

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Nara Lúcia de Lima

**A COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS NA 52ª LEGISLATURA: Análise da Atividade
Legislativa de Acordo com as Vertentes Distributivista e Informacional**

**Brasília
2007**

Nara Lúcia de Lima

**A COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS NA 52ª LEGISLATURA: Análise da Atividade
Legislativa de Acordo com as Vertentes Distributivista e Informacional**

Monografia apresentada para aprovação
no curso de Especialização em Processo
Legislativo do Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento da
Câmara dos Deputados.

Orientador:

Prof. Ricardo de João Braga

**Brasília
2007**

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____ / ____ / ____

Lima, Nara Lúcia.

A Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados na 52^a legislatura [manuscrito] : análise da atividade legislativa de acordo com as vertentes distributivista e informacional / Nara Lúcia Lima -- 2007.

39 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Comissão permanente, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

**A COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA DA CÂMARA
DOS DEPUTADOS NA 52ª LEGISLATURA: Análise da Atividade
Legislativa de Acordo com as Vertentes Distributivista e Informacional**

Monografia - Curso de Especialização em Processo
Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – 2º
semestre de 2007

Aluna: Nara Lúcia de Lima

Banca Examinadora:

Prof. Ricardo de João Braga – Orientador

Prof. André Corrêa de Sá Carneiro - Examinador

Brasília, 14 de dezembro de 2007.

Para Gabriel e Amanda.

À Família, pelo apoio e incentivo (especialmente Kátia).

Aos Professores, pela dedicação.

Aos colegas, pela cooperação (especialmente Eduardo).

Ao Prof. Ricardo, pela competência na importante tarefa de orientação.

*"O estudo das instituições melhora a nossa
compreensão dos fenômenos sociais."*

George Tsebelis.

RESUMO

Esta pesquisa estuda a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados no período compreendido entre 2003 a 2006, correspondente à 52ª Legislatura. O objetivo é analisar a atividade legislativa da comissão e sua relação com as perspectivas informacional e distributivista, pertencentes à teoria do Novo Institucionalismo. Por meio de análise quantitativa, verificou-se que a comissão estudada desempenha relevante papel legislativo e possui poder de agenda, sofrendo pouca interferência do Poder Executivo e do Plenário. Os dados sugerem uma predominância da vertente distributivista nas atividades da Comissão como também que a teoria escolhida e suas vertentes não são suficientes para explicar o funcionamento da Comissão e do sistema de comissões da Câmara dos Deputados.

PALAVRAS-CHAVES: Comissões – Câmara dos Deputados – Atividade Legislativa - Vertente informacional – Vertente distributivista – Novo Institucionalismo.

ABSTRACT

This research is about the Social Security and Family Commission of the Chamber of Deputies from 2003 to 2006. The research's aim is to analyse the legislative activities of the commission and its relations to the informacional and distributist perspectives, which belong to the New Institutionalism Theory. By using quantitative analysis, the legislative importance and agenda influence of the referred commission could be noticed. This commission has also few interference from the executive power and plenary. The information found indicates that the distributivis tendency predominates in the commission activities. It also indicates that the chosen theory and its tendencies are not enough to explain the functioning of the commission as well as the Deputies Chamber's system as a whole.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1	
Reuniões da Comissão de Seguridade Social e Família na 52ª Legislatura	21
TABELA 2	
1º Resultado da Pesquisa Quantitativa	24
TABELA 3	
2º Resultado da Pesquisa Quantitativa	25
TABELA 4	
Permanência dos membros da CSSF	27
TABELA 5	
Temas abordados nas proposições pela CSSF na 52ª Legislatura	28
TABELA 6	
Temas abordados nas proposições do Poder Executivo apreciadas pela CSSF	29
TABELA 7	
Medidas Provisórias (MP's) editadas da área temática da CSSF	30
TABELA 8	
Autoria das 551 proposições apreciadas pela CSSF na 52ª Legislatura	30
QUADRO 1	
Propostas alteradas pelo Plenário	31
QUADRO 2	
Comissões Especiais sobre a área temática da CSSF na 52ª Legislatura	32

LISTA DE ABREVIACÕES

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família.

EUA - Estados Unidos da América.

CF – Constituio Federal.

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito.

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

SLO – Sessão Legislativa Ordinária.

MP’S – Medidas Provisórias.

PL – Projeto de Lei.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 REFERENCIAL TEÓRICO E HIPÓTESES	12
2 AS COMISSÕES NO PARLAMENTO	16
2.1 As Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados	17
2.2 A Comissão de Seguridade Social e Família	19
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	22
4 ANÁLISE DE DADOS	24
4.1 Análise Quantitativa	24
4.1.1 Proposições apreciadas pela CSSF	24
4.1.2 Permanência dos Membros da Comissão e conteúdo das matérias	27
4.1.3 Temas abordados em apreciação conclusiva	28
4.1.5 Proposições de Iniciativa do Poder Executivo	29
4.1.6 Autoria das Proposições	30
4.1.7 Proposições apreciadas pela Comissão e pelo Plenário	31
4.1.8 Comissões Especiais da área temática da CSSF	32
5 CONCLUSÕES	34
6 REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o legislativo brasileiro por meio da recuperação de poderes que lhe foram subtraídos por reformas anteriores promovidas sobretudo pelo regime militar.

Dentre as conquistas do Congresso Nacional, encontram-se a sua maior participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, a possibilidade de derrubada do veto presidencial e a definição das áreas que lhe foi reservada competência exclusiva para legislar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Uma das principais mudanças adotadas com o fim de modernizar o legislativo foi dotar as comissões permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projeto de lei em caráter definitivo, sem passar pelo plenário, o chamado poder conclusivo.

Com esse poder, esperava-se tornar o Congresso mais eficiente e produtivo, uma vez que, ao constituírem-se em grupos menores de trabalho, diminuiriam os custos das decisões e abrir-se-ia espaço para a participação mais ativa dos membros do Congresso (RICCI e LEMOS, 2004). Essa mudança de cenário favoreceu os estudos do legislativo brasileiro, notadamente sobre a produção e processo legislativos, todavia, embora a literatura produzida seja considerável, a produção acadêmica norte-americana ainda é largamente utilizada como referência.

