principalmente o deputado Subtenente Gonzaga (PDT), com 6 requisições em 5 requerimentos, as requisições da esquerda se concentram no PT, na figura do Paulo Teixeira, 3 requisições em 1 requerimento, pontuando, que este requerimento foi aprovado, contudo, arquivado nos termos do art. 105 do RICD.

As temáticas que a Defensoria Pública foi convidada a debater dizem respeito: audiências de custódia, crianças e adolescente, até a abordagem e busca pessoal e até mesmo a possível alteração do art. 144 da CF e a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), ou seja, temas que envolvem desde a atuação dos agentes de segurança pública até questões mais processuais como a audiência de custódia, que é um instrumento garantista que visa o enfrentamento de ilegalidades e a possibilidade de relaxamento de prisões, logo, nota-se, que são temas que coadunam com o papel da instituição de atender aos mais necessitados e com posicionamentos menos punitivistas.

No que se refere aos outros vínculos, até a categoria “Universidade/ Grupo de Estudos”, os partidos de direita tiveram mais requisições, requisitando a presença de professor Dr. Cláudio Beato²⁸, coordenador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o professor Davi Fleischer, professor emérito da Universidade de Brasília (UNB) teve seu nome mencionado em dois requerimentos, ambos do deputado Efraim Filho (DEM) para discutir sobre os “*Black Blocs*”, dentre outros professores que atuam na área da Segurança Pública, como Sérgio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência.

Ou seja, se nota, dentro desse vínculo que os parlamentares de direita, requisitam a presença desses pesquisadores que atuam na temática de segurança pública, que não necessariamente possuem uma visão mais conservadora na temática, para discutir, os Mapas da Violência e outros assuntos que envolvem a discussão sobre as taxas de criminalidade no Brasil e até projetos de leis que visam punitivismo. A presença desses grupos, apesar de inferior quando comparada a outras organizações, como a polícia e o Executivo, ainda é considerável, sendo até mais frequente que “forças armadas/militares”.

²⁸ Cláudio Beato (UFMG) teve seu nome mencionado em três requerimentos diferentes, todos na 54.^a legislatura. O Deputado Otávio Leite (PSDB) foi autor de dois requerimentos. Porém, apesar de ter seu nome aprovado em dois requerimentos, o convidado não se fez presente na CPSCCO.

Apesar de não analisar o conteúdo em si das audiências, por não se debruçar sobre os documentos, como as notas taquigráficas, a lista de presença ou até mesmo o parecer final que deriva das audiências, se nota uma estratégia, apesar de partidos de direita requisitarem organizações/ instituições que eventualmente convergem do seu posicionamento sobre determinada temática a ingressarem na comissão, pode ser uma forma do parlamentar divulgar sua oposição. Isto, pois, é difícil alterar o parecer do relator em debates que são mais técnicos (Rezende, 2019), similares aos das temáticas que esses grupos estão inseridos.

Já que existe a possibilidade dos parlamentares se utilizarem do instrumento das audiências públicas para além apenas de coletar informações, ou eventualmente retardar o processo decisório legislativo, pode se acrescentar nesta lista, a possibilidade de prestação de contas com os grupos de eleitores que os apoiaram nas eleições, ou seja, uma preocupação não necessariamente com uma deliberação interna, mas externa, se utilizando da publicidade da audiência (Macedo, 2023).

Foi registrado uma participação significativa nos requerimentos de vínculos como “polícia”, “executivo” e “associação”. Macedo (2023) analisou 20 comissões em três anos de legislaturas diferentes e chegou ao resultado que em 14 comissões o Executivo foi o convidado predominante, os resultados da autora ainda ressaltaram como na CSPCCO e na CSSF essa presença é ainda mais marcante, a autora, inclusive, ponderou essa participação como “fiscalização de governos locais”. Essa presença saliente advinda desse poder é esperável, uma vez que existe um conjunto de organizações aglomerados nesse vínculo que detém diversas informações e infraestrutura que pode auxiliar diretamente o poder legislativo.

Sobre esse vínculo e sua atuação especificamente na CSPCCO, como anteriormente mencionado, se desvinculou o Ministério de Segurança/ Justiça do restante da categoria do Executivo, o que se notou uma forte indicação sobre o legislativo estadual e municipal, com 23 requisições de prefeitos ou seus representantes, apesar de apenas 2 de fato comparecerem na audiência. Isto, coaduna com preocupações de questões mais regionais sendo discutidas dentro da comissão.

