



# E-Legis

Biblioteca  
**DIGITAL**  
CÂMARA



E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados

<http://inseer.ibict.br/e-legis>  
<http://bd.camara.gov.br>



**ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE  
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA DE ACORDO COM AS VERTENTES  
DISTRIBUTIVISTA E INFORMACIONAL**

Nara Lúcia de Lima\*

**Resumo:** Este artigo apresenta estudo da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados – CSSF – no período compreendido entre 2003 a 2006, correspondente à 52ª Legislatura 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 e que a teoria escolhida não é suficiente para explicar o funcionamento da Comissão e do sistema de comissões da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Comissões, Câmara dos Deputados, Atividade Legislativa, Teoria informacional, Teoria Distributivista, Novo Institucionalismo.

**Abstract:** This paper introduces a study of the legislative activity of the Commission on Social Security and Family of the Câmara dos Deputados – CSSF – from 2003 to 2006, and its relations to the informational and distributivist perspectives, which belong to the New Institutionalism. Performing a quantitative analysis, we could note the agenda power and the importance of the referred committee, and how it plays a relevant legislative role, having little influence from the Executive and Plenary. The data suggest a distributivist predominance on the Committee's activities and also inform that the chosen theory is not enough to explain the work of the Committee as well as the committee system from the Câmara dos Deputados.

**Keywords:** Committees, House of Representatives, Legislative Activity, Informational Theory, Distributivist Theory, New Institutionalism

---

\* Graduada em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (1998); Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (2007); Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados (desde 2005), com atuação na área de assessoria técnica-legislativa em Lideranças partidárias, atualmente Assessora de Plenário da Liderança do PMN ([nara.lima@camara.gov.br](mailto:nara.lima@camara.gov.br))

## 1 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 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, 2001).

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 submeter à deliberação do 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<sup>1</sup> analisa a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados – CSSF – à 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.

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?

---

<sup>1</sup>Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, sob orientação do Prof. Ricardo de João Braga.

Para responder as perguntas, foram tabulados dados relativos às proposições apreciadas pela comissão nas quatro sessões legislativas ordinárias da 52ª legislatura (2003-2006). 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.

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.

## **2 As teorias do Novo Institucionalismo e o Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados.**

O propósito aqui é expor a linha de argumentação dos três modelos teóricos do novo institucionalismo: distributivista, informacional e partidário<sup>2</sup> 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 simétrica, 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 (Pereira e Mueller, 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 (Oliveria, 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, 1991).

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: o atendimento das demandas de seus distritos eleitorais. Dessa forma, o Legislativo irá aparecer, na ótica

---

<sup>2</sup>Esta vertente não foi objeto de estudo neste trabalho

distributiva, para atender aos interesses de reeleição dos congressistas que, para isso, precisam contentar suas clientelas (Oliveira, 2004). O mecanismo de funcionamento são as “trocas de votos” e a distribuição de direitos de propriedade exclusivos sobre temas entre as comissões.

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. 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, a fim de se produzir uma “boa” política pública, 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, 1991).

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 no período compreendido entre 1991 a 2003, 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).

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 legislativa<sup>3</sup> e definida pelo critério da proporcionalidade partidária, sendo assegurada uma vaga de titular a cada deputado em, pelo menos, uma comissão permanente.

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 recurso<sup>4</sup> 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 recursal<sup>5</sup>, 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 40 (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).

Esse enfraquecimento é proporcionado principalmente por instrumentos institucionais que estenderam os poderes legislativos do Poder Executivo brasileiro, tais como: o poder de

---

<sup>3</sup>Período que compreende o ano legislativo ordinário: de 02 de fev. a 17 de jul. e de 1º de ago. a 22 de dez.

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

<sup>5</sup>Ver art. 58, parágrafo 1º do RICD

iniciar legislação, retirar proposição das comissões por meio do pedido de urgência<sup>6</sup>, 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.”(idem, 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).

### **3 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: assistência social, saúde, previdência social, direito de idosos, crianças etc.

A proposta deste estudo focaliza a CSSF por tratar-se de comissão atuante e que, conforme visto acima, formula políticas em 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 tramitou na comissão por 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 mensalmente<sup>7</sup>.

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.

---

<sup>6</sup>Ver art. 64, parágrafos 1º e 2º da CF e art. 152 do RICD.

<sup>7</sup>Ver anuário estatístico de 2005 no endereço: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/producao/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    | 2ª SLO    | 3ª SLO    | 4ª SLO    | Total      |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|                          | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      |            |
| Deliberativas Ordinárias | 31        | 24        | 34        | 21        | <b>110</b> |
| Audiência Pública        | 33        | 19        | 24        | 11        | <b>87</b>  |
| Subcomissões             | 11        | 4         | -         | -         | <b>15</b>  |
| Seminários               | 4         | 1         | 2         | 3         | <b>10</b>  |
| Simpósios                | -         | -         | 2         | -         | <b>2</b>   |
| <b>Total</b>             | <b>79</b> | <b>48</b> | <b>62</b> | <b>35</b> | <b>224</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

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. 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.

#### 4 Resultados

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](http://www.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html) e também no sistema de acompanhamento de proposições encontrado no endereço [www.camara.gov.br/proposicoes](http://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.

Tabela 2: 1º Resultado Pesquisa Quantitativa

| Proposições apreciadas pela CSSF   | 1ª Sessão Legislativa - 2003 | 2ª Sessão Legislativa - 2004 | 3ª Sessão Legislativa - 2005 | 4ª Sessão Legislativa - 2006 | Total |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------|
| <b>1. Tramitando em outras Comissões</b>   | 35                           | 32                           | 45                           | 28                           | 140   |
| <b>2. Arquivadas pelo fim da Legislatura (art. 105 RICD)</b>   | 30                           | 32                           | 49                           | 71                           | 182   |
| <b>3. Arquivadas por terem sido rejeitadas no mérito e por parecer terminativo (arts. 133, 54, 164 c/c 58, 4º do RICD)</b> | 33                           | 37                           | 50                           | 29                           | 149   |



| Proposições apreciadas pela CSSF                                 | 1ª Sessão Legislativa - 2003 | 2ª Sessão Legislativa - 2004 | 3ª Sessão Legislativa - 2005 | 4ª Sessão Legislativa - 2006 | Total      |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------|
| 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          |
| <b>TOTAL DE PROPOSIÇÕES APRECIADAS NA CSSF</b>                   | <b>129</b>                   | <b>119</b>                   | <b>165</b>                   | <b>138</b>                   | <b>551</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

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   | 1                                    | 0                                    | 0                                    | 0                                    | 1 (0,4%)    |

| 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             |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| <b>totalmente (conclusiva e não-conclusiva)</b>                      |                                      |                                      |                                      |                                      |                   |
| <b>11 - Aguardando apreciação de Recurso contra Poder conclusivo</b> | 2                                    | 3                                    | 3                                    | 1                                    | 9 (4,0%)          |
| <b>TOTAL DE PROPOSIÇÕES</b>  | 64                                   | 55                                   | 71                                   | 39                                   | <b>229 (100%)</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

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 ainda sofrer 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 do 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, deixa dúvidas sobre se este aceita incondicionalmente o que a CSSF faz, ou se a comissão só faz o que “sabe” que o plenário vai acatar. 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 sessões<sup>8</sup> 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 colocam 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

<sup>8</sup>Ver art. 52, inciso I, do RICD.

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 não nos permitiu fazer inferências para este estudo, mas pode servir a reflexões futuras.

Como conclusão inicial, pode-se afirmar que os resultados acima apresentam certa consonância entre o plenário e comissão, pois há pouco conflito.

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

|   | <b>1ª Sessão<br/>Legislativa<br/>Ordinária 2003</b> | <b>2ª Sessão<br/>Legislativa<br/>Ordinária 2004</b> | <b>3ª Sessão<br/>Legislativa<br/>Ordinária 2005</b> | <b>4ª Sessão<br/>legislativa<br/>Ordinária 2006</b> |
|---|---|---|---|---|
| <b>N.º de membros titulares e suplentes da CSSF</b>           | 84  | 60  | 62  | 66  |
| <b>N.º de Membros que permaneceram na CSSF desde a 1ª SLO</b> | -   | 44  | 40  | 39  |
| <b>Índice de permanência na CSSF em relação à 1ª SLO</b>      | -   | 73,3%   | 47,61%  | 46,42%  |
| <b>Média de Permanência na 52ª Legislatura</b>                | <b>65,5%</b>  |   |   |   |

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

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<sup>9</sup>.

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.

<sup>9</sup>As comparações foram feitas com a composição inicial da 1ª SLO, vale ressaltar que pode haver parlamentares que ingressaram no colegiado na 2ª ou 3ª SLO e permaneceram até o fim da 4ª SLO. Estes, apesar de não entrarem no índice apresentado, também estão em processo de especialização.

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.

Tabela 5: Temas Abordados nas Proposições Apreciadas Conclusivamente pela CSSF na 52ª Legislatura (\*)

| <b>TEMA</b>                                    | <b>Nº DE PROJETOS</b> |
|--|-----------------------|
| 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                     |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>40</b>             |

(\*) 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> - acesso em nov/2007

A tabela anterior 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 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.

Tabela 6: Temas Abordados Nas Proposições Do Poder Executivo Apreciadas Pela CSSF

| <b>TEMA</b>                                    | <b>N.º DE PROJETOS</b> |
|--|------------------------|
| 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                      |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>11</b>              |

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSSF constantes no endereço: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cssf/relatorio.html> - acesso em nov/2007

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.

A Tabela 7 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 e também aponta para a atuação expressiva dos deputados como atores legítimos e importantes para a CSSF.

Tabela 7: Autoria das 551 Proposições Apreciadas pela CSSF na 52ª Legislatura

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

Fonte: Elaboração própria com dados encontrados no endereço: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes> - acesso em nov/2007

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.

Quadro 1: Propostas Alteradas/Rejeitadas pelo Plenário

| Proposição  | Resultado na<br>CSSF        | 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  | Pela aprovação com emendas  | <b>Aprovação do PL por meio de Emenda Substitutiva global, prejudicando o projeto e as</b>                        |

| Proposição   | Resultado na CSSF  | Resultado no Plenário  |
|--|--|--|
| Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional o Mapa da Exclusão Social, como parte integrante da prestação de contas anual.   |  | <b>emendas a ele apresentadas.</b>   |
| 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.  | <b>Aprovação do Projeto de Lei na forma original. Prejudicando o Substitutivo da Comissão, que o altera.</b>                         |
| 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> - acesso em nov/2007

O Quadro 2 mostra que nesta comissão e, naquela legislatura, o número de comissões especiais instaladas sobre a área temática da CSSF foi apenas seis, sendo que o ponto mais importante é que nenhuma delas teve como resultado a aprovação de proposição 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.

Quadro 2: Comissões Especiais sobre a Área Temática da CSSF na 52ª Legislatura\*

| <b>Comissão</b>  | <b>Resultado</b>  |
|--|---|
| <b>Estatuto da Mulher - PL 1399/03</b> - 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   |
| <b>Estatuto do Portador de Necessidades Especiais – PL 3638/00</b> - 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 |
| <b>Plano Nacional de Juventude – PL 4530/04</b> - 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 |
| <b>Consumo de Bebidas Alcoólicas – PL 4846/94</b> - 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.<br>Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)                  |
| <b>Proteção Crianças Ameaçadas de Morte – PL 5234/05</b> - 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.<br>Aguardando reinstalação da comissão na atual legislatura (53ª)                  |
| <b>Lei da Adoção - PL 6222/05</b> - 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> - acesso em nov/2007

## 5 Conclusão

O estudo da atividade legislativa da CSSF, na 52ª legislatura, apresenta evidências que favorecem a percepção do papel dessa comissão e da sua forma de atuação em relação ao plenário, bem como se o colegiado contribui para o fortalecimento institucional da Casa como um todo.

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.

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 governo manifesta o que quer, na maioria dos casos, pelo Plenário, para onde faz fluir rapidamente o que é de seu interesse e vetar o que não lhe interessa.

Conclui-se 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.

Este trabalho apontou mais para a presença da perspectiva distributiva na CSSF que a



informativa, 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 melhor 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.

Com isso, pode-se afirmar que 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. Observe-se, ainda, que este trabalho procurou contribuir para o conhecimento da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

## Referências

- 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. 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**. 2ª 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 Informativa 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.
- 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](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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=pt&nrm=iso)>. (acesso em jul/07)