

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL: UM DIAGNÓSTICO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE 2011 E 2014



Daniela Polvani SILVA*
Ricardo Letizia GARCIA**

RESUMO: Este trabalho faz uma análise da produção legislativa do Rio Grande do Sul na área da segurança pública e mostra que tipo de visão política foi levada em consideração na última legislatura estadual: a visão repressiva, herdada dos moldes do militarismo, ou a visão cidadã, que mescla a repressão com prevenção, com programas descentralizados e interdisciplinares. Para tanto, o artigo examina as leis promulgadas sobre o tema segurança pública pela assembleia legislativa gaúcha no período de 2011-14. O estudo conclui que apesar da baixa produção legislativa, a visão cidadã foi hegemônica na promulgação das leis estaduais na área da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Segurança Cidadã. Legislação Estadual. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Introdução

Um dos maiores problemas da atualidade brasileira é a falta de segurança e a elevada criminalidade existente, principalmente nas grandes cidades, que concentram alto índice populacional. Esta insegurança se reflete em vários setores da sociedade, desde o setor econômico, com o aumento dos gastos em segurança privada e itens de prevenção, até o convívio social. Mesmo com todo o investimento em segurança

* Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Bolsista PROBIC/PROBITI/FAPERGS. Graduada em Administração Pública. dpolvani@hotmail.com

** Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Professor em Administração em Sistemas de Saúde . ricardo.letizia@gmail.com

pública¹ os índices de criminalidade vêm aumentando nos últimos anos, dando um indicativo de que a política de segurança pública carece de maior eficácia para atingir seus objetivos.

O órgão responsável pela elaboração e implementação de políticas de segurança pública dentro dos estados é a Secretaria de Segurança Pública que segue as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, e as normas contidas nas Constituições Federal, Estadual e nas demais leis em vigência. Segundo Moreira Neto (1993) a Constituição Federal (CF) de 1988 atribuiu expresso e explícito poder a União para legislar sobre as competências dos órgãos federais², reservou também, competência legislativa sobre sistema monetário e transferência de valores e com isso o poder de legislar sobre estes aspectos específicos da segurança pública³, ainda, reservando para si a elaboração de normas gerais de organização, efetivos e material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros, tomou para si mais este aspecto específico e finalmente, ficou com o poder de homogeneizar e coordenar as atividades de segurança pública no sistema nacional⁴. Excluindo essas quatro reservas específicas, todos os demais poderes para dispor sobre segurança pública continuam remanescentes para os estados, em especial, as atribuições estatais de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública são de competência legislativa e administrativa dos estados membros. Peres e Bueno (2013) criticam a não-regulamentação do art. 24 da CF/88 que estabelece as competências concorrentes a União, aos estados e municípios, na prática observa-se com isso o destaque dos estados na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de coordenação do governo federal. O autor destaca a ausência de regras que normatizem as funções e o relacionamento das instituições policiais (federais e estaduais), alegando que isso produz um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência, sem, no entanto, obter grandes avanços em boa parte do território nacional. Os autores destacam a ausência de definição legal e normativa em relação aos conceitos de segurança e ordem pública deixando que a atuação das instituições constantes no art. 144 da CF possua grande margem de discricionariedade e autonomia, o que na visão dos autores não apresenta necessariamente um aspecto positivo para elas próprias e para a sociedade (PERES; BUENO, 2013).

Existem duas visões sobre segurança pública. A visão repressiva que foi muito adotada no período militar e a visão social, de respeito ao cidadão e a dignidade da pessoa humana. O confronto entre estas visões está presente tanto no parlamento federal quanto nos parlamentos estaduais.

¹ Apenas em 2013 foram gastos pelo Estado R\$ 258 bilhões com os custos da violência, segurança pública, prisões e unidades de medidas socioeducativas.