Na análise se detectou a requisição de 12 governadores ou seus representantes, mas a participação mais intensificada foi dos representantes dos ministérios, 72 requisições, dentro destes cargos, existem uma diversidade de pluralidade de ministros: ministro da saúde, esporte, fazenda, previdência social, relações exteriores, economia,

dentre outros. Esses atores estão em locais privilegiados pela estrutura que fazem parte, detendo, portanto, informações e recursos importantes (Rezende, 2019).

A “polícia”, organização mais frequente dentro da CSPCCO, foi requisitada em alta demanda tanto por partidos de direita, como de esquerda, além das demais ideologias, porém, um ponto interessante são as temáticas que esses grupos estão inseridos, temas como: carreira policial, saúde mental desses profissionais, entre outras questões organizacionais. O que é esperado, uma vez a própria composição da CSPCCO indica uma forte presença desses profissionais, por exemplo, o Delegado Protógenes (PcdoB), um parlamentar de esquerda, requisitou 16 vezes a presença dessas organizações/instituições policiais, com temáticas como a crise da segurança pública em estados específicos, tais como São Paulo e Pará e discussões envolvendo reestruturação salarial.

Parlamentares de direita, adotam estratégia semelhante, Major Olímpio (PSL), em 5 requerimentos, convidou a instituição 19 vezes, com temáticas envolvendo questões profissionais/organizacionais, tal qual o Req 138/16 o debate era sobre os defeitos apresentados nas armas fornecidas aos órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Assim, nota-se um padrão mais interligado à temática que a ideologia, nos convites para esse vínculo. Rezende e Silva (2015) ao analisar as audiências que ocorreram no âmbito da CSPCCO durante os anos de 2006 até 2014, já sinalizam para esse padrão, os autores indicaram a intensa de participação de associações interligadas a esse vínculo.

O vínculo Ministério Público (MP) aparece com uma alta frequência nos requerimentos, Macedo (2023) sinalizou que os membros do Poder Judiciário comparecem com menos frequência dos que os membros do MP e a autora associa isto, ao fato do agora ter uma função predominante sobre a fiscalização dos atos do Poder Executivo, contudo, dentro do contexto, das competências jurisdicionais da CSPCCO, se pode indicar que é esperado a presença desse órgão, uma vez que ele é primordial dentro da temática de segurança pública, por possuir a competência de denúncia das ações penais. Se faz a ressalva, que englobou nesse vínculo todas as variações do Ministério Público, estadual, federal.

Estes órgãos/ instituições foram chamados a debater temas que envolvem desde o sistema socioeducativo de regiões específicas, como o estado do Rio de Janeiro, audiência de custódia e até mesmo questões mais legais como projeto de leis. Ou seja, temas frequentes sobre sua atuação profissional.

Na lógica de convidados que tem ligação direta com as jurisdições temáticas da CSPCCO, se pode apontar a baixa participação do “sistema penitenciário /sistema socioeducativo”, teve apenas 26 requisições, o convidado que mais consta nos requerimentos foi o diretor do Departamento Penitenciário Nacional (5 requisições), mas foi solicitada a presença de departamentos estaduais, como de Brasília. As temáticas envolviam projetos de leis, política penitenciária e assuntos mais específicos, como o Req 305/14 de autoria do deputado Efraim Filho (DEM) para debater o tratamento privilegiado concedido dentro do Centro de Progressão Penitenciária em Brasília aos condenados do mensalão, a audiência não aconteceu, autor retirou de pauta e por conseguinte foi arquivado nos termos do art. 105 do RICD.

Sobre os membros da sociedade civil que são convidados a ingressar no espaço comissional, além da baixa participação, nota-se que não existe uma homogeneidade do perfil nesse vínculo, pois, são englobados nessa categoria, múltiplos atores, desde bicheiro, torcida organizada, rapper, ativistas ambientais, a favor do armamento, parentes de vítimas de violência letal, mas em contraste com o perfil ideológico dos partidos dos parlamentares, o índice maior de parlamentares de direita.

Rezende e Ribeiro (2015), tinham encontrado um achado interessante sobre a participação da sociedade nas audiências dentro dessa comissão em específico, nas palavras dos autores:

Um achado bastante curioso é o de como a dinâmica situação/oposição faz com que não exista apenas um partido que se abre para a sociedade em geral. No caso aqui explicitado, vários partidos, alguns deles tipicamente avessos a organizações sociais, na situação de oposição, passam a patrocinar a luta dessas entidades e a canalizar as insatisfações populares (p. 20).

Esse padrão é perceptível na CPSCCO, principalmente olhando para a participação e requisição de vínculos como da sociedade civil, exemplificando, no Req 178/19, de autoria do Delegado Antônio Furtado (PSL), foi chamado a ativista Jacqueline Neves, do Armadas Brasil para discutir o tema “mulheres armadas se defendem melhor”. A justificativa do parlamentar no requerimento foi um caso norte americano que repercutiu em que uma mulher grávida de oito meses teve a casa invadida e por ter armas em casa acabou matando os assaltantes, segundo o deputado, se o Estado não detém condições de impedir que as armas de fogo cheguem aos bandidos deveria os cidadãos terem acesso a armas de fogo para proteger a si e sua família. O requerimento foi aprovado, mas a audiência não aconteceu.

Ainda para ilustrar, o Req 58/15, de autoria do deputado Silas Freire (PR) que convidou a mãe do menino João Rafael Kovalski, uma criança desaparecida desde 2013 em Curitiba, o tema da audiência era justamente sobre esse desaparecimento em específico, a audiência aconteceu em uma subcomissão, por essa razão, não consta dentro do quadro de audiências que aconteceram na CSPCCO.

O que esses dois exemplos ilustram, é que parlamentares de direita, se aproveitam de casos de repercussões e centralizam as insatisfações populares, para transformar as audiências públicas em um tom de denúncia. Apesar do tom informacional que as audiências públicas podem possuir, elas também podem ser um momento de marcação de posicionamento do parlamentar e seu partido sobre a temática.

A partir da análise descritiva dos dados, se constata que as hipóteses são confirmadas parcialmente, pois, a composição da CPSCCO é predominantemente ligada a partidos de direita, e isto, tem impacto nos convidados das audiências públicas, já que esses parlamentares são os que mais fazem requerimentos, inclusive, requisitando a presença de grupos interligados a instituições militarizadas como a polícia, porém, são os que mais solicitam a presença da sociedade civil, defensoria pública e academia.

3.3.3 Taxa de Aprovação e Taxa de realização

Os tópicos anteriores as descrições apontam a relação entre os partidos dos autores dos requerimentos e a organizações/ instituições dos convidados, este tópico irá se trabalhar apenas como os requerimentos em si e o partido. Dessa forma, o universo de análise engloba 706 requerimentos que tramitaram durante os 14 anos estudados neste trabalho, assim, o que se pretende discutir neste subtópico, são duas taxas: taxa de aprovação e a taxa de realização, por partido e geral. Na tabela 11, a seguir, se descrevem as taxas gerais.

Tabela 11- Taxa de sucesso e realização geral (2007-2022)

Total	Aprovados	Realizados	Taxa de aprovação	Taxa de Realização
706	500	349	70,82	49,43

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Deste quantitativo total, 349 requerimentos foram aprovados e tiveram audiências realizadas, o que é equivalente a uma taxa de realização de 49,43%, ou seja, tiveram 151 requerimentos aprovados, porém, as audiências públicas não ocorreram, desse universo, existem os requerimentos que foram aprovados e depois se criou subcomissão para realizar a audiência, as que não tiveram data agendada, enfim, os motivos para a não

realizam são diversos. Pontuando, que dentro da taxa de aprovação é englobada as audiências públicas que foram realizadas e as que foram aprovadas e não realizadas.

Nesse quantitativo total de 151, estão inclusos os requerimentos que foram arquivados ao final da legislatura pela não realização das audiências. 107 requerimentos foram “não aprovados/ não deliberada/ não realizada/ rejeitado”, ou seja, 15,16% do total e “arquivado/prejudicado” foram 99 requerimentos, em termos de percentual é equivalente ao total de 14,02%.

A metodologia adotada nessa dissertação não consegue rastrear com clareza as razões que ocasionam a não realização das audiências públicas, contudo, para constatar a variação da taxa de aprovação e realização por partido, se condensa essas informações na tabela 12.