Dentre a vasta literatura existente sobre o Congresso americano, o Novo Institucionalismo apresenta três modelos explicativos: o distributivista, protagonizado por Shepsle e Weingast (1987), o informacional, concebido por Krehbiel (1991), e o partidário, elaborado por Cox e McCubbins (1994), (PEREIRA e MULLER, 2000).

Este trabalho propõe estudar a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, especificamente no período da 52ª Legislatura, que compreende os anos de 2003 a 2006 – primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva – à luz das vertentes informacional e distributivista e se divide em quatro partes.

Na primeira, o objetivo é explicitar as teorias do Novo Institucionalismo, procurando relacioná-las à prática legislativa brasileira e ao objeto de estudo.

Na segunda parte, procura-se apresentar o sistema de comissões da Câmara dos deputados e a Comissão de Seguridade Social e Família.

Na terceira parte, expõem-se a metodologia de estudo adotada para a análise da CSSF, os objetivos da pesquisa e os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados,

juntamente com algumas considerações a respeito do funcionamento da CSSF.

E, por último, são apresentadas a discussão desses resultados e a relação destes com a teoria escolhida, bem como as limitações identificadas no processo legislativo dentro da CSSF.

1 REFERENCIAL TEÓRICO E HIPÓTESES

O propósito deste capítulo é expor brevemente a linha de argumentação dos três modelos teóricos do novo institucionalismo: distributivista, informacional e partidário, cada qual enfatizando um ator central do processo legislativo, a saber: comissões, plenário e partidos.

Os estudos sobre o funcionamento das comissões nos E.U.A. baseiam-se no modelo agente-principal. Neste modelo, um principal delega tarefas para um agente em um ambiente de informação não linear, sendo que essa relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (PEREIRA e MUELLER, 2000).

Então, na literatura americana, as comissões são os agentes, porém o principal varia de acordo com cada teoria: na distributiva, as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros; na informacional, o principal é a câmara ou plenário como um todo; e na teoria partidária, o partido majoritário é visto como o principal (IDEM, 2000).

No Brasil, a literatura recente vem elaborando análises mais abrangentes com orientações diferentes e não excludentes para os modelos distributivista, informacional e partidário. Tem-se evitado visões estilizadas sobre a forma de agir do legislativo e aquelas que optam por um único modelo teórico como solução para o entendimento do legislativo brasileiro (OLIVEIRA, 2004). Ao estudar a teoria informacional, por exemplo, percebe-se que há alguns princípios compartilhados com a teoria distributivista, porém há perspectivas empíricas diferentes quanto à atribuição e composição das comissões, quanto às conseqüências e correlações de regras restritivas e quanto ao comprometimento com a regra da maioria e o poder das comissões (KREHBIEL, 1992).

A teoria distributivista é estruturada a partir de um sistema de comissões que viabiliza o trabalho legislativo e atende aos interesses mais comuns dos legisladores: os ganhos de troca. Dessa forma, o Legislativo irá aparecer, na ótica distributiva, para atender aos interesses de reeleição dos congressistas que, para isso, precisam contentar suas clientelas (OLIVEIRA, 2004).

A versão distributivista gera políticas públicas excessivas, pois os membros da comissão desejam mais atuação pública e visibilidade política na sua área temática do que deseja o Plenário como um todo. Nesse modelo, as comissões monopolizam as discussões sobre as matérias para as quais têm o mérito e obtêm do plenário a garantia de interferência mínima na tramitação legal. A autonegação garante comissões homogêneas compostas por

parlamentares dotados de interesses intensos e afinidades ideológicas (MACHADO, 2005). Aqui, o plenário tem uma atitude passiva, permitindo que o parlamentar, enquanto membro da comissão de seu interesse, aprove as políticas das quais precisa para sua sobrevivência eleitoral (LIMONGI, 1994).

Convém observar que os estudos sobre o novo institucionalismo se referem ao modelo organizacional americano e que este possui certas características que fomentam os ganhos de troca, como a existência de distritos uninominais cujos representantes são eleitos por votação majoritária, o que torna mais nítida a conexão entre o comportamento do parlamentar e a reação dos eleitores (MACHADO, 2005). Por outro lado, alguns aspectos que facilitam a especialização tornam propícia a discussão que aponta para a teoria informacional.

A teoria informacional, concebida por Keith Krehbiel, sustenta que o papel fundamental da instituição legislativa é garantir que as decisões sejam tomadas utilizando-se a maior quantidade possível de informação e não o de assegurar os ganhos de troca possíveis de serem obtidos. A lógica que preside essa asserção é que, quanto maior for o nível de informação, menor serão as incertezas quanto aos resultados da política adotada e, por conseguinte, a diminuição dos riscos a que os legisladores estão normalmente expostos (KREHBIEL, 1992).

O processo legislativo fornece às comissões oportunidade de se especializarem, mas a especialização só será benéfica para a legislatura se os membros das comissões não reservarem para si os ganhos oriundos desta especialização, mas partilharem seus conhecimentos com o plenário (MACHADO, 2005).

Ricci e Lemos (2004) analisaram o processo legislativo na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural com respeito ao tempo de tramitação, tipo de parecer, partidos proponentes e conteúdo das propostas e concluíram que os parlamentares não provêm de municípios rurais e que a tese informacional explica melhor a lógica de nomeação dos membros do que a tese distributiva.

No modelo informacional, as comissões não são compostas apenas de indivíduos altamente interessados nas questões sob sua jurisdição, mas também de especialistas dispostos a melhorar o grau de informação do Plenário (OLIVEIRA, 2004).

Na visão distributiva, as comissões são agentes de distribuição, pois diminuem os custos das transações e aumentam os ganhos de troca, já na perspectiva informacional elas aparecem como fatores especializados de produção chamando a atenção para a dimensão produtiva das comissões (CARVALHO, 2003).

Nos modelos anteriores, os partidos políticos têm um papel secundário, são

variáveis presentes, mas não decisivas no processo de elaboração de políticas. A teoria partidária propõe que as comissões sejam entendidas como uma forma de governo partidário. A idéia central aqui é que os partidos agem por intermédio das comissões. (OLIVEIRA, 2004).

A força dos partidos políticos dentro dessa teoria pode ser vista na capacidade que eles têm de estruturar a produção interna do Congresso e utilizá-la em seu benefício. Essa força vem do chamado poder de agenda da direção das comissões e da presidência da casa. Ora, se essas últimas são ocupadas por membros do partido majoritário, é de se esperar que a legislação apresente um viés partidário (CARVALHO, 2003).

Em pesquisa realizada em 2003, Amorim Neto e Santos, após analisarem dados relativos ao processo legislativo e sobre a quem pertence a maior capacidade de aprovação de leis, concluíram que os partidos políticos não afetam o que os deputados aprovam e que há um importante aspecto distributivista na capacidade dos deputados brasileiros de aprovarem leis, ou seja, a legislação apresentada por deputados, que tramita com sucesso na Câmara, tende a situar-se fora da dimensão dominante do conflito partidário.

Neste trabalho, será investigada a forma como se dá o processo legislativo em uma comissão permanente específica da Câmara dos Deputados, a Comissão de Seguridade Social e Família.

As abordagens apresentadas permitem questionar quem controla quem no processo: se o plenário, as comissões ou os partidos¹, visto que cada teoria aponta uma resposta. Também leva a questionar sobre o papel específico da comissão em cada uma das teorias.

A hipótese inicial deste trabalho é que a CSSF é um mecanismo de informação para o Plenário, dotando-o de informações para que este decida adequadamente, ou seja, a CSSF funcionaria dentro da perspectiva informacional.

Portanto, procura-se neste trabalho demonstrar que a CSSF tem como função principal, dentro de sua área temática, reduzir as incertezas e informar ao plenário sobre a real eficácia da política a ser adotada, uma vez que nem todos os atores envolvidos no processo de elaboração e votação das leis detêm o conhecimento do que está para ser implementado no ordenamento jurídico (SANTOS e ALMEIDA, 2002).

O capítulo seguinte explica como funciona o sistema de comissões, enfatizando as

¹ Apesar de citada aqui, a perspectiva partidária não foi objeto de estudo nesta pesquisa, tendo em vista que, para tal análise, seria necessário avaliar composição partidária, partido do presidente da comissão, da Câmara e das comissões especiais, bem como os programas partidários, questões eleitorais, dentre outros. O que fugiria do objetivo ora proposto.

comissões permanentes na Câmara Federal e explicitando o funcionamento da CSSF.

2 AS COMISSÕES NO PARLAMENTO

As comissões são órgãos colegiados de suma importância para o processo legislativo. A Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, assim as define:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

.....”

Esses colegiados apreciam tecnicamente e politicamente as proposições submetidas ao Congresso de iniciativa de seus membros, de outros poderes e demais agentes legítimos previstos na Constituição². Além disso, exercem essencial função fiscalizadora dos atos do poder público³.

Essas tarefas são desempenhadas por meio das comissões em suas diversas classificações:

- Comissões Mistas: permanentes ou temporárias, compostas por senadores e deputados, disciplinadas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional⁴ ;

- Comissões Permanentes;

- Comissões Temporárias: que podem ser externas, especiais, de inquérito e grupo de trabalho.

As comissões temporárias e permanentes são regulamentadas pelo respectivo

² Ver art. 61 da Constituição Federal – CF.

³ Ver Art. 58, parágrafo 2º e seus incisos da CF.

⁴ Tit. III do Regimento Comum do Congresso Nacional.

regimento interno das duas casas legislativas.

Atualmente a Câmara dos Deputados possui vinte comissões permanentes; duas comissões mistas permanentes; vinte e duas comissões temporárias (especiais, externas, CPI, grupo de trabalho)⁵ que estão em funcionamento.

O número de Comissões no Senado Federal é menor, contando atualmente com onze comissões permanentes; duas comissões mistas especiais e três comissões temporárias (especial e externa)⁶.

Como este estudo se baseia na análise do sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados este será melhor detalhado a seguir.

2.1 As Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados

As comissões técnicas na Câmara dos Deputados são a primeira instância de deliberação da maior parte das espécies de proposições que chegam à Casa. A composição parlamentar destes colegiados é renovada a cada sessão legislativa⁷ e definida pelo critério da proporcionalidade partidária, sendo assegurada uma vaga de titular a todos os deputados.

São essas, atualmente, as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados:

- Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR
- Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - CAINDR
- Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI
- Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC
- Defesa do Consumidor - CDC
- Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC
- Desenvolvimento Urbano - CDU
- Direitos Humanos e Minorias - CDHM
- Educação e Cultura - CEC
- Finanças e Tributação - CFT
- Fiscalização Financeira e Controle - CFFC
- Legislação Participativa - CLP
- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS
- Minas e Energia - CME

⁵ Dados constantes na página: <http://www2.camara.gov.br/comissoes> (nov. 2007).

⁶ Dados constantes na página: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/default.asp> (nov.2007)

⁷ Período que compreende o ano legislativo ordinário: de 02 de fev. a 17 de jul. e de 1º de ago. a 22 de dez.

- Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN
- Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO
- Seguridade Social e Família - CSSF
- Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP
- Turismo e Desporto - CTD
- Viação e Transportes – CVT

Na tramitação ordinária (regime normal de tramitação das proposições), o Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições, distribui as matérias às comissões permanentes, de acordo com suas respectivas áreas de atuação, para que essas possam receber parecer que será apreciado pela própria comissão passando, depois de votado, a constituir a posição do colegiado sobre a matéria analisada.

Quando a proposta é rejeitada na(s) comissão(ões) encarregada(s) da análise de mérito, ou quando finda a legislatura e a matéria não teve concluída sua apreciação, fica esta sujeita ao arquivamento, salvo se interposto recurso⁸ previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). As proposições arquivadas pelo fim da legislatura podem ser desarquivadas pelo autor no prazo de 180 dias contados do início da 1ª Sessão Legislativa Ordinária (SLO) da legislatura subsequente.

Em caso de aprovação das proposições nas comissões, estas seguem seu curso dependendo do regime de tramitação em que estiverem investidas. Em caso de tramitação conclusiva – na qual fica dispensada a apreciação do plenário – e expirado o prazo recursal⁹, a matéria seguirá para o Senado Federal para revisão ou para a sanção do Presidente da República, conforme o caso. Quando a matéria não é conclusiva, segue para a apreciação do Plenário.

O Prazo ordinário que têm as comissões para apreciação das proposições é de quarenta sessões. Dez sessões para tramitação prioritária e cinco sessões para tramitação com rito de urgência. As sessões são contadas em relação ao Plenário, instância maior de deliberação.

Estudos recentes sobre o trabalho desempenhado pelas comissões alegam que estas vêm “sofrendo um significativo esvaziamento enquanto rota obrigatória de passagem de propostas legislativas, diminuindo sensivelmente os incentivos para uma participação mais efetiva nas comissões, o que enfraquece seu papel de instância especializada de apreciação legislativa”(OLIVEIRA, 2004, p. 16).

⁸ Ver arts. 133, 54 ou 164 c/c 58, parágrafo 4º do RICD.

⁹ Ver art. 58, parágrafo 1º do RICD

Esse enfraquecimento é proporcionado principalmente por instrumentos institucionais que estenderam os poderes legislativos do Poder Executivo brasileiro, tais como: o poder de iniciar legislação, retirar proposição das comissões por meio do pedido de urgência¹⁰, o poder de vetar parcial ou totalmente leis aprovadas pelo parlamento, a influência na escolha dos presidentes das comissões, dos relatores e na constituição das comissões especiais. (PEREIRA e MUELLER, 2000). Esses mesmos autores concluem que: "... uma consequência direta dessa extrema preponderância do Executivo é a fragilidade de nossas comissões parlamentares, em contraste marcante com as comissões do congresso dos EUA."(2000, p. 61)

Outra consequência desta predominância executiva no legislativo são as altas taxas de aprovação dos projetos do Executivo e raríssimas rejeições dos mesmos. O contrário acontecendo com as propostas do Legislativo, com taxa de rejeição alta e aprovação baixa (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

Esta pesquisa pretende contribuir para o debate sobre o funcionamento do sistema de comissões permanentes, a partir da análise da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família na 52ª Legislatura (2003 a 2006), na busca de avaliar as características do sistema de comissões da Câmara dos Deputados na arena legislativa, objetivando ampliar o conhecimento sobre a instituição como um todo.

2.2 A Comissão de Seguridade Social e Família.

A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) é uma comissão permanente que segundo o artigo 32 do RICD tem como atribuição discutir propostas nas seguintes áreas ou assuntos:

- a) relativos à saúde, previdência e assistência social em geral;
- b) organização institucional da saúde no Brasil;
- c) política de saúde e processo de planificação em saúde; sistema único de saúde;
- d) ações e serviços de saúde pública, campanhas de saúde pública, erradicação de doenças endêmicas; vigilância epidemiológica, bioestatística e imunizações;
- e) assistência médica previdenciária; instituições privadas de saúde;
- f) medicinas alternativas;
- g) higiene, educação e assistência sanitária;
- h) atividades médicas e paramédicas;

¹⁰ Ver art. 64, parágrafos 1º e 2º da CF e art. 152 do RICD.

- i) controle de drogas, medicamentos e alimentos; sangue e hemoderivados;
- j) exercício da medicina e profissões afins; recursos humanos para a saúde;
- l) saúde ambiental, saúde ocupacional e infortunistica; seguro de acidentes do trabalho urbano e rural;
- m) alimentação e nutrição;
- n) indústria químico-farmacêutica; proteção industrial de fármacos;
- o) organização institucional da previdência social do País;
- p) regime geral e regulamentos da previdência social urbana, rural e parlamentar;
- q) seguros e previdência privada;
- r) assistência oficial, inclusive a proteção à maternidade, à criança, ao adolescente, ao idoso e ao portador de deficiência;
- s) regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais;
- t) matérias relativas à família, à mulher, à criança, ao adolescente, ao idoso e ao excepcional ou deficiente físico;
- u) direito de família e do menor.

A proposta deste estudo focaliza a CSSF, pois, conforme justificou Ricci e Lemos (2004) é preciso limitar a análise em vista da enorme quantidade de propostas legislativas apresentadas por ano na Câmara Federal e também porque propostas de áreas temáticas diferentes podem ter comportamentos igualmente diferenciados.

Outra justificativa é o fato de tratar-se de comissão atuante e que, conforme visto acima, trata de assuntos que afetam diretamente a população em direitos básicos. Temas polêmicos e de grande repercussão na vida do cidadão estão presentes na comissão que tem se mostrado um espaço de amplo debate entre correntes contrárias e favoráveis, como no caso do projeto de lei que descriminaliza a prática do aborto e que tramita na comissão há mais de uma década.

A CSSF destaca-se também pela intensa atividade que desempenha. Em comparação às demais, está em 3º lugar em número de reuniões realizadas mensalmente¹¹.

No período aqui analisado, foram realizadas 99 reuniões de audiência pública, seminários e simpósios, conforme dados da TABELA 1, que trataram dos variados temas da área de atuação da CSSF, bem como discutiram a pertinência de projetos de lei apreciados pela comissão. Isso demonstra preocupação do colegiado em ouvir segmentos da sociedade civil organizada, técnicos e especialistas sobre as políticas em discussão na comissão.

¹¹ Ver anuário estatístico de 2005 no endereço: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/produtos/anuario-estatistico-do-processo-legislativo> – p. 35 - acessado em nov/2007.

TABELA 1
Reuniões da Comissão de Seguridade Social e Família
na 52ª Legislatura

Reuniões	1ª SLO 2003	2ª SLO 2004	3ª SLO 2005	4ª SLO 2006	Total
Deliberativas Ordinárias	31	24	34	21	110
Audiência Pública	33	19	24	11	87
Subcomissões	11	4	-	-	15
Seminários	4	1	2	3	10
Simpósios	-	-	2	-	2
Total	79	48	62	35	224

As reuniões deliberativas ordinárias, que necessitam do *quorum* da maioria absoluta dos membros da comissão presentes para deliberação, são destinadas a discussão e votação das proposições distribuídas à Comissão. Nessas reuniões, a pauta, elaborada pelo presidente da comissão, contém as matérias com seus respectivos pareceres oferecidos pelos relatores designados para fazê-lo. Cada parecer é submetido a voto e será considerado aprovado se obtiver a maioria dos votos dos presentes. O número de reuniões deliberativas no período estudado pode ser conferido na TABELA 1.

Nos capítulos seguintes, apresentaremos a metodologia aplicada para o estudo proposto, bem como a atividade da CSSF, através de números e informações sobre a sua atuação legiferante e a análise destes dados.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho analisa a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados a luz das teorias informacional e distributivista. O estudo de caso foi o método utilizado para a análise. Este método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso. Não é uma técnica específica, mas uma análise holística, a mais completa possível, que considera a unidade social estudada como um todo seja indivíduo, família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos (GOLDENBERG, 1997).

O interesse pelo estudo deveu-se, principalmente, pela experiência desta autora no trabalho de assessoramento nas comissões para lideranças partidárias. Função que permitiu conhecer de perto o trabalho desempenhado pelos parlamentares no âmbito das comissões.

O objetivo geral é estudar a forma como se dá o processo legislativo na CSSF especificamente para compreender pontos chave das teorias aqui trabalhadas. Para tanto, foram formuladas as seguintes perguntas:

1. Qual a importância da Comissão de Seguridade Social e Família e que papel desempenha na arena legislativa como um todo?
2. Que ator predomina na relação entre a comissão e o plenário?

Para responder as perguntas, foram tabulados dados relativos às proposições apreciadas pela comissão nas quatro sessões legislativas ordinárias da 52ª legislatura. Em seguida, foi feita análise quantitativa dos dados tabulados com o intuito de obter mais informações sobre a relação Comissão-Plenário e quem a domina. Foram analisados: o tempo de permanência dos deputados na comissão, os assuntos mais recorrentes nas propostas de iniciativa dos deputados e do Poder Executivo e, ainda, a relação entre plenário-comissão e comissão permanente-comissão especial.

A análise de caráter quantitativo teve como base dados constantes dos relatórios anuais da CSSF encontrados no endereço www.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html e também no sistema de acompanhamento de proposições encontrado no endereço www.camara.gov.br/proposicoes, e apontaram que, no período escolhido para a análise, 551 proposições foram apreciadas pela comissão. Nesta pesquisa, no entanto, o universo da análise limitou-se a 229 proposições, conforme será explicitado posteriormente.

As proposições apreciadas pelo colegiado foram classificadas em grupos que serão descritos e discutidos a seguir.

As características da produção legislativa da CSSF encontradas na análise dos dados contribuem para a identificação dos modelos da teoria neo-institucionalista que se aplicam à realidade brasileira.

No próximo capítulo, apresenta-se a análise dos dados quantitativos.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise Quantitativa

4.1.1 Proposições apreciadas pela CSSF

TABELA 2
1 ° RESULTADO PESQUISA QUANTITATIVA

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa - 2003	2ª Sessão Legislativa - 2004	3ª Sessão Legislativa - 2005	4ª Sessão Legislativa - 2006	Total
1. Tramitando em outras Comissões	35	32	45	28	140
2. Arquivadas pelo fim da Legislatura (art. 105 RICD)	30	32	49	71	182
3. Arquivadas por terem sido rejeitadas no mérito e por parecer terminativo (arts. 133, 54, 164 c/c 58, 4º do RICD)	33	37	50	29	149
4. Prontas para pauta em Plenário	7	3	4	3	17
5. Prontas para pauta em Plenário (com solicitação de urgência)	0	1	1	0	2
6. Votadas pelo plenário sem alterações	3	1	1	0	5
7. Alteradas/rejeitadas pelo Plenário	2	2	2	0	6
8. Encaminhadas ao Senado Federal (com poder conclusivo)	13	8	10	6	37
9. Transformadas em norma jurídica em tramitação conclusiva	3	0	0	0	3
10. Proposições vetadas totalmente (conclusiva e não-conclusiva)	1	0	0	0	1
11. Aguardando apreciação de Recurso contra Poder conclusivo	2	3	3	1	9
TOTAL DE PROPOSIÇÕES APRECIADAS NA CSSF	129	119	165	138	551

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html>

A tabela 2 mostra o universo de proposições que tramitaram na CSSF na 52ª legislatura. Foram 551 proposições, divididas primeiramente em 11 categorias.

Esta tabela foi modificada para a tabela 3.

TABELA 3
2º RESULTADO PESQUISA QUANTITATIVA

Proposições apreciadas pela CSSF	1ª Sessão Legislativa Ordinária 2003	2ª Sessão Legislativa Ordinária 2004	3ª Sessão Legislativa Ordinária 2005	4ª Sessão Legislativa Ordinária 2006	Total
3 - Arquivadas por terem sido rejeitadas no mérito e por parecer terminativo (arts. 133, 54, 164 c/c 58, 4º do RICD)	33	37	50	29	149 (65,0%)
4 - Prontas para pauta em Plenário	7	3	4	3	17 (7,42%)
5 - Prontas para pauta em Plenário (com solicitação de urgência)	0	1	1	0	2 (0,9%)
6 - Votadas pelo plenário sem alterações	3	1	1	0	5 (2,2%)
7 - Alteradas/rejeitadas pelo Plenário	2	2	2	0	6 (2,6%)
8 - Encaminhadas ao Senado Federal (com poder conclusivo)	13	8	10	6	37 (16,2%)
9 - Transformadas em norma jurídica em tramitação conclusiva	3	0	0	0	3 (1,3%)
10 - Proposições vetadas totalmente (conclusiva e não-conclusiva)	1	0	0	0	1 (0,4%)
11 - Aguardando apreciação de Recurso contra Poder conclusivo	2	3	3	1	9 (4,0%)
TOTAL DE PROPOSIÇÕES	64	55	71	39	229 (100%)

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html>

Duas categorias foram retiradas da tabela 2 por não serem consideradas relevantes para o objeto de estudo dessa pesquisa, a saber:

. Item 1: proposições que foram apreciadas pela CSSF e que ainda tramitam em outras comissões. Não serve para analisar a relação comissão-plenário porque o que está tramitando pode sofrer ainda diversas alterações.

. Item 2: as proposições arquivadas pelo fim da legislatura o são em caráter definitivo, uma vez que o autor não solicitou seu desarquivamento dentro prazo estipulado pelo RICD.

Então, conforme pode ser observado na tabela 3 o número total de proposições cai para 229.

Dados relevantes presentes nos diversos itens da tabela 3 parecem apontar a confiança do plenário na posição da comissão, conforme discriminado abaixo:

. O item 3 trata das matérias arquivadas por rejeição do mérito pela comissão. O plenário, por via de recurso, poderia rever a decisão e, não o fazendo, parece demonstrar confiança na posição da comissão. Também demonstra que a comissão funciona como uma espécie de filtro, que faz o controle prévio daquilo que é ou não assunto com pertinência para ser transformado em norma jurídica.

. O item 5 aponta para um inexpressivo número de solicitações de urgência durante o período de apreciação da comissão, somente duas para uma legislatura. Quando o pedido de urgência é feito a comissão tem cinco sessões¹² para examiná-la, votá-la e encaminhá-la para o plenário. Se não houver parecer aprovado na comissão, esse será proferido em Plenário por relator lá designado. Conforme coloca Pereira e Mueller (2000), esse prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido pedido de urgência.

. Os itens 8 e 9 referem-se às matérias com poder conclusivo já encaminhadas ao Senado ou já transformadas em normas jurídicas, sem que o plenário tenha se manifestado, somam 40/229, o que indica a força da comissão em aprovar proposições diretamente, uma vez que o Regimento interno prevê o chamado recurso contra o poder conclusivo e, para complementar, o item 11 traz um pequeno número desses recursos (9).

. O item 10 mostra que apenas uma proposição foi vetada durante a legislatura, mas como o universo de proposições que viraram lei (3), em tramitação conclusiva, também é muito pequeno, esse resultado foi considerado não significativo para os fins deste estudo.

Assim, os resultados acima apresentam certa consonância entre o plenário e comissão, pois há pouco conflito.

¹² Ver art. 52, inciso I, do RICD.

4.1.2 – Permanência dos membros da Comissão e conteúdo das matérias.

Para verificar o grau de especialização dos membros da CSSF, foi feita uma análise da permanência destes na comissão ao longo da legislatura, os dados estão na tabela 4.

TABELA 4
PERMANÊNCIA DOS MEMBROS DA CSSF

	1ª SLO - 2003	2ª SLO – 2004	3ª SLO – 2005	4ª SLO - 2006
Nº de membros titulares e suplentes da CSSF	84	60	62	66
Nº de Membros que permaneceram na CSSF desde a 1ª SLO	-	44	40	39
Índice de permanência na CSSF em relação à 1ª SLO	-	73,3%	47,61%	46,42%
Média de Permanência na 52ª Legislatura	65,5%			

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html>

Conforme já discutido, a especialização de um parlamentar permite ampliar a produção legislativa, aumentando a capacidade e a qualidade de apreciação das matérias. (OLIVEIRA, 2004).

A tabela demonstra certo interesse do parlamentar em permanecer na comissão ao longo da legislatura. Observa-se que, mesmo com a diminuição do número de membros, que acontece na segunda sessão legislativa, ainda assim o percentual de permanência continua alto, sendo o percentual total da legislatura de 65,5%.

Outro dado síntese desse interesse de permanência é o contido no último ano da legislatura (2006), 39 de 66 membros estavam desde o início do quadriênio.

Essa permanência pode evidenciar um grau de *expertise*, mas também pode demonstrar que o parlamentar pretenda ganho eleitoral e por isso permanece como membro na comissão.

Dessa forma, é importante analisar que tipos de proposições foram aprovadas pelos deputados na CSSF, em caráter conclusivo, dentro dos diversos assuntos tratados por esta comissão, como veremos na tabela a seguir.

4.1.3 Temas abordados em apreciação conclusiva

TABELA 5
TEMAS ABORDADOS NAS PROPOSIÇÕES APRECIADAS CONCLUSIVAMENTE
PELA CSSF NA 52ª LEGISLATURA (*)

TEMA	Nº DE PROJETOS
Família (criança, mulher, adolescente e idoso)	11
Políticas de Saúde (incluindo planos de saúde)	7
Previdência Social	7
Medicamentos	5
Portador de Necessidades Especiais	3
Cigarro, Álcool e outras Drogas	2
Assistência Social	2
Profissionais de Saúde	2
Outros (datas e homenagens)	1
TOTAL	40

(*) **Proposições transformadas em normas jurídicas ou em fase de revisão pelo Senado Federal**

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço:
<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html>

A tabela acima demonstra o interesse dos deputados na área de família, políticas de saúde e previdência social. Essas são áreas que comportam políticas de abrangência nacional, não comportando políticas paroquiais, o que enfraquece a idéia de políticas distributivistas, nos moldes entendidos para o caso americano, em que o congresso tem grande poder para focar os benefícios localmente para os chamados distritos dos parlamentares.

Os dados da tabela apontam também que os parlamentares têm uma agenda social, o que parece corroborar com o que Figueiredo e Limongi (2001) concluíram, ou seja, que a agenda do Legislativo é social e que o Executivo, quando tem a iniciativa de leis na área social, geralmente o faz para complementar uma ação desenvolvida na área econômica.

Para tentar verificar o que foi colocado acima, foram analisadas as proposições de iniciativa do Poder Executivo, conforme tabela a seguir.

4.1.4 Proposições de iniciativa do Poder Executivo

TABELA 6
TEMAS ABORDADOS NAS PROPOSIÇÕES DO PODER EXECUTIVO
APRECIADAS PELA CSSF

TEMA	Nº DE PROJETOS
Previdência Social	4
Assistência Social	3
Políticas de Saúde (incluindo planos de saúde)	2
Família (criança, mulher, adolescente e idoso)	1
Cigarro, Álcool e outras Drogas	1
TOTAL	11

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço:
<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html>

Conforme mostra a tabela 6, o Poder Executivo não se interessou muito, nesse período, por legislar em política social, deixando ao legislativo essa tarefa.

Observa-se que das onze proposições apresentadas, apenas três foram transformadas em lei sem modificação pelas comissões, quatro sofreram alterações e um projeto foi rejeitado pela comissão.

Além disso, novamente percebe-se que o pedido de urgência foi pouco utilizado, apenas três proposições tiveram o pedido de urgência solicitado.

De acordo com Pereira e Muller (2000, p.48), o pedido de urgência na legislatura referente ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi amplamente utilizado, e alcançava 19,38% em temas sociais, o que pode indicar que na CSSF, nesse primeiro momento do governo de Luís Inácio Lula da Silva, este mecanismo da preponderância Executiva tem sido pouco utilizado.

O Executivo também pode utilizar da via da medida provisória para inviabilizar o trabalho das comissões. Sobre isso veremos a tabela 7.

TABELA 7
MEDIDAS PROVISÓRIAS (MP'S) EDITADAS
NA ÁREA TEMÁTICA DA CSSF

	1º SLO 2003	2º SLO 2004	3º SLO 2005	4º SLO 2006	TOTAL
MP'S EDITADAS	58	73	42	67	240 (100%)
MP'S EDITADAS SOBRE A ÁREA TEMÁTICA DA CSSF	9	12	3	1	25 (10,41%)

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço:
<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>

Estes dados trazem mais uma evidência de que o Poder Executivo não interferiu ou pouco legislou sobre a área temática da comissão, utilizando pouco de suas prerrogativas institucionais.

Das 240 Medidas Provisórias (MP'S) editadas na legislatura, apenas 25 (10,4%) foram sobre a área temática da CSSF.

A tabela 8 aponta para a iniciativa das proposições apreciadas na CSSF demonstrando que, das 551 proposições, 533 foram de iniciativa dos parlamentares, o que reforça a chamada agenda social do legislativo, mas também aponta para a atuação expressiva dos deputados como atores legítimos e importantes para a CSSF.

4.1.5 Autoria das proposições

TABELA 8
AUTORIA DAS 551 PROPOSIÇÕES APRECIADAS PELA CSSF NA
52ª LEGISLATURA

AUTOR	1º SLO 2003	2º SLO 2004	3º SLO 2005	4º SLO 2006	TOTAL
PARLAMENTAR	119	117	162	135	533
PODER EXECUTIVO	5	1	2	3	11
COMISSÃO	3	1	1	-	5
OUTROS (Mesa, Poder Judiciário, PGR)	2	-	-	-	2

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço:
<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>

4.1.6 Proposições apreciadas pela Comissão e pelo Plenário

QUADRO 1
PROPOSTAS ALTERADAS/REJEITADAS PELO PLENÁRIO

Proposição	Resultado na Comissão	Resultado no Plenário
PL 2399/2003, do Poder Executivo, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, e dá outras providências.	Pela aprovação, com emendas.	Aprovação de Substitutivo de outra comissão (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC)
*PL 6680/2002, do Sr. Eduardo Campos, que estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão social do Estado, dispondo que o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional o Mapa da Exclusão Social, como parte integrante da prestação de contas anual.	Pela aprovação, com emendas	Aprovação do PL por meio de Emenda Substitutiva global, prejudicando o projeto e as emendas a ele apresentadas.
PL 3466/2004, do Sr. Inocêncio Oliveira, que estabelece critérios para a edição de lista referencial de honorários médicos, no âmbito nacional, e dá outras providências.	Pela aprovação, com substitutivo	Aprovação do Substitutivo da CDEIC, restando prejudicado o Substitutivo da CSSF.
*PL 2915/2004, do Senado Federal, Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde.	Pela aprovação, com substitutivo.	Aprovação do Projeto de Lei na forma original. Prejudicando o Substitutivo da Comissão, que o altera.
PL 5524/2005, do Sr. Pedro Canedo, que "Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso, o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências" NOVA EMENTA: "Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências." Criando a loteria "Timemania".	Pela aprovação, com complementação do voto.	Aprovação do Substitutivo de outra comissão (Finanças e Tributação).
PL 4559/2004, do Poder Executivo, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção de Belém do Pará; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.	Pela aprovação deste, com substitutivo modificado e pela rejeição do PL 4958/2005, e do PL 5335/2005, apensados.	Aprovação do Substitutivo de outra comissão (Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania), prejudicando o Substitutivo da CSSF.

(*) somente nestes dois casos o Plenário não acatou a decisão de nenhuma comissão.

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>

Os dados do Quadro 1 demonstram a relação plenário/comissão. Primeiramente, observa-se o pouco número de matérias que foram apreciadas pelo plenário (6). Através da leitura dos projetos de lei e das alterações propostas, percebe-se que, além de poucas alterações, o plenário, na maioria dos casos, acata sempre o substitutivo (que significa a aprovação do projeto pela comissão, mas com alterações) de alguma comissão.

4.1.7 – Comissões Especiais da área temática da CSSF

QUADRO 2
***COMISSÕES ESPECIAIS SOBRE A ÁREA TEMÁTICA**
DA CSSF NA 52ª LEGISLATURA

Comissão	Resultado
Estatuto da Mulher - PL 1399/03 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1399, de 2003, do Senhor Renato Cozzolino, que "dispõe sobre o estatuto da mulher e dá outras providências".	Arquivada sem conclusão
Estatuto do Portador de Necessidades Especiais – PL 3638/00 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 3638, de 2000, que "institui o Estatuto do Portador de Necessidades Especiais e dá outras providências".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade
Plano Nacional de Juventude – PL 4530/04 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.530, de 2004, de autoria da Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude, que "aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade
Consumo de Bebidas Alcoólicas – PL 4846/94 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4846, de 1994, do Sr. Francisco Silva, que "estabelece medidas destinadas a restringir o consumo de bebidas alcoólicas e dá outras providências"	Em tramitação. Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)
Proteção Crianças Ameaçadas de Morte – PL 5234/05 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5234, de 2005, do Poder Executivo, que "institui a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte, cria o Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, e dá outras providências".	Em tramitação. Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)
Lei da Adoção - PL 6222/05 - Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6222, de 2005, que "dá nova redação ao § 2º do art. 46 e ao caput do art. 52 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre adoção internacional".	Aprovado o Parecer na comissão. A matéria aguarda deliberação do Plenário em regime de prioridade

* Observa-se que nenhuma proposição foi transformada em norma jurídica, até a data da coleta dos dados (novembro/2007).

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço:

<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/especial>

O quadro 2 mostra que nesta comissão e naquela legislatura o número de comissões especiais instaladas sobre a área temática da CSSF foi muito pequeno e que

nenhuma proposição foi transformada em lei.

De acordo com Oliveira (2004), o uso de comissões especiais também pode ser um instrumento do Executivo para aprovar sua agenda, o que não ficou evidente no período e na comissão aqui analisados. Esse dado sugere que, para CSSF, o instituto da comissão especial não teve mais sucesso na tramitação legislativa do que a comissão permanente e indica o fortalecimento desta em comparação àquela.

5 CONCLUSÕES

Com esta pesquisa, buscou-se analisar a atividade legislativa da CSSF na 52ª legislatura, apresentando evidências que ajudassem em uma percepção do papel dessa comissão e da sua forma de atuação em relação ao plenário, bem como se o colegiado contribuiu para o fortalecimento institucional da Casa como um todo.

Inicialmente foram definidas duas perguntas iniciais, a primeira procurou saber qual a importância da CSSF e que papel desempenha na arena legislativa e, a segunda, qual ator predomina na relação entre a comissão e o plenário.

Percebe-se que a CSSF, na apreciação das proposições, não privilegia políticas paroquiais, mas sim políticas de abrangência nacional.

O colegiado demonstra grande poder de veto e os deputados dão grande importância à comissão, uma vez que são os principais iniciadores das proposições por ela apreciadas.

A baixa incidência de pedidos de urgência, presente na 52ª legislatura, pode apontar um fortalecimento da comissão como centro de debate e evidenciar o caráter distributivo da mesma. Indica ainda que a CSSF teve uma agenda e razoável comando sobre ela, tendo aprovado vários projetos em caráter conclusivo. É uma comissão com importante papel legislativo.

A permanência dos deputados na comissão pode indicar mais um grau de *expertise* do que uma característica distributivista, pela própria natureza das proposições apresentadas e aprovadas. Contudo, só esse elemento não caracteriza a perspectiva informacional, isto porque uma comissão de especialistas também é característica distributivista.

O que diferencia os especialistas da teoria distributiva dos da teoria informacional é que aqueles não têm interesse em passar o conhecimento para o Plenário e estes são colocados na comissão para que o façam. Neste trabalho não ficou evidenciado que os deputados obtiveram ganhos particulares que possam ser alocados como ganhos distributivos.

Sobre a relação agente-principal, pode-se concluir que as matérias aprovadas nas duas instâncias e as que passaram por apreciação conclusiva mostram uma grande consonância entre Plenário e Comissão. Essas matérias aprovadas sem grandes contestações não permitem concluir a predominância nem da perspectiva informacional nem da distributiva, pois as matérias fluem pelo acordo entre ambos.

Porém, apesar de os dados indicarem certa concordância Plenário-Comissão, características mais amplas do sistema político dão margem à hipótese de que a comissão se

impõe sobre o plenário e esse aparente paradoxo acontece porque não é do interesse do governo atual interferir na agenda social; pelo contrário, há uma liberação do governo para que esta avance, o que é consoante com sua formação de partido de esquerda, com apoio de movimentos populares.

Com isso, percebe-se que há um forte elemento da perspectiva distributiva, ou seja, os parlamentares mais interessados nas questões sociais têm espaço para avançar suas propostas por meio da CSSF e o Plenário (no qual o governo tem grande influência) não atrapalha.

Conclui-se então que a CSSF, no primeiro governo do Presidente Lula, teve uma agenda própria. Pouco foi pautada ou esvaziada pelo Executivo e o Plenário não utilizou instrumentos para esvaziá-la, mesmo havendo grande relação entre Plenário e Governo, no caso brasileiro.

Pereira e Mueller (2000, p. 43), discorrendo sobre a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo, afirmam que o Executivo brasileiro detém “significativo poder de influenciar o processo legislativo para assegurar resultados consistentes com suas preferências”. Ou seja, o que o governo quer ele manifesta, na maioria dos casos, pelo Plenário, para onde faz fluir rápido o que é de seu interesse e vetar o que não lhe interessa.

Este trabalho apontou mais para a presença da perspectiva distributiva na CSSF que a informacional, porém, o modelo distributivo não ficou claramente definido na Comissão porque políticas paroquiais não predominaram no colegiado.

O sistema eleitoral americano é composto por distritos uninominais e os representantes são eleitos pelo princípio majoritário. Por esse modelo, os eleitores conhecem seu representante que, por sua vez, sabe exatamente qual é o seu colégio eleitoral (MACHADO, 2005), facilitando a adoção de políticas direcionadas para obtenção de ganhos eleitorais. No Brasil, o quadro é mais complexo, pois os parlamentares têm, na maioria dos casos, votos dispersos nos grandes distritos que são os Estados, além de serem eleitos pelo sistema proporcional, fatores que dificultam a análise de ganho eleitoral, mediante a adoção de políticas paroquiais ou nacionais.

A teoria do Novo Institucionalismo e suas vertentes não se encaixam perfeitamente ao sistema de comissões brasileiro, mesmo quando estudado de forma abrangente ou de forma mais particular como se pretendeu aqui. Contudo, este trabalho procurou contribuir para o debate teórico que vem sendo realizado no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004. 416 p.

BORGES, Arthur de Castro. **As Comissões dos Parlamentos**. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 21, n. 21, 1978. p. 15-24.

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 52, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006. 87 p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento comum** : resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006 e legislação conexa / Congresso Nacional. -- Brasília : Congresso Nacional, 2007. 272 p.

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 222 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 231 p.

GOLDEBERG, Miriam. **A arte de Pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997. 107 p.

KREHBIEL, Keith (1991). **Information and Legislative Organization**. The University of Michigan Press.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos**. Rio de Janeiro, BIB, 1º semestre, 1994, pp. 3-38.

MACHADO, Fábio Ribeiro. **Teoria Informacional e a organização legislativa: Elementos constitutivos**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2005. Disponível em: <http://www.politicaufpe.t5.com.br/Papers/4.1%20-%20Fabio.pdf> . (acesso em set./07)

OLIVEIRA, Tatiana Alves. **As Comissões na Câmara dos Deputados**. 2004. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

PACHECO, Luciana Botelho. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das comissões**. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002. 120p. – (Série monografias; n. 1)

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados , Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 15, n. 43, 2000 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 19, n. 55, 2004 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

RICCI, Paolo. **O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?**. Dados , Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados**. Dados , Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=pt&nrm=iso. (acesso em jul/07)

SOUZA, Marilda Barbosa Machado. **Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico**; revisão Érika Maria de Assis. Brasília: s.n., 2006