² Art. 144, I, II e III

³ Art. 22, VI e VII

⁴ Art. 144, §7º

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar a produção legislativa do Rio Grande do Sul levando em consideração o que está sendo produzido em matéria de segurança pública e que tipo de visão foi hegemônica na última legislatura estadual: a visão repressiva, herdada dos moldes do militarismo, ou a visão cidadã, que mescla a repressão com prevenção, com programas descentralizados e interdisciplinares. A escolha pela casa legislativa estadual ocorre devido a já existir um estudo semelhante na esfera federal, elaborado pelo Instituto Sou da Paz para o Anuário de Segurança Pública 2014. Os estudos na área são frequentemente sobre o impacto causado pelos programas desenvolvidos ou até mesmo avaliação desses programas, mas pouco se encontra sobre sua base de formulação, sendo reservada pouca ou nenhuma atenção à produção legislativa.

Para que o objetivo fosse atingido, o artigo utilizou-se de um rigoroso método de análise da produção legislativa da 53ª Legislatura do estado do Rio Grande do Sul com foco nas leis promulgadas no período de 2011 a 2014. O estudo utilizou-se de palavras-chave para a localização das leis aprovadas na Assembleia Legislativa, relativas ao tema sobre segurança pública. Essa pesquisa foi feita no site da Assembleia Legislativa⁵ do Rio Grande do Sul. Posteriormente, foi realizado um cuidadoso tratamento estatístico das informações. As leis foram separadas em 7 temas, de acordo com seu conteúdo (1. Prorrogação de Contratos da Brigada; 2. Criação de Grupos de Trabalho e Departamentos; 3. Elaboração e Divulgação de Índices sobre o Tema Segurança; 4. Tecnologias da Informação e Sistemas Integrados; 5. Instituições policiais; 6. Pronasci/ Campanhas de Prevenção/Inclusão Social e de Gênero; 7. Servidores Interdisciplinares). Por fim, buscando associar a aprovação das leis às diferentes matizes políticas, o estudo fez um levantamento da composição da Casa Legislativa, seus partidos, espectros políticos e ideologias partidárias.

Metodologia

O método escolhido para a elaboração deste artigo foi o de análise de conteúdo, técnica em que os dados são obtidos através da observação e análise do conteúdo ou mensagem de texto escrito, utilizando-se de palavras-chave com a intenção de quantificar dados qualitativos (HAIR et al., 2005). Segundo Campos (2004), este método, muito utilizado na análise de dados qualitativos, pode ser compreendido como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. As palavras-chaves utilizadas no levantamento de dados foram: segurança pública; justiça; drogas; polícia; armas e prevenção da violência. Tais palavras foram selecionadas por fazerem parte da metodologia descrita no artigo “Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa na 54ª legislatura⁶” (RICARDO;

⁵ O endereço eletrônico do site da Assembleia Legislativa é <http://www.al.rs.gov.br/legis/>

⁶ O referido artigo, elaborado pelo Instituto Sou da Paz, ONG responsável por diversos estudos e

BAIRD; POLLACHI, 2014), que foi fonte de inspiração para este trabalho e será utilizado na sequência para fim de comparação dos resultados.

A consulta foi feita no site da Assembleia Legislativa, e teve como retorno 95 leis aprovadas entre 2011 a 2014. Destas, foram descartadas 54, por tratarem de tema com pouca ou nenhuma relevância para a pesquisa (cargos e carreiras do Tribunal de Justiça e Ministério Público).

Campos (2004, p.613) descreve a próxima fase da análise de conteúdo como “[...] uma escolha própria do pesquisador, vislumbrada através dos objetivos de sua pesquisa e indícios levantados do seu contato com o material estudado [...]”, sendo assim, do restante das normas fez-se a seguinte categorização por temas distintos, tendo em vista seu conteúdo descrito em sua ementa: Prorrogação de contratos da brigada (leis que alteram/prorrogam contratos temporários da Brigada Militar); Criação de grupos de trabalho e departamentos (leis de criação ou divisão de Grupos de trabalho especiais ou departamentos especializados); Elaboração e divulgação de índices sobre o tema segurança pública (dados disponibilizados ao público); Tecnologia da informação e sistemas integrados (leis que alteram ou no caso autorizam o uso de tecnologias de informação para uso nas instituições policiais); Instituições policiais (normas que instituem alterações nos cargos e carreiras dos órgãos da segurança pública); Pronasci – campanhas de prevenção e inclusão social e gênero (normas que auxiliem a implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado pela lei 11.530 em 2007) e Servidores Interdisciplinares (leis que autorizam ou criam cargos de servidores interdisciplinares, tais como assistentes sociais, psicólogos, médicos, nas instituições de segurança pública).

Complementando esta catalogação, efetuou-se um estudo em relação aos componentes da casa legislativa do período analisado, tendo usado como base a filiação partidária e a Divisão *continuum* esquerda-direita elaborada por Figueiredo e Limongi (2001) com a intenção de justificar os resultados encontrados com a ideologia praticada de acordo com coalizão existente.

As principais visões sobre Segurança Pública

Durante o período militar, houve um excesso de ações repressivas por parte dos governantes. O cidadão teve seus direitos de manifestação política limitados por atos e normas legais, bem como a liberdade de informação e expressão restringida ao extremo. Esse ambiente de controle do Estado sobre a sociedade refletiu em uma centralização das ações no âmbito da segurança pública.

Blanco (2002) ressalta que após os militares assumirem o governo, no ano de 1964, as instituições policiais passaram a centralizar suas ações em busca da segurança

programas voltados à área da segurança pública, foi um norteador para a presente pesquisa sendo de fundamental importância para a realização da mesma.

do Estado, privilegiando o “esforço repressivo, desqualificado e inconsistente” com o uso de violência arbitrária em defesa dos interesses do Estado, e, de acordo com o autor, as instituições policiais ainda refletem em sua cultura organizacional os vícios dessa época.

Após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), coube a Polícia Civil a função de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, ressalvando-se a competência da União e a investigação de crimes militares (CF art. 144 §4º) e a Polícia Militar foi incumbida do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública (CF, art. 144 §5º).

Para Souza Neto (2009), a existência de duas polícias estaduais cumprindo funções distintas (repressiva e preventiva) é resultado do jogo de interesses durante os trabalhos da Constituinte, na qual delegados e oficiais das polícias militares e Forças Armadas defendiam posições opostas: os delegados defendiam a unificação das polícias ou a restrição da atuação da Polícia Militar à atividade de choque enquanto os oficiais da Polícia Militar e das Forças Armadas defendiam a manutenção das duas polícias.

Na visão do autor, a Constituição Federal foi além do que deveria ter ido, no aspecto de atribuir funções distintas a órgãos policiais diferentes, e por isso mesmo, defende uma “desconstitucionalização” dessa separação, pois para ele essa decisão deveria ser atribuída ao legislativo, para que cada estado definisse o que melhor lhe convém, conforme sua realidade regional.

Há quem defenda a extinção da Polícia Militar sob o argumento de que se trata de instituição incompatível com a concepção democrática de segurança pública, argumento este que o autor supracitado concorda, por acreditar que em um Estado Democrático de Direito, o melhor é ter organizações policiais de caráter civil.

Ana S. S. de Oliveira (2002) assegura que existem duas posturas governamentais e da sociedade perante o problema da segurança pública, ambas encaradas como opostas, impossíveis de existir ao mesmo tempo, personificadas no discurso **repressivo** e discurso **social**. Acredita que a chave capaz de romper com este padrão é encontrar uma via de comunicação entre ambos os discursos, pois não se tratam de posturas incompatíveis, traz então, uma denominação para estas duas visões:

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “*strictu sensu*”. **Políticas públicas de segurança** é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. (OLIVEIRA, 2012, p.45, grifo do autor).

O mesmo nos traz Souza Neto (2009), ao afirmar que existem no Brasil duas concepções de políticas de segurança pública, sendo uma delas claramente repressiva, na qual a missão institucional da polícia é combater os criminosos, quase uma guerra

interna, em que os contraventores são os inimigos, as favelas e bairros pobres, território inimigo, que precisa ser ocupado através da força militar. Para o autor, “Um conceito de segurança pública adequado a Constituição de 1988, é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana.” (SOUZA NETO, 2009, p.8). Ou seja, englobe o interesse público e trabalhe a favor do cidadão.

Na visão tradicional, a política de segurança é formulada como estratégia de guerra e a preservação da ordem pública deve estar acima de valores fundamentais. Contrapondo esta visão, modernamente a segurança pública é vista como um serviço público e um dever do Estado, tendo o cidadão como beneficiário direto deste direito e não mais como um inimigo do Estado.

Freire (2009) discute as iniciativas na área da segurança das últimas cinco décadas, delineando três paradigmas na área de segurança, sendo estes: (i) Segurança Nacional, durante o período militar, sendo caracterizada pela priorização da defesa do Estado e a manutenção da ordem política e social; (ii) Segurança Pública, fortalecida com a Constituição Federal de 1988, na qual era expresso em seu artigo 144 que a segurança pública era dever do Estado e direito e responsabilidade de todos; e por fim (iii) Segurança Cidadã, a partir da segunda metade da década de 90, tendo iniciado na Colômbia e segundo o autor seu conceito “[...] parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local.” (FREIRE, 2009, p.50).

Nesse mesmo sentido, Letícia Schabbach (2014) traz à tona as mudanças ocorridas a partir dos anos 90, com a reorganização das relações intergovernamentais, segundo a qual descentralizaria as ações, programas e políticas de segurança pública, dotando-as de caráter interdisciplinar de forma a ultrapassar o viés repressivo. A autora refere-se a elas como Segurança Cidadã ou Política Pública de Segurança.

Discutindo o antagonismo dessas duas visões, o artigo propôs-se a verificar qual visão mostrou-se hegemônica na última legislatura estadual.

Atuação do Legislativo Gaúcho na Segurança Pública

Os legisladores são legítimos representantes do povo e devem contribuir para a melhoria da segurança pública em nossa sociedade. A Constituição (1988) define que “[...] são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (Art. 25, §1º). Sendo assim, cabe aos Estados legislar de forma comum ou concorrente com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente etc.) e administração pública.

Por outro lado, Tomio (2011) traz à tona a abrangência da matéria exclusiva pertencente à União (29 temas) afirmando com isso que sobra aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

Na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, de acordo com seu regimento interno (RIO GRANDE DO SUL, 2015a), o assunto segurança pública é tratado pela Comissão Permanente de Segurança e Serviços Públicos. Esta comissão possui como área de atuação: aspectos atinentes à segurança e à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio, ao combate à criminalidade, às atividades da Polícia Civil e Militar, à paz pública em geral, à organização político-administrativa do Estado, matérias relacionadas com obras públicas, saneamento, energia, comunicações, mineração, transporte de valores e funcionalismo público.

Esta comissão é formada por 12 membros indicados pelos líderes das bancadas dentre seus pares, cumprindo mandato de 2 sessões legislativas ou 2 anos. Para este estudo foram considerados os biênios 2011-2012⁷ e 2013-2014.

Suas atribuições não se resumem a iniciar o processo legislativo em leis complementares e ordinárias. A comissão possui poder para promover estudos, pesquisas e investigações sobre problemas de interesse público, relacionados com a sua competência, bem como realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Oportuniza, também, efetuar levantamento sobre os maiores problemas enfrentados na região e discutir as possíveis saídas com a elaboração de projetos de leis atuando no centro dos problemas apresentados. Esses estudos e levantamentos auxiliam a comissão a emitir pareceres objetivos, com real conhecimento de causa, ao apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Uma amostra pode ser verificada nos *Relatórios de Atividades de 2013 e de 2014* (RIO GRANDE DO SUL, 2013, 2014), nos quais foi apresentado o resultado do biênio do que foi produzido pela comissão. Foram realizadas 53 audiências públicas com os temas previdência, estradas, segurança, pedágios, IPE-Saúde, políticas públicas para mulheres, lojas de fronteira, educação, concurso público, acessibilidade, barragens e inundações, energia elétrica, direito dos animais, prevenção de incêndios, saneamento, telecomunicações, casas de solidariedade e vale-refeição de funcionários públicos. Ocorreu neste mesmo período um total de 67 reuniões e foram apreciados 54 pareceres.

Infelizmente não foram localizados relatórios que abrangessem a totalidade do período trabalhado neste artigo, tendo faltado os anos de 2011 e 2012.

Para que a produção legislativa estadual na área da segurança pudesse ser analisada de forma objetiva, foi adotada a metodologia empregada na elaboração do artigo “Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa na 54ª legislatura”⁸

⁷ Membros da comissão no período: Luis Fernando Schmidt (PT), presidente, Nelsinho Metalúrgico (PT), vice, Daniel Bordignon (PT), Giovanni Feltes (PMDB), Dr. Basegio (PDT), Pedro Westphalen (PP), Mano Changes (PP), José Sperotto (PTB), Ronaldo Santini (PTB), Jorge Pozzobom (PSDB), Paulo Odone (PPS) e Raul Carrion (PCdoB).

⁸ O referido artigo, elaborado pelo Instituto Sou da Paz, ONG responsável por diversos estudos e programas voltados à área da segurança pública, foi um norteador para a presente pesquisa sendo de fundamental importância para a realização da mesma.

(RICARDO; BAIRD; POLLACHI, 2014), com a utilização das mesmas palavras-chave: segurança pública; justiça; drogas; polícia; armas e prevenção da violência.

A consulta foi feita no site da Assembleia Legislativa, e teve como retorno 95 leis aprovadas entre 2011 a 2014. Destas, foram descartadas 54, por tratarem de tema com pouca ou nenhuma relevância para a pesquisa (cargos e carreiras do Tribunal de Justiça e Ministério Público). Foram tratadas estatisticamente 41 leis, sendo divididas em 7 temáticas, conforme apresentado na tabela 1:

Tabela 1 – Classificação dos temas

Temas	
Prorrogação de Contratos da Brigada	3
Criação de Grupos de Trabalho e Departamentos	1
Elaboração e Divulgação de Índices sobre o Tema	1
Tecnologia da Informação e Sistemas Integrados	2
Instituições Policiais	24
Pronasci - Campanhas Prevenção - Inclusão Social e Gênero	6
Servidores Interdisciplinares	4
TOTAL	41

Fonte: Elaboração própria.

Houve a necessidade de substituir alguns temas, devido as leis aprovadas serem de nível federal, e neste ponto não poderem ser comparadas com a classificação contida na Tabela 1, com exceção do tema Instituições Policiais.⁹

A produção da 53ª legislatura do RS

A 53ª Legislatura do Rio Grande do Sul, composta por 55 deputados estaduais eleitos pela população gaúcha, tinha como missão principal produzir normas jurídicas e fiscalizar os atos do poder executivo.

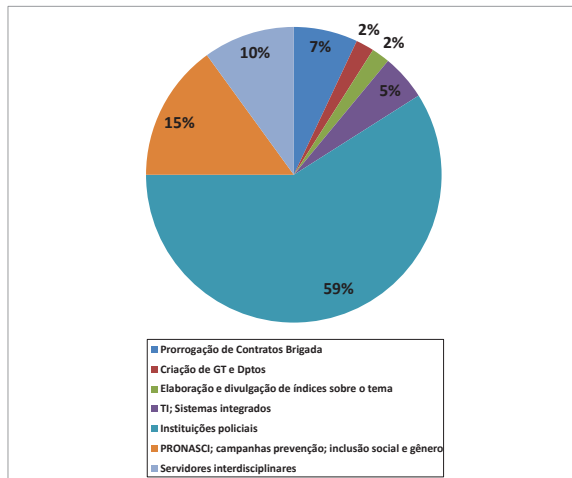
Tomio (2011) afirma que é grande a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao executivo (propor leis que tratem do efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime do Funcionalismo Público, questões tributárias e orçamentárias, entre outros). Afirma também, que a base constitucional do federalismo possui

⁹ Sendo essa categorização assim descrita: Créditos extraordinários; Atendimento a vítima; Cooperação internacional; Instituições policiais; Política criminal; Política de armas; Prevenção e combate a tortura; roubo/furto de veículos; Medidas socioeducativas e Gestão da Informação.

um caráter contraditório (centralização normativa no governo federal e Congresso Nacional e grande autonomia na gestão estadual e municipal) e que o próprio escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Ainda, traz à tona a abrangência da matéria exclusiva pertencente à União (29 temas) afirmando com isso que sobra aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

Nesse estudo foi constatado que a maior parte das normas aprovadas no período (59%) trata de matéria envolvendo instituições policiais, cogita-se, mediante este dado, se não houve uma relativa captura do estado pelos interesses das corporações vinculadas a segurança pública. É notória no Rio Grande do Sul a representatividade dessas organizações e a sua influência sobre as decisões do poder legislativo. O gráfico 1 apresenta a distribuição dos temas estudados.

Gráfico 1 – Distribuição dos Temas

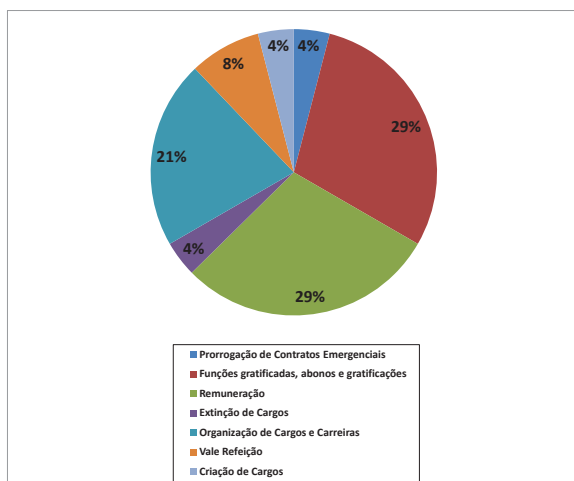


Fonte: Dados da pesquisa.

O alto número de leis aprovadas sob o tema **Instituições Policiais** replica-se no nível federal (com 43% do total das normas aprovadas pelo Congresso Nacional).

O gráfico 2 mostra um detalhamento do tema Instituições Policiais.

Gráfico 2 – Instituições Policiais



Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico mostra que o maior número de leis aprovadas neste tema foram relativas à criação de funções gratificadas, gratificações e abonos salariais e fixação de remuneração. Também são significativas as leis criadas para a organização dos cargos e carreiras. Comportamento similar também foi observado na aprovação de leis sobre este tema no Congresso Nacional.

Dentro da categoria **Pronasci, Campanhas de Prevenção, Inclusão Social e de Gênero**, dois terços possuem caráter informativo e de conscientização, como campanhas de prevenção ao uso de drogas e registro e divulgação de índices de criminalidade elaborados pela Secretaria da Segurança Pública.

Apenas duas leis possuem caráter ativo. A lei 13.759 que dispõe sobre o ressarcimento do estado em caso de trote telefônico para os serviços de resgate, combate a incêndios ou ocorrências policiais que acarretem custos de deslocamento. Conforme esta lei, a despesa gerada será descontada da própria fatura do titular pelo telefone que originou a chamada. A lei possui caráter educador, mediante punição pecuniária, já que o estado será ressarcido pelo uso indevido do serviço. A lei também contribui para a melhoria do serviço prestado, já que o seu efeito, a médio e longo prazo, será para aqueles que realmente precisam do serviço.

Já a lei 14.030 dispõe sobre a criação de comissões internas de prevenção de acidentes e violência escolar – CIPAVE – no âmbito da rede de ensino público estadual do Rio Grande do Sul. A lei possui um viés preventivo e de planejamento, ao estudar os acidentes e casos de violência nas escolas e entorno e elaborar relatórios semestrais de acompanhamento.

Quanto à **composição partidária**, a casa legislativa da 53ª legislatura encontrava-se distribuída da seguinte forma¹⁰:

Tabela 2 – Distribuição Partidária

Espectro Político	Partido	Deputados Estaduais	%
Direita	PRB	1	25,45%
	PP	7	
	PTB	5	
	DEM	1	
Centro	PSDB	5	25,45%
	PMDB	9	
Esquerda	PCdoB	1	49,09%
	PDT	7	
	PSB	3	
	PPS	2	
	PT	14	

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (2001, p.79).

A definição dos espectros políticos dos partidos foi estabelecida com base na classificação formulada por Figueiredo e Limongi (2001) através de um estudo empírico sobre o padrão das coalizões encontradas nas votações em plenário. A conclusão dos autores é de que eles poderiam ser dispostos num *continuum* ideológico da direita para a esquerda. Dos principais partidos estudados, chegaram à seguinte conclusão: “[...] sugere a existência de três blocos ideológicos: direita (PDS/PPR, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PDT e PT).” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.78).

Observa-se um equilíbrio na distribuição partidária entre os partidos de esquerda e os partidos de centro-direita. Vale a pena ressaltar que no período de 2011 a 2014 o partido a frente do governo do Rio Grande do Sul era o PT e a base aliada era composta pelos partidos PT, PSB, PDT, PCdoB, PTB, PR, PPL e PRB (GOVERNADOR..., 2011).

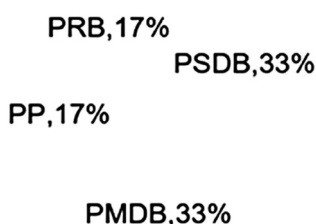
Em relação à **autoria das leis**, sabe-se que cabe ao legislativo o papel de elaboração e aprovação das leis, porém, o executivo tem o poder de propor projetos de leis,

¹⁰ Divisão *continuum* esquerda-direita conforme Figueiredo e Limongi (2001).

submetendo-os à apreciação legislativa. Conforme se verificou no estudo, durante a 53ª legislatura do RS a grande maioria das leis aprovadas no período foi de autoria do poder executivo (85%). Resultado diferente constatado no Congresso Federal, cuja autoria do legislativo foi maioria com 66%.

Uma possível explicação para este comportamento dentro do estado pode ser encontrada no próprio conteúdo das leis aprovadas, já que a grande maioria, de tema administrativo (Instituições Policiais), é de iniciativa privativa do executivo, conforme artigo 60 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (2015b).

Gráfico 3 – Detalhamento da autoria do Legislativo



Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda sobre a autoria das leis, no Gráfico 3 demonstra que apenas uma proposta de lei aprovada partiu da base aliada (PT, PSB, PDT, PCdoB, PTB, PR, PPL e PRB), sendo esta a lei 13.759 já citada.

Cabe ressaltar que as normas apresentadas neste estudo referem-se a um recorte do universo total das 1071 leis ordinárias e complementares aprovadas no período.

Por fim pesquisou-se sobre o **tempo de tramitação** das leis estaduais conforme tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Tempo de tramitação

Tempo das Tramitações		
Tempo Mínimo	Tempo Médio	Tempo Máximo
4 dias	91 dias	426 dias

Fonte: Elaboração própria.

O tempo de tramitação, se comparado com o tempo encontrado no nível federal¹¹, é significativamente menor. O tempo médio de tramitação no Congresso Nacional neste mesmo período (2011-2014) foi de 1.332 dias (Mínimo de 35 dias e máximo de 5280 dias). As justificativas para esta diferença podem ser explicadas pela maioria da base governista e pelo menor número de projetos de leis submetidos.

Conclusão

O estudo propôs analisar a produção legislativa do Rio Grande do Sul a partir do que foi produzido em matéria de segurança pública e que tipo de visão foi levada em consideração na última legislatura estadual quando da promulgação das leis.

Levando em consideração o que consta nas Constituições (Federal e Estadual) pode-se concluir que o legislativo não faz uso pleno de suas atribuições legais.

Apesar da grande limitação imposta pela Constituição Federal ao legislativo estadual quanto a deliberação sobre temas de legislação exclusiva da União, o estudo não encontrou justificativas para a pouca produção de relevância obtida na legislatura. Observou-se, de fato, uma proatividade do executivo na proposição de leis, ocasionando quase uma inversão de papel com o legislativo. Talvez por este motivo, grande parte das leis aprovadas no período trate de matéria administrativa do estado.

Outro aspecto importante observado no período de estudo foi o equilíbrio na distribuição partidária entre os partidos de esquerda e os partidos de centro-direita. Essa particularidade do legislativo reforça a necessidade de um comportamento proativo do executivo na proposição de leis. Conforme se verificou no estudo, a grande maioria das leis aprovadas no período foi de autoria do poder executivo (85%). Resultado diferente constatado no Congresso Nacional, cuja autoria do legislativo foi maioria com 66%.

Na produção legislativa, mesmo em quantidade reduzida, pôde ser notada uma aproximação do que foi promulgado pela casa da visão de segurança cidadã, que defende a atuação tanto no espectro do controle da criminalidade como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Isso é visível também no papel do legislativo gaúcho em levar a discussão dos temas junto a sociedade. O que tem sido cumprido através de audiências e grupos de trabalho montados através da Comissão Permanente de Segurança e Serviços Públicos. Mas esta mesma comissão talvez perca um pouco de sua eficácia, eficiência e efetividade por tratar de temas tão diversos, e distantes, das questões relativas à segurança pública.

Talvez esse fato explique o porquê de, mesmo com uma forte base aliada, pouco ter sido realizado de efetivo no quesito segurança pública. Se por um lado, possuíam competência e ferramentas, por outro, faltava foco. Desta forma, o estudo sugere um filtro de assuntos mais próximos à área da segurança pública, ou até mesmo, pela

¹¹ O tempo médio de tramitação no Congresso Nacional neste mesmo período (2011-2014) foi de 1.332 dias (Mínimo de 35 dias e máximo de 5280 dias) (RICARDO; BAIRD; POLLACHI, 2004).

importância do tema, a criação de uma comissão específica que trate especificamente dos assuntos desta área.

Por fim, comparando-se os resultados gerais obtidos neste estudo com os resultados obtidos a nível federal, pôde-se verificar que ambos possuíram forte captura corporativista, sendo que a maioria das normas aprovadas tratavam de assuntos de interesse das instituições policiais.

Comportamento não similar foi identificado no Congresso Nacional com relação à visão utilizada pelos deputados gaúchos. No Congresso Nacional observou-se logo como 2º maior tema de leis aprovadas a política criminal, com preferência explícita pela tipificação de crimes e aumento de penas, enquanto no legislativo gaúcho observou-se leis voltadas à política cidadã, com enfoque na prevenção e conscientização do cidadão.

O estudo também concluiu que em um Estado Democrático de Direito a falta de uma maioria de apoio no ambiente legislativo conduz a uma relativa incapacidade do poder executivo de realizar suas plataformas e políticas planejadas na área da segurança pública.

*THE RIO GRANDE DO SUL LEGISLATIVE ASSEMBLY: A
DIAGNOSIS OF LEGISLATIVE PRODUCTION IN THE AREA
OF PUBLIC SAFETY BETWEEN 2011 AND 2014*

ABSTRACT: *This paper talk about public security in the legislative production of Rio Grande do Sul. It explain the different kind of political vision has been taken into account in the latest state legislature: the repressive vision, militarism inherited from templates, or citizen vision that mix repression with prevention, with decentralized and interdisciplinary programs. The article examines the laws edict on the subject by public safety in Rio Grande do Sul legislative assembly. The study concludes that despite low legislative process, citizen vision was hegemonic in the edict of state laws in the area of public security.*

KEYWORDS: *Public safety. Citizen Security. State legislation. Legislative production.*

REFERÊNCIAS

BLANCO, A. C. C. Prevenção primária, polícia e democracia. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.** São Paulo: ILANUD, 2002. p.77-87. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v.57, n.5, p.611-614, set./out. 2004.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista AURORA**, Marília, v.3, n.5, p.49-58, dez. 2009.

GOVERNADOR Tarso Genro instala Conselho Político. **Todos pelo Rio Grande**. Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/123112/governador-tarso-genro-instala-conselho-politico>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

HAIR JUNIOR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução: Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

MOREIRA NETO, D. de F. Parecer nº 36/91. **Revista 46**, Rio de Janeiro, p.224-230, 1993.

OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002. p.43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. p.125-144.

RICARDO, C.; BAIRD, M. F.; POLLACHI, N. Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa da 54ª legislatura (2011-2014). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**, São Paulo, ano 8, p.134-141, 2014. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/RegimentoInterno/tabid/3682/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015a.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual Compilada**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 15 jul. 2015b.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. **Relatório de Atividades 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/tabid/328/IdComissao/12/vw/pub/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. **Relatório de Atividades 2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/tabid/328/IdComissao/12/vw/pub/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: SCHABBACH, L. M. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2014. p.216-231. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/108157>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SOUZA NETO, C. P. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. 2009. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/documento/a-seguranca-publica-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

TOMIO, F. R. de L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Revista Estudos Legislativos**, Porto Alegre, n.5, p.54-70, 2011.