Tabela 12- Taxa de sucesso e realização por partido (2007-2022)

<i>Partidos</i>	<i>Total</i>	<i>Aprovados</i>	<i>Realizados</i>	<i>Aprovação %</i>	<i>Realização %</i>
PSDB	168	28	75	16,67	44,64
DEM/PFL/ UNIÃO	88	15	39	17,05	44,32
PT	79	14	36	17,72	45,57
PL/PR	72	18	37	25,00	51,39
PDT	58	15	37	25,86	63,79
PSL	53	12	32	22,64	60,38
PMDB/ MDB	52	18	23	34,62	44,23
PCdoB	44	6	22	13,64	50,00
PPS/ CIDADANIA	33	5	19	15,15	57,58
PRB/ REPUBLICANOS	32	9	17	28,13	53,13
PTdoB/AVANTE	30	5	9	16,67	30,00
PSB	24	4	14	16,67	58,33
PSOL	19	3	9	15,79	47,37
PSC	14	4	9	28,57	64,29
PROS	9	1	6	11,11	66,67
PTB	9	3	5	33,33	55,56
PATRIOTA	8	4	2	50,00	25,00
PSD	6	2	2	33,33	33,33
NOVO	5	4	1	80,00	20,00
PP	5	1	2	20,00	40,00
PTC	5	1	2	20,00	40,00
PMN	4	0	2	0,00	50,00
PODE	3	0	3	0,00	100,00
PV	3	2	0	66,67	0,00
SOLIDARIEDADE	2	0	2	0,00	100,00
PHS	1	0	1	0,00	100,00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Antes de fazer as análises descritivas sobre os dados, é necessário fazer a ressalva, que o universo geral é de 706 requerimentos, mas quando se faz a análise por partido o

quantitativo total é superior a este número, isto se deve ao fato que um mesmo requerimento pode ter mais de um autor, logo, a contagem será por partido por requerimento. Para ilustrar, o Req 04/11 teve 5 autores, João Campos (PSDB), Fernando Franciscinhi (PSDB), Delegado Waldir (PSDB), Stepan Nercessian (PPS) e Alessandro Molon (PT), assim, na tabela 11 esse requerimento é contado apenas uma vez, para fins da tabela 12 ele é computado 5 vezes para partidos distintos.

Os dados desagregados por partido, apontam que apesar do DEM (88 requerimentos) ser o partido que mais ocupou a presidência da comissão e ser o terceiro partido em números absolutos que mais apresentou requerimentos na CSPCCO, sua taxa de realização foi apenas de 44,32 %, além disto, o PSDB (148 requerimentos), o partido mais propositivo, teve uma taxa de realização inferior a 50%.

Partidos, como o SOLIDARIEDADE (2 requerimentos), NOVO (5 requerimentos), PODE (3 requerimentos), tiveram pouca participação na comissão, assim como um baixo número de proposições de requerimentos, conseguiram ter uma taxa de aprovação de 100%, o que não significa por si só taxa de realização também foi total. Nenhum dos partidos de esquerda como Pcdob (44 requerimentos), PSOL (19 requerimentos) e PT (79 requerimentos), conseguiram atingir a taxa de 50 % de realização das audiências, contudo, tiveram taxas de aprovação superior a essa porcentagem.

Como já dito, não se é possível inferir com precisão as razões que ocasionam a não realização da audiência pública, porém, o que se percebe com esses dados é que aprovar o requerimento por si só não garante a ocorrência da audiência, por exemplo, a média da taxa de realização é de 51,75% e a de aprovação 23,40 %, ou seja, a maioria dos requerimentos que são apresentados conseguem ser aprovados e ter as audiências públicas realizadas.

Portanto, 24,85 % dos requerimentos que tramitaram na CSPCCO não resultaram em audiências públicas, como já apontado, os motivos são diversos, ora em razão de se criar uma subcomissão para realização das audiências, assim como o próprio autor do requerimento pode solicitar que seja retirado de pauta o requerimento, em suma, existem fatores internos e externos ao processo legislativo que impactam na realização ou não da audiência pública, porém, não se pode inferir com precisão estas razões.

Porém, por meio dessa distinção, é perceptível que sucesso efetivo será apenas quando o requerimento for aprovado e a audiência pública se realizar ainda dentro da mesma legislatura da proposição/aprovação, pois, por meio dos resultados dos requerimentos, o que se depreende é que dentro da CSPCCO o número de requerimentos

rejeitado (2 requerimentos) é mínimo comparado ao total dos que tramitaram, contudo, a estratégia adotada dentro da comissão é aprovado o requerimento, sem definir data e protelar a realização até o fim da legislatura para assim o requerimento ser arquivado por força regimental.

3.4 Conclusões

Neste último capítulo, se concentrou a segunda parte empírica desta pesquisa, por meio da análise e descrição dos requerimentos sobre audiências públicas que tramitaram na CPSCCO durante quatro legislaturas distintas. Os dados levantados interligam o perfil dos convidados para essas audiências com a classificação ideológica dos partidos em que os parlamentares que fazem as requisições são filiados.

Os resultados mostram que a composição da comissão impacta no perfil dos convidados e nas temáticas tratadas nas audiências públicas. Sobre as audiências realizadas no âmbito da comissão, se conclui que apesar da comissão ter uma amplitude de temáticas sendo discutidas, inclusive, tendo aumentado as categorias para classificar as audiências, percebe-se que existe uma concentração em temáticas específicas.

As temáticas mais frequentes são “realização de pesquisas, estudos, debates e conferências” e “tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa”, essas saliências demonstram um possível caráter informacional das audiências, contudo, indica que se discute de forma mais frequente a criação de novos tipos penais, mostrando um possível de uma agenda mais conservadora na temática de segurança pública, com o investimento de criação de novas leis para o enfrentamento de violência.

A respeito do quantitativo das audiências, apesar de não ser crescente com o avançar das legislaturas, se nota o aumento do uso desse instrumento pelos parlamentares, tendo, a última legislatura estudada, ter um ano inteiro sem atividades dentro da comissão, foi a legislatura que mais registrou esse tipo de evento. Ainda sobre frequência, ainda que as audiências conjuntas aconteçam em menor quantidade, existem comissões que aparecem frequentemente interligadas a CSPCCO e essas são: CDHM e a CSSF. A participação dessas outras comissões tem relação com as temáticas em comum envolvendo questões sociais e principalmente por ter jurisdições que envolvem crianças e adolescentes.

Ao analisar quem convida e quem é convidado para a CSPCCO, se afere a presença de múltiplos atores ingressando na comissão, porém, uma concentração em vínculos específicos, como polícia, federação e associações interligadas a profissionais

de segurança pública e que instituições que podem ser vistas como mais progressistas tiveram menos espaço. Além disto, existe uma preocupação em discussões sobre a carreira dos profissionais de segurança pública, por esta razão, a aglomeração em associações e federação interligadas a estas profissões.

Em resumo, ao analisar os convidados por partidos, já se vê de antemão a saliência dos requerimentos em partidos de ideologia mais direita, já que os três partidos mais requisitivos são desse aspecto ideológico. E partidos como o Pcdob, apesar de ter só 5 titulares, convidou várias instituições/organizações para as audiências públicas, evidenciando que existem parlamentares com perfil mais propositivo.

A partir da interligação de quem convida e quem é convidado, se percebe que os parlamentares de direita geralmente convidam organizações/ instituições com opiniões semelhantes a suas, contudo, convidam a ingressar na comissão vínculos com opiniões diferentes para atuarem como oposição de forma estratégica e individualmente atender a suas bases eleitorais. Por fim, foi possível vislumbrar que os parlamentares, principalmente interligados a partidos de direita, assumem mais prepositivamente as demandas da sociedade civil para utilizar as audiências para promoção pessoal e como denúncia.

Por fim, quando se olha para a taxa de aprovação e de realização, se percebe que existe uma distinção entre o requerimento ser aprovado e a audiência pública se realizar, pois, a média da taxa de realização é 51,75% e a de aprovação 23,40. Nesse sentido, apesar da presente dissertação não rastrear todo o processo legislativo que envolve a votação desses requerimentos, o que se verifica é que o desempenho para aprovar o requerimento não é uma dificuldade para os parlamentares, contudo, existem indícios que demonstram que pode existir uma dificuldade de implementar esse requerimento, ou seja, de marcar a data da audiência e ela efetivamente acontecer.

Tantos fatores externos como fatores internos são capazes de diminuir a frequência das audiências públicas e diversos atores são envolvidos nesse processo, desde colocar em pauta o requerimento para ser votado, até marcar a data da audiência e ser expedido os convites pelo presidente da comissão, o padrão que tem sido notado nessa comissão para os requerimentos aprovados e não realizadas as audiências é após a aprovação uma postergação da marcação da data da audiência até o final da legislatura para então se ter o arquivamento do requerimento por força regimental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar como a composição da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado durante os anos de 2007 até 2022 influenciou nos convites e no perfil dos convidados para as audiências públicas.

Em primeiro lugar, no capítulo 1 se discutiu o presidencialismo de coalizão, o poder das comissões e as audiências públicas. Se apresentou que a primeira geração de institucionalistas que apontavam o presidencialismo de coalizão como instável e as relações entre os poderes Executivo e Legislativo sob uma lógica de conflito, em decorrência do multipartidarismo, alta fragmentação partidária e outras características do sistema institucional brasileiro.

Após a redemocratização e a Constituição de 1988, se teve a ampliação dos poderes legislativos do presidente, assim como dos líderes partidários, essas mudanças significativas mudou a forma de interação entre os poderes e, com isto, surgiu a segunda geração de institucionalistas que apontavam que o institucionalismo brasileiro se encontrava em uma nova fase, ancorada na maior possibilidade de coordenação e cooperação, fundada nos poderes de agenda do presidente e a organização interna das casas legislativas e maior coordenação por meio dos líderes partidários.

Logo em seguida, se adentrou na discussão sobre os três modelos teóricos sobre organização legislativa: distributivista, informacional e partidário e mostrou como cada dessas teorias olha para a ocupação das comissões e como o cenário brasileiro necessita de algumas adequações, não podendo se importar estes modelos sem olhar as particularidades do nosso sistema. Tudo isto, para demonstrar como temos um hibridismo institucional e dessa forma, as comissões podem ser consideradas um órgão que incentiva a especialização dos seus membros e que possui influência de mecanismos partidários.

Assim, as comissões assumem um papel central dentro dos estudos legislativos para pensar o processo decisório, sendo um espaço capaz de produzir decisões estáveis e informadas e dessa forma, se escolheu as audiências públicas como objeto de análise, por ser um instrumento que permite que atores externos ao Congresso Nacional ingressem dentro desse espaço e possam influenciar em políticas públicas.

Sobre as audiências públicas, se discutiu como dentro da literatura não existe um consenso da definição desse instrumento e que podem ser utilizadas em diversas arenas, como: poder judiciário, via administrativa e o processo legislativo. A depender do lócus de análise se terá procedimentos próprios, contudo, se tem características em comum: consultivo, pontual, presencial, coletivo.

Além disto, as AP's dentro do processo decisório podem ser utilizadas pelos parlamentares para além da colheita de informações, esse mecanismo ainda pode ser configurado como uma forma de retardar o processo legislativo, espaço para atuação de lobby e denuncia de camadas específicas da sociedade e até mesmo uma forma dos partidos/ deputados atenderem sua base eleitoral.

No segundo capítulo, traçou-se um perfil da composição da comissão, considerando três eixos: 1) pertencimento partidário; 2) ideologia do partido e 3) nível de *expertise*: profissão dos parlamentares e tempo de permanência na comissão, a partir dos dados coletados em se considerou apenas os parlamentares que foram titulares na comissão, ou seja, 219 deputados, os resultados apontaram que a composição da CSPCCO é bastante homogênea, com 73,36 % da composição com partidos mais à direita e com deputados ligados a profissões interligadas a segurança pública e advogados de forma predominante. O que revela que existem preferências de um perfil de recrutamento para a comissão.

Apesar de mais de 20 partidos diferentes terem conseguido vagas na CSPCCO durante o período estudado, percebeu-se que a distribuição partidária causou a presença maior de alguns partidos como o foram PT e DEM/PFL/ UNIÃO e PL/PR e presença menor de partidos como PODE, SOLIDARIEDADE que em determinadas legislaturas não tiveram nenhuma ocupação na comissão, o que reflete a necessidade de articulação para que partidos menores ocupem as comissões que sejam mais relevantes para a atuação dos partidos, revelando mais uma vez o forte traço partidário das comissões.

Sobre as variáveis que envolvem o tempo de permanência, foi apurado que existe uma alta rotatividade dentro da comissão, é que os parlamentares passam em média um período superior a 1 ano, mas inferior a 2 anos e a mediana de permanência é entre 336 até 366 dias dentro da comissão, pontuando, que estes podem ficar até 4 anos dentro da CSPCCO, contudo, a escolha de permanecer dentro desse espaço não é necessariamente do parlamentar, o presidente da comissão pode a qualquer momento retirar os parlamentares desse espaço.

Ainda se analisou se estes parlamentares foram titulares em outras comissões, e notou-se uma concentração nas: CCJC, CREDN, CSSF E CDHM que são comissões temáticas que se relacionam com as jurisdições trabalhadas pela CSPCCO, ou seja, são temáticas que abarcam as temáticas que envolvem segurança pública, contudo, existem ainda outras comissões sendo ocupadas por temáticas distintas.

Sobre os presidentes da comissão, se traçou um perfil dessa figura, considerando, o partido, ano e se pertencia ou não a coalizão, diante disto, os resultados apresentaram que o DEM (2011, 2012 e 2014) foi o partido que mais ocupou a presidência da comissão, que foram 12 deputados distintos que assumiram esse cargo em 14 anos e por fim, sobre pertencer ou não a coalizão, só pertenciam a coalizão os partidos do presidente apenas em 3 anos (2015, 2017 e 2018), ou seja, em um ano do governo Dilma Rouseff (PT) e as outras duas vezes no governo de Michel Temer (PMDB).

Pontuando, que o presidente é quem define a agenda da comissão, as relatorias dos projetos no interior da comissão, expedir os convites para as audiências públicas, ou seja, é um cargo chave importante, e ser controlado pela coalizão é uma forma de controle de agenda pela base governista. Porém, olhando os dados da presidência da CSPCCO, se nota que a indicação para ocupar a presidência dessa comissão de maneira específica tem mais ligação com perfil ideológico que partidário, logo, a agenda de segurança pública não é uma temática controlada pela base governista.

E por fim, no último capítulo para testar as hipóteses que envolvem como a composição da CSPCCO influência nos convites para as audiências públicas. Para tanto, perpassou pela análise dos dados das audiências públicas realizadas entre fevereiro de 2007 até dezembro de 2022, o exame dessas audiências realizadas se estruturou sobre dois eixos, as temáticas e os quantitativos, ora por legislatura, assim como o período total.

Isto mostra como que com o avançar das legislaturas os parlamentares se apropriam do instrumento das audiências públicas, os dados apresentam que não existe uma linearidade do uso das audiências públicas, mas que o calendário eleitoral impacta na realização dessas audiências. Em termos temáticos, se nota uma preocupação em discutir pesquisas sobre violência e projetos de leis que visam criar tipos penais. Apontando então, uma possível agenda dos parlamentares, com indícios informacionais e uma política de recrudescimento penal.

E no que diz respeito aos convidados, em suma, se constatou que o vínculo que mais foi convidado a comparecer nas audiências públicas foi a “polícia”, “executivo” e as “associações, federações e confederações” interligadas a profissionais de segurança pública, confirmando assim a hipótese de que esses grupos são os mais requisitados pelos parlamentares, contudo, as empresas militarizadas não foram a maioria dentro desse espaço, apesar de empresa de armamentos como a Taurus Armas ter sido convidada em diversas legislaturas.

Em termos partidários, a hipótese que partidos de esquerda iriam convidar mais membros da sociedade civil e da Defensoria Pública, não se confirmou, foram partidos de direita que mais convidaram esse vínculo institucional, na realidade, partidos do bloco de direita são os que mais concentram convites para as audiências, isto, pode se relacionar com a quantidade de cadeiras que estes partidos possuem na comissão, contudo, existem partidos de esquerda, como o Pcdob que apesar de ter apenas 5 cadeiras na comissão, foi bastante requisitado, isto, em razão do perfil dos parlamentares que ocuparam a comissão serem mais ativos, então, não se pode fazer uma generalização, mas existem indícios que a alta concentração desses partidos dentro da CSPCCO, tem influência neste aspecto ideológico ser mais ativo.

Apesar de parecer contraintuitivo e não analisado o conteúdo das audiências em si, o que é demonstrado pelos dados, é que os parlamentares de direita aproveitam dessas demandas de denúncia da sociedade civil para chamar esses convidados a ingressar na comissão e este é um dos achados interessantes desta pesquisa.

Diante disto, apesar das hipóteses deste trabalho não se confirmarem totalmente, apontam para indícios que os incentivos partidários dentro desta comissão são bastante fortes, apesar de apresentar traços informativos nas audiências, além disto, apontaram os resultados da importância e da multiplicidade de objetivos que as audiências públicas podem assumir.

A pesquisa identificou como o perfil da comissão intensifica a participação de determinadas temáticas e organizações/ instituições que podem representar uma agenda mais focada em questões que envolvam principalmente debates sobre os profissionais de segurança e suas carreiras, principalmente em razão de egressos da polícia e forças armadas serem eleitos para cargos eletivos e ocuparem essa comissão de forma homogênea.

Nesta dissertação, em síntese, se argumentou como é preciso pensar segurança pública por debates mais institucionais, incluindo o legislativo como um grande locus de análise. O material coletado e descrito nesse trabalho, pretende servir como aporte teórico e informacional para contribuir nessa agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. "Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes." **E-legis**, n. 12, p. 137-152, 2013.
- ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições da Câmara, p. 403-432, 2019.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?** 2018. 325 f. Tese (Doutorado em ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARAÚJO, Paulo Magalhaes. **O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)**. 2009. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2009.
- BERLATTO, Fábila; CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das Forças Repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, p. 77-120, 2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de 47 Inquérito do Narcotráfico. DCD ano LVI – Sup. Ao nº 6 - 06 de fev. de 2001**. Brasília – DF. Câmara dos Deputados, 2000.
- BRASIL. Congresso. **Câmara dos Deputados. Resolução nº 27 de 2002. Cria a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico**. Brasília, DF, 21 fev. de 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno**. Brasil. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%20-2023.pdf>. Acesso em: 10 de abril. 2023.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, p. 1-19, 2020.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: análise de sua composição e atuação na 54ª Legislatura**. 2018. 335 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

COX, Gary. W.; MCCUBBINS, Mathew. D. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Cambridge University Press, 2007.

FERNANDES, Yves. B. S.; RUBIATTI, Bruno. C. A composição da Comissão Permanente de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal brasileiro. In: Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, 2022, Brasília. **Anais do Seminário de Educação Legislativa e XII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições da Câmara, 2022. p. 293-303.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Caos-Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 113-38, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium-Câmara dos Deputados**, n. 1, p. 41-56, 2004.

FIORINA, Morris. **Congress: keystone of the Washington Establishment**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

FONSECA, Igor Ferraz. *et al* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. p. 7-29, 2014.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Andréa; VASQUEZ, Vitor. Estudos Legislativos no Brasil. **CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO)**, v. 2, p. 9-18, 2017.

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO; ALCÂNTARA, (eds.), **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Ed. UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna.; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.

INSTITUTO SOU DA PAZ, **O papel do legislativo na segurança pública: análise da atuação do Congresso Nacional em 2020**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2020.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LAMEIRÃO, Camila; PAIVA, Denise; CARVALHO, Guilherme. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **Ciências sociais hoje [livro eletrônico]: ciência política / BOLOGNESI, Bruno.; SILVA, Glauco Peres (orgs)**. São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e governo de coalizão**. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 234-237, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

MACEDO, Sílvia Mugnatto. O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 165-188, abr./jun. 2023.

MARONA, Marjorie; ROCHA, Marta. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017

MEIRELES, Fernando. Composição Das Comissões Legislativas No Brasil: Problemas Analítico-Metodológicos. **Agenda Política**, v. 2, n. 2, p. 39-53, 2014.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung; VELHO, Léa. Especialistas e Políticas: As audiências públicas do novo Código Florestal. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 29-50, 2013.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, p. 201-225, 2010.

MIRANDA, João Vitor Silva. **Composição e atuação da " Bancada da Bala" na Câmara dos Deputados**. 2019. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2019.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 21, n. 2, p. 61-72, 2012.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 366, n. 2, p. 365-397, 2010.

NIPE CEBRAP (2021). **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em 16. set. 2023.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Como votaram os congressistas no primeiro ano de Governo Bolsonaro?** 2020. Disponível em: <https://olb.org.br/como-votaram-os-congressistas-no-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em 16. jan. 2021

PEREIRA, Fabiano Silva. COMISSÕES PERMANENTES E PERFIL PARLAMENTAR: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993-2018). **Caos–Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, p. 56-78, 2019.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, p. 486-522, 2018.

RESENDE, C. A.; RIBEIRO, Lucas Henrique Grupos de Interesses em Audiências Públicas no Poder Legislativo: O Caso da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO-CD). *In: IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2015, Niterói*. Anais Eletrônicos do IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2015.

REZENDE, Ciro Antônio. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso a influência na câmara dos deputados**. 2018. 234 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018.

ROCHA, Marta M. e BARBOSA Cássio F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar., p. 93-104, ago. 2008.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? **Instituições políticas e sociedade civil. Teresina: EDUFPI**, p. 201-237, 2017.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Os Estudos Legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. **Caos-Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 12-35, 2019.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, p. 1-19, 2020.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, dez. 2005.

SANTOS, Fabiano; Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, p. 237-264.

SOUZA E SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018). **Caos-Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 79-112, 2019.

TROIANO, Mariele. As audiências públicas no processo constituinte de 1987-88. **Revista Estudos Políticos: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF)**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 108-130, dez. 2020.

VASQUEZ, Vitor Lacerda. **Comissões: o poder do legislativo**. 2020. 123 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, São Paulo, 2020.

VASQUEZ, Vitor; DE FREITAS, Gécica. Mudanças institucionais e suas consequências: Uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS-Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 36-55, 2019.

VENTURELLI, Gustavo. **Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011-2015)**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2018.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 23-46, 2017.