



CAPÍTULO 13

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO – CSPCCO (2007-2022)

Natália Pinto Costa

Bruno de Castro Rubiatti

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o uso das audiências públicas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados entre 2007 e 2022, investigando como esse instrumento foi mobilizado em diferentes legislaturas na construção da agenda de segurança pública. Partindo do pressuposto que as audiências públicas funcionam como arenas de coleta de informações, articulação política e disputa de prioridades entre partidos e os parlamentares, esse intrometido é relevante para compreender o papel das comissões permanentes no processo decisório brasileiro.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a frequência, as temáticas debatidas e o perfil dos convidados que refletem as dinâmicas internas da CSPCCO, influenciando quem tem acesso a esse espaço legislativo. Para tanto, a pesquisa se baseia em dados coletados a partir dos relatórios anuais da CSPCCO e do sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados, permitindo analisar padrões de realização de audiências públicas, o vínculo institucional dos convidados e a saliência de temas.

Ao examinar o uso das audiências públicas no interior da CSPCCO, este trabalho contribui para o debate sobre o papel informational e político das comissões no Legislativo, evidenciando como as audiências públicas, longe de serem espaços neutros de participação, refletem disputas e seletividades que moldam a agenda legislativa em um campo marcado por intensa disputa de narrativas e interesses.

Para a realização deste trabalho, o capítulo está dividido em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção, será trabalhado o papel das audiências públicas no processo legislativo. Na segunda serão discutidos

os dados das audiências requeridas e realizadas na CSPCCO. É importante destacar que as audiências públicas são requeridas pelos próprios parlamentares, assim as preferências temáticas e o perfil institucional dos convidados dão uma amostra das preferências presentes na própria comissão. Sendo assim, apesar de seu papel informacional, as audiências públicas não são espaços neutros, e sim espaços em que as preferências políticas dos parlamentares se expressam.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO INFORMACIONAL

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: o seu caráter 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 horário 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, as regras gerais são desenhadas: 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 à comissão selecionar as autoridades que serão convidadas e ao presidente a expedição dos convites. Além disso, 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 (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 indicados tanto pelos parlamentares que requerem 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 Espaço¹ (Rezende, 2018).

Nessa 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), e 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 arciam 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.

Miguel e Velho² (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 por vezes até mesmo conflitante, a depender de quem são esses convidados.

Essa é uma das razões pelo que se necessita estudar quais são os especialistas que são ouvidos e convidados a adentrar na arena decisória das comissões, já que essas informações irão reverberar dentro do processo decisório. Rezende (2018) faz a ressalva que a presença em si dos convidados nas audiências públicas não garante por si só influência,³ mas, que a comparecimento desse convidado é uma possibilidade de acesso a novas informações aos parlamentares.

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; e 5) ser espaço para que os grupos de pressão possam atuar e influenciar em políticas públicas (Macedo, 2023; Rezende, 2019).

¹ 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).

² Neste trabalho os autores analisam especificamente os discursos produzidos nas audiências públicas que aconteceram em torno da aprovação do Código Florestal, e a partir desta análise de caso, argumentam como a classificação de especialistas é algo que está em disputa entre os participantes e os parlamentares no transcorrer das discussões.

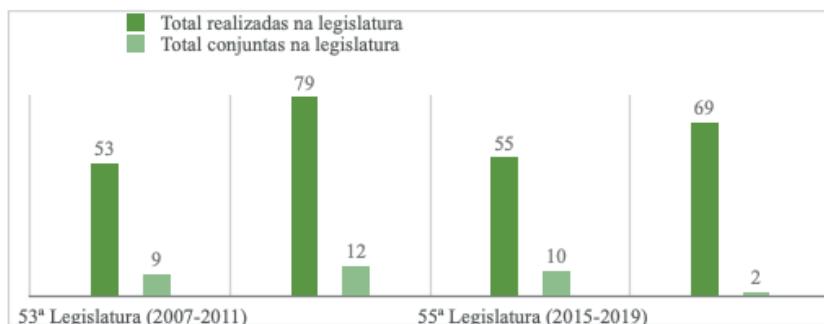
³ Uma vez que sua dissertação olha para as audiências públicas como um instrumento para verificar a construção de redes de influência dentro do processo decisório e com a perspectiva de lobby e grupo de interesses.

As audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

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 disso, 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 Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), estando presente em 10 das 29 audiências e em segundo lugar a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) 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 54^a legislatura ocorreu uma crescente, contudo na legislatura seguinte, na 55^a aconteceu uma queda e depois um crescimento na 56^a legislatura. Um ponto interessante de destaque é o crescimento das audiências na última legislatura trabalhada, pois, nesse período se teve um ano inteiro sem trabalhos dentro das comissões⁴ 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 na CSPCCO levando em consideração as 4 legislaturas estudadas.

A partir desses dados, é possível apontar que a 56^a 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, eleito com o discurso de flexibilizar o acesso à 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, nessa legislatura houve um crescimento da pauta de segurança públicaos 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 com as eleições para deputados federais, 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), sendo que 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

⁴ 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.

e relacionou com a possibilidade de a agenda dos deputados ser reduzida em razão de possíveis campanhas eleitorais. A CSPCCO não foge desse 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 se teve audiências públicas durante todo o período estudado, tiveram o total de 36 audiências públicas e nesse ano não se teve a realização de nenhuma audiência conjunta. Esse dado mostra que o crescimento do número de audiência públicas pode ter uma relação direta com a eleição presidencial do ex-presidente Jair Bolsonaro, pois, justamente no 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 isso, temos um indicativo de 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 isso 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 dessa comissão. Isso teve um reflexo direto nos convidados e nas temáticas das audiências: o autor cita que os convidados, ao estarem nessa arena, eram em sua maioria ligados a instituições militarizadas e a favor da 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 1 são encontradas as temáticas em número absoluto e porcentagem.

Quadro 1- Classificação temática das audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

Categorias	Total	%
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, nota-se a preocupação dos parlamentares em discutir as mudanças legislativas antes delas acontecerem. A atividade principal do parlamentar é legislar e discutir propostas legislativas antes de alterações serem essenciais, e é necessário fazer a ressalva que essas discussões no interior das audiências públicas dizem respeito a alterações legislativas que envolvam a criação de novos tipos penais, isto é, novos crimes, resultando então em uma produção legislativa concentrada sobretudo em recrudescimento penal.⁵

⁵ 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 na 55ª legislatura,

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, e em 2019 uma audiência para debater o plano “Cidade Pacífica” de Pernambuco.

Além disso, 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 (Miranda, 2019; Rezende, 2015).

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 em suas audiências em cumprir o seu papel informacional.

É essencial identificar quem são os interlocutores que têm espaço dentro das audiências públicas, uma vez que a informação não é imparcial ou neutra. Assim, o perfil dos convidados a participarem das audiências impacta diretamente na informação gerada para os parlamentares. Assim, **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 e do 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.

durante os anos de 2015 a 2018, por exemplo, 36% das PLs apresentadas na Câmara dos Deputados buscavam criminalizar condutas ou aumentar penas já existentes, o que revela uma preferência dos parlamentares pela criminalização.

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). Esse processo de convite e aprovação já indicam que o perfil dos convidados pode atender às preferências dos parlamentares presentes na comissão, o que permite priorizar interesses de setores específicos, gerando tanto informação quanto assimetria informacional entre os diferentes grupos. 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.

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

Para analisar quem tem acesso à 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**. Dessa 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 à 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).

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 CSPCCO, e 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, dessa maneira, o quantitativo total final foi de 577,⁶ 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 instituições/organizações, considerando que esse quantitativo total leva em conta todos os requerimentos, isto quer dizer, desse 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 esse espaço comissional é fundamental para compreender quais interlocutores são frequentes e os atores que estão instruindo e contribuindo para a coleta de informações para as atividades legislativas na temática de segurança pública. Os dados apresentados na Tabela 1 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-se as frequências por legislaturas.

Tabela 1- Vínculo das instituições convidadas nos requerimentos (2007-2022)

Vínculo	53^a	54^a	55^a	56^a	Total	%
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

⁶ Pontuando, que como já descrito no tópico anterior, desta soma, 256 audiências de fato foram realizadas.

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
Total Geral	398	902	809	715	2.824	

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, 14,55% 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 12,82% das requisições, agregados a essa categoria estão todos os órgãos, como secretarias, ministérios, chefes do Executivo de todas as esferas da federação (federal, estadual e municipal), mas essa 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 têm 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 8,25% 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, sendo que este é um dos motivos da separação do vínculo “sindicato” em outra categoria. Sobre os dados em si, assim como no vínculo “associação”, nessa 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.

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 à 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 55^a e 56^a 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 os ministérios de Segurança e Justiça foram incorporados em um só e teve como indicado para ocupar essa função Sérgio Moro, na época sem filiação partidária, que encaminhou ao Congresso Nacional o Pacote Anti-Crime, um conjunto de medidas que tinham como justificativa declarada 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 duas vezes em audiência pública e as temáticas 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 ex-ministro Sérgio Moro só ficou à frente a pasta de Justiça e Segurança Pública até abril de 2020, e após sua saída assumiu Anderson Torres, que compareceu 7 vezes na comissão para discussões mais variadas.

Acerca dos outros vínculos, se chama atenção para a participação na concentração do “Ministério Público” e nos “sindicatos”, estes últimos com representação de profissões, como policiais (29 requisições), delegados (17 requisições). O vínculo “defensoria” consta apenas com 15 requisições, o que equivale a 0,53% do total dos convidados.

Dentre do vínculo “órgão coletivo/ movimento” os movimentos que podem ser considerados mais “progressistas”, como o 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 à 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 à 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 desse 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, os requerimentos foram classificados 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 2- Votação dos requerimentos (2007-2022)

Resultado	Nº	%
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	1.298	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 a categoria “realizada” 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 se pode aferir as razões que as organizações/instituições não compareceram, já que se tem acesso apenas à 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 prejudicados,⁷ 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 disso, 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 RICD.⁸ 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 à arena da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022? Na Tabela 3, a seguir, se estruturou apenas os vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas nos anos analisados, ou seja, daqueles convidados que estavam presentes na classificação “realizadas”.

⁷ 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.

⁸ Uma exceção, é o requerimento Req 216/13 de autoria dos Deputados Otávio Leite (PSDB) e Carlos Sampaio (PSDB) que convidaram a Ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann e tiveram resposta de ofício que o conteúdo dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância Investigativa estava coberto por sigilo.

Na Tabela 3 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 3 - Vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas (2007-2022)

Vínculo	53^a	54^a	55^a	56^a	Total	%
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 Públco	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
Total Geral	234	386	288	390	1.298	

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” tiveram mais participação efetiva que o “Executivo” – este caiu de segundo mais frequente para a quarta posição, porém, nota-se que entre a 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 2 participações em 4 legislaturas, 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. Esse 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 Felippe Angeli, na 56^a legislatura, as outras 2 foram de Melina Rissó na 54^a legislatura. Sinalizando, que um mesmo convidado pode participar de várias audiências distintas, constituindo um 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, aumentando sua capacidade de influenciar as decisões da comissão.

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 Núcleo de Estudos de Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP) 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das audiências públicas na CSPCCO entre 2007 e 2022 evidencia que esse instrumento atua não apenas como instrumento informacional, mas principalmente como arena de demonstração de posicionamento dos parlamentares e construção de agendas no campo da segurança pública. Os dados demonstram que, apesar da diversidade formal de temas, as audiências se concentram em pautas ligadas ao endurecimento penal, ao armamento e à valorização de carreiras policiais, refletindo a composição da comissão e a força de determinados grupos organizados.

O acesso às audiências não é amplo, com recorrente presença de convidados ligados a instituições policiais e ao sistema de justiça, o que limita a pluralidade de perspectivas nesse espaço. Ainda assim, as audiências públicas cumprem papel relevante na formação da agenda legislativa, permitindo que parlamentares sinalizem prioridades às suas bases e articulem estratégias dentro do Legislativo.

Compreender o uso das audiências públicas na CSPCCO contribui para o debate sobre o papel das comissões na produção legislativa, evidenciando como as dinâmicas institucionais, partidárias e temáticas moldam a política de segurança pública no Brasil. Para pesquisas futuras, é relevante investigar como as informações produzidas nessas audiências são incorporadas nos pareceres e projetos de lei, aprofundando o entendimento sobre o papel informacional e a influência de diferentes atores no processo legislativo em temas de alta saliência.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado) – UFMG, 2009.
- 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%202-2023.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.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, n. 1, p. 41-56, 2004.
- FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodriguez; OLIVEIRA, Marília Silva de; Pereira, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista Do Serviço Público**, 64(1), p. 7-29, 2014.
- KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e governo de coalizão**. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MACEDO, Sílvia Mugnatto. O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 60, n. 238, p. 165-188, 2023.
- 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, João Vitor Silva. **Composição e atuação da “Bancada da Bala” na Câmara dos Deputados**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, 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.

REZENDE, Ciro Antônio. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso a influência na Câmara dos Deputados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, 2018.

REZENDE, Ciro; 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. **Anais do IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2015.

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, 2003.

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

SANTOS, Manoel Leonardo; BAIRD, Marcello Fragano. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, p. 163–199, 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), v. 11, n. 22, p. 108-130, 2020.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de. 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. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFSC, 2018.