



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

RAIMUNDA ELIENE SOUSA SILVA

**ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA
(CSSF) SOBRE MATÉRIAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA
SOCIAL (1999- 2018).**

BELÉM-PA

2020

RAIMUNDA ELIENE SOUSA SILVA

**ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA
(CSSF) SOBRE MATÉRIAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA
SOCIAL (1999-2018).**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política sob a orientação da professora Dr^a Maria Dolores Lima da Silva.

BELÉM-PA
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**

Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S725a Sousa Silva, Raimunda Eliene.

Atuação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) sobre
matérias de Previdência e Assistência Social (1999-2018) / Raimunda
Eliene Sousa Silva. — 2020.
91 f.: il.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2020.

1. Câmara dos Deputados. 2. Comissões. 3. CSSF. 4. Poder
conclusivo. 5. Processo decisório. I. Título.

RAIMUNDA ELIENE SOUSA SILVA

**ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA
(CSSF) SOBRE MATÉRIAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA
SOCIAL (1999 – 2018)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Data de aprovação: 27/11/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Maria Dolores Lima da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Pará (PPGCP – UFPA)

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (Examinador interno)
Universidade Federal do Pará (PPGCP – UFPA)

Prof. Dr. Ivan Henrique de Mattos e Silva (Examinador externo)
Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

Dedico este trabalho aos meus pais Maria
Guiomar e José que sempre me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Antes de finalizar esse trabalho não poderia deixar de registrar meus sinceros agradecimentos a todos que estiveram comigo durante essa caminhada intensa, mas extremamente gratificante. Primeiro, a Deus por todas as oportunidades concedidas. Ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFGPA) pelo acolhimento e investimentos na minha formação como pesquisadora. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante os dois anos de mestrado, o que tornou possível essa pesquisa e ao PROCAD-AMAZÔNIA-CAPES, pelo investimento para participar como pesquisadora visitante na Universidade Federal de Minas Gerais.

A minha orientadora, professora Dolores pela orientação, incentivo e principalmente pela confiança, pois sem a qual não seria possível a construção desse trabalho. Ao professor Bruno, pelo incentivo e palavras motivadoras ao longo da minha formação acadêmica. A professora Eugênia e ao professor Carlos, pelo carinho, conselhos e pelos momentos agradáveis e, a todos os professores do PPGCP que eu tive o prazer de ser aluna e conviver ao longo da minha trajetória no mestrado.

Aos meus pais, que mesmo não compreendendo minha vida acadêmica, sempre me apoiaram com palavras de incentivos, aos meus irmãos e familiares que me ajudaram direta ou indiretamente.

Além disso, quero agradecer as amigas que foram construídas ao longo do curso, em especial a Suzi, melhor amiga que o mestrado me deu, agradeço a amizade sincera, aos momentos de descontração, as chamadas de vídeo no período de quarentena quando não tínhamos mais condições psicológicas para escrever e, principalmente, a todo apoio ao longo dessa jornada. Ao Allan, Ingrid, Marcos Felipe e a todos os amigos da turma de 2018, pelas alegrias compartilhadas, convívio em sala de aula e no laboratório de Ciência Política momentos que rendiam muitas conversas, gargalhadas e cafezinhos. A melhor estagiária do PPGCP Beatriz Vianna, pela sua delicadeza e gentileza em receber a todos na secretaria, sempre disposta a ajudar. A Delice, secretaria do PPGCP pelo carinho, paciência e preocupação. A Luana, pela amizade sincera por todas as trocas e aventuras vivenciadas. Recebam meus sinceros agradecimentos, muito obrigada a todos!

“Que nada nos defina, que nada nos limite, que nada nos sujeite. Que a liberdade seja a nossa própria substância, já que viver é ser livre”.
(Simone de Beauvoir)

RESUMO

Esta dissertação analisa o papel da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) na Câmara dos Deputados focando as políticas de Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018. O objetivo do trabalho é analisar a dinâmica interna da CSSF por meio da perspectiva de abordagem neo-institucional, cujo debate foca na importância das regras institucionais na definição do processo decisório. Observamos o contexto institucional onde os projetos foram discutidos e votados e o papel dos atores políticos. A análise foi conduzida por duas hipóteses: H1 afirma que “A comissão atuou de forma proativa filtrando e aprovando propostas de Previdência e Assistência Social que tramitaram na CSSF” e H2 sustenta que “A comissão não tem poder conclusivo quando o que está em pauta são as matérias de interesse da coalizão do governo, devido ao alto grau de conflito que as mesmas suscitam”. Trata-se de um estudo exploratório que quantifica e interpreta os dados relativos ao processamento das propostas apresentadas à comissão, registrados nos relatórios anuais da arena legislativa, disponíveis no site da Câmara dos Deputados. A pesquisa constatou que a CSSF é a terceira maior comissão em número de parlamentares e projetos de lei encaminhados para discussão, possuindo uma estrutura capaz de decidir sobre o desfecho das matérias de sua competência. A análise dos dados mostrou um número pequeno de projetos emendados no interior da comissão, o que nos leva a inferir que as matérias legislativas submetidas à CSSF apresentavam questões de baixo conflito entre os partidos. As propostas aprovadas tramitaram com baixa interferência dos pedidos de urgência, tendo sido respeitada a decisão deliberada pela CSSF. Contudo, os resultados mostraram, também, que essa comissão é uma arena importante para agilizar as atividades da Câmara, atuando como um espaço de filtragem dos projetos apresentados, aprovando ou rejeitando dentro de sua jurisdição. Os resultados observados sugerem que as matérias mais complexas, relativas às temáticas de Previdência e Assistência Social, obedecem a tramitação especial fora da CSSF.

PALAVRAS-CHAVE: Câmara dos Deputados, comissão, CSSF, processo decisório.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the performance of the Social Security and Family Commission (SSFC) in the Chamber of Deputies with a focus on Social Security and Social Assistance policies from 1999 to 2018. The objective of the work is to analyze the internal dynamics of the SSFC from the perspective of approach neoinstitutional, whose debate focuses on the importance of institutional rules in defining the decision-making process. We observed the institutional context where the projects were discussed and voted on and the role of political actors. The analysis was made by two hypotheses: H1 states that “The commission acted proactively filtering and approving the social security and assistance proposals processed in the SSFC” and H2 maintains that “The commission has no conclusive power when what is on the agenda is a matter of interest. government coalition, due to the high degree of conflict they raise”. This is an exploratory study that quantifies and interprets the data related to the processing of proposals submitted to the committee, recorded in the annual reports of the legislative arena, available on the website of the Chamber of Deputies. The survey found that the SSFC is the third largest committee in number of parliamentarians and projects submitted for discussion, having a structure capable of deciding on the outcome of matters within its competence. The analysis of the data revealed a small number of altered projects within the commission, which leads us to infer that the legislative matters submitted to the SSFC presented issues of low conflict between the parties. The approved proposals were processed with low interference from urgent requests, and the decision deliberated by the SSFC was accepted. However, the results also showed that this commission is an important arena to streamline the Chamber's activities, acting as a filtering space for the projects presented, approving or rejecting them within its competence. The observed results suggest that the most complex issues, related to the Social Security and Social Assistance themes, obey a special procedure outside the SSFC.

KEYWORDS: Chamber of Deputies, commission, SSFC, decision-making process.

LISTRA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição e Referência Empírica para mensuração das Hipóteses do Estudo.....	15
Quadro 2 - Quantidade de vagas por sessão legislativa na CSSF	40
Quadro 3 - Ordem dos partidos que ocuparam a presidência da CSSF (2001-2018).....	42
Quadro 4 - Representação entre homens e mulheres na CSSF (1999-2018).....	3
Quadro 5 - Nº de projetos legislativos por partido (1999 – 2006)	69
Quadro 5.1 - Nº de projetos legislativos por partido (2007 – 2018)	70
Quadro 6 - Volume de propostas com poder conclusivo por origem.....	71
Quadro 7 - Tempo de tramitação das propostas transformadas em lei.....	73

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 - Composição partidária na Câmara dos Deputados (1999-2018)	45
Gráfico 2 - Composição partidária na CSSF (1999 -2018)	46
Gráfico 3 - Tipos de dispositivos alterados (1999 -2018)	61
Tabela 1 - Tipos de propostas legislativas que tramitaram na CSSF (1999 -2018)	53
Tabela 2 - Rito de tramitação das propostas legislativas na CSSF (1999 -2018).....	54
Tabela 3 - Propostas de lei por legislatura e situação final (1999 a 2018)	55
Tabela 4 - Número de proposições modificadas na CSSF (1999 -2018)	57
Tabela 5 - Número de proposições alteradas por origem	60
Tabela 6 - Situação dos projetos modificados na Câmara dos Deputados	62
Tabela 7 - Arena de tramitação dos projetos legislativos na Câmara dos Deputados	64
Tabela 8 - Projetos com poder conclusivo e rito de tramitação	65
Tabela 9 - Média de distribuição de propostas entre coalizão e oposição.....	71
Tabela 10 - Parecer dos projetos na CSSF por legislatura	75
Tabela 11 - Resultado das propostas na Câmara dos Deputados	76

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

MP – Medida Provisória

CD – Câmara dos Deputados

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

AVANTE ¹- Avante

DEM – Democratas

PCdoB- Partido Comunista do Brasil

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PFL –Partido da Frente Liberal

PHS- Partido Humanista da Solidariedade

PL- Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN- Partido da Mobilização Nacional

PODE – Podemos

PP- Progressistas

PPS- Partido Popular Socialista

PRB- Partido Republicano Brasileiro

PRONA- Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP- Partido Republicano Progressista

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD- Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL- Partido Social Liberal

PSOL- Partido Socialismo e Liberdade

PST- Partido Social Trabalhista

PT- Partido dos Trabalhadores

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PTC- Partido Trabalhista Cristão

¹ Novo nome do Partido Trabalhista do Brasil – PTdoB.

PTdoB- Partido Trabalhista do Brasil

PV- Partido Verde

PLs- Projeto de Leis

SDD- Solidariedade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	18
1.1 Teorias que norteiam o Processo Legislativo	20
1.2 Estrutura das Comissões na Câmara dos Deputados	23
1.3 Papel do Sistema de Comissões.....	28
1.4 Contribuições dos estudos sobre comissões legislativas	31
2 SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO NA CSSF	34
2.1 Composição da CSSF na Câmara dos Deputados de 1999 a 2018.....	34
2.2 Atuação da CSSF sobre políticas de Assistência e Previdência Social (1999 -2018).....	37
3 TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	49
3.1 Desempenho da CSSF em torno das temáticas sob sua jurisdição.....	56
3.2 Dinâmica partidária do processo legislativo no âmbito da CSSF.	66
CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS.	84
APÊNDICES	88

INTRODUÇÃO

A instituição legislativa configura-se como um dos poderes mais importantes do regime democrático, por ser tratar de uma das instâncias que expressa a representação popular. O Congresso Nacional, entendido como espaço dinâmico dispõe de uma estrutura organizacional formalmente constituída de regras que orientam o funcionamento dos trabalhos legislativos e, condicionam as decisões políticas sobre as matérias que são pautadas durante o processo decisório. As comissões são estruturas que possibilitam a descentralização das atividades legislativas funcionando como instância deliberativa capaz de garantir discussões detalhadas sobre as matérias que são encaminhadas à Casa. Ao serem organizados em espaços menores esses órgãos técnicos dinamizam o processo decisório possibilitando o debate político e o desempenho dos parlamentares. Portanto, pesquisas sobre processo legislativo são importantes para entender a dinâmica das decisões internas, as relações entre os atores e, principalmente o funcionamento das regras no contexto decisório.

Para entender o sistema legislativo brasileiro é importante enfatizar o poder de agenda do Executivo no contexto do processo decisório, uma vez que o chefe de Estado possui uma série de prerrogativas institucionais que possibilitam o sucesso de aprovação da agenda de políticas públicas. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a literatura aponta que o Legislativo passou a utilizar parte dos poderes subtraídos pelo regime militar em iniciativas voltadas à produção de políticas públicas (FIGUEREIDO, LIMONGI 1999). Contudo, ainda é o Executivo que concentra maior capacidade decisória em relação ao Legislativo.

Os mecanismos como Medida Provisória e pedido de urgência são instrumentos utilizados pelo Chefe do Executivo para garantir que suas propostas sejam aprovadas em tempo hábil. Então, tratando de projetos deste ator, tais medidas conferem maiores possibilidades para aprovação de sua agenda de política. Além desses mecanismos, outras vantagens disponíveis ao Executivo dizem respeito à centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários que permite o controle sobre as atividades legislativas. Por meio da assinatura ponderada das lideranças partidárias requerimentos são aprovados para efeito de apreciação das matérias diminuindo assim a atuação individualizada dos deputados. Outro aspecto da dinâmica legislativa diz respeito ao papel do colégio de líderes, este órgão de apoio a Mesa Diretora atua em conjunto com o presidente da Mesa organizando os trabalhos legislativos e concentra extenso controle sobre as pautas legislativas influenciando na aprovação da agenda de interesse do Executivo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; 2012; SANTOS, 2002).

O Presidente da República como enfatiza a literatura possui exclusiva responsabilidade de iniciar projetos de lei voltados para criação de novos órgãos bem como, legislar sobre a administração pública. Por outro lado, o Legislativo além de ocupar-se no papel de fiscalizar as ações do Executivo, atua em áreas direcionadas para questões de cunho social, propondo leis que atendam as demandas da população. No entanto, naquilo que não existe prerrogativa exclusiva, os dois poderes atuam concomitante na produção de políticas públicas (PESSANHA, 2002; JOÃO FILHO, 2013).

O processo de tramitação das proposições abrange apresentação, admissibilidade e distribuição às comissões, por proposição entende-se toda matéria sujeita a deliberação da Câmara. Quando recebida pela Mesa Diretora, estas devem passar pelos procedimentos necessários, dispostos no Regimento Interno, como distribuição aos deputados, líderes e comissões para o início dos debates legislativos (RICD, 137). No caso das comissões, faz se necessário enfatizar como se estruturam e, qual seu papel no processo decisório.

As comissões são órgãos deliberativos organizados em permanentes e temporárias com formatos e competências específicas. Com o desenvolvimento institucional, as comissões permanentes passaram a exercer a função deliberativa plena, por meio do poder conclusivo, essas instâncias podem aprovar matérias sem a necessidade de deliberação do plenário (MULLER, 2014, 2018).

A organização do Poder Legislativo compreende o Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e Senado Federal², dispondo de uma estrutura de comissões que possibilita a descentralização dos trabalhos legislativos. A Câmara dos Deputados escolhida para investigar a organização e atuação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), possui um sistema de comissões composta por 25 comissões permanentes com a função de votar e discutir propostas de leis que são encaminhadas a Casa. Como parte desse universo, a comissão criada inicialmente para discutir questões relacionada a saúde passou a incorporar ao longo do processo novas áreas temáticas como Previdência Social e Assistência Social por meio da mudança ocorrida em 1989, no art. 32. XII, quando passou a vigorar a atual configuração institucional. Conforme o exposto, a CSSF é uma instância de mérito instituída para analisar as temáticas de políticas públicas assegurando quanto possível à representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares.

Nesse sentido, este trabalho pretende analisar a atuação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) sobre matérias de Previdência e Assistência Social de 1999 a 2018. A

² O poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que compõe da Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde cada legislatura terá a duração de quatro anos (CF, art. 44).

partir do último mandato de Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1999- 2002), primeiro e segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva - PT (2003-2006; 2007-2010) primeiro e segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff - PT (2011-2014; 2015-2016) ao mandato de Michel Temer - PMDB (2016-2018) por se tratar de governos com perspectivas políticas distintas no que diz respeito à forma de atuação do Estado. Optou-se por estudar as temáticas Previdência e Assistência Social pela dificuldade de construir um trabalho que aborde todos os temas que tramitam na comissão, haja vista a quantidade de assuntos sobre os quais precisa deliberar. Para compreensão dos processos deliberativos na CSSF será enfatizado, inicialmente, o contexto institucional onde as propostas são discutidas e votadas e, a atuação dos atores políticos por considerar que as regras institucionais podem interferir diretamente na elaboração das propostas de lei.

Partindo dos modelos de análise que utilizam as perspectivas teóricas neo-intitucionalistas da escolha racional o presente estudo visa analisar a CSSF da Câmara dos Deputados com o propósito de contribuir para os debates sobre comissões seguindo as discussões que destacam os aspectos da arena legislativa como lócus de poder. O interesse por estudar essa comissão específica, justifica-se pela importância desta arena no processo decisório, e pela atuação voltada para demandas históricas que necessitam da ação do Estado. A Constituição Federal destaca a importância da Seguridade Social como um conjunto de ações desenvolvidas pelos poderes públicos e a sociedade, no sentido de assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social tendo como base a universalidade da cobertura e do atendimento ao cidadão (CF, art.194).

Portanto, o objetivo desse trabalho é analisar a dinâmica interna da Comissão de Seguridade Social e Família visando compreender o processo decisório em torno das temáticas sociais discutidas. Sob a perspectiva neo-intitucionalistas uma vez que as instituições atuam como um conjunto de regras e valores capaz de moldar o comportamento dos indivíduos mediante regras formais e informais³ que estruturam o processo legislativo. Dessa forma, busca-se responder a seguinte pergunta: De que forma a CSSF atuou diante das matérias de Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018?

Para analisar atuação da Comissão de Seguridade Social e Família sobre as matérias de Previdência e Assistência Social, no período de 1999 a 2018, definimos dois caminhos que

³ Peres (2008) destaca que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica política (PERES, 2008 p. 65).

acreditamos serem capazes de evidenciar as atividades legislativas internas da CSSF, assim como sua importância no sistema de comissões da Câmara dos Deputados. As variáveis com as quais trabalhamos possibilitam entender o papel da comissão como arena importante no processo decisório, dispondo de recursos institucionais para influenciar no resultado das matérias de suas competências.

Nesse sentido, a variável dependente será os procedimentos adotados pelos deputados para intervir na conformação das matérias submetidas à discussão. A variável independente, diz respeito estrutura organizacional da comissão que possibilita o andamento do processo legislativo. As hipóteses para as questões colocadas serão mensuradas levando em consideração as referências empíricas que embasam os estudos legislativos.

H1- A comissão atuou de forma proativa filtrando e aprovado propostas de Previdência e Assistência Social que tramitaram na CSSF.

H2 - A comissão não tem poder conclusivo quando o que está em pauta são as matérias de interesse da coalizão do governo devido ao alto grau de conflito que essas suscitam.

O método utilizado nesta pesquisa será o estudo de caso, que abrange a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), uma vez que esta abordagem metodológica permite analisar um fenômeno ou unidade de análise de forma intensiva (GERRING, 2004). Para as análises empíricas, foram utilizados dados fornecidos pela Câmara dos Deputados, solicitado por meio do canal “fale conosco” espaço disponível no site da Câmara, onde foi disponibilizado um banco de dados contendo todas as proposições que tramitaram na Comissão de Seguridade Social e Família de 1999 a 2018. Como o intuito deste trabalho é analisar matérias de Previdência social e o material fornecido apresentava outras temáticas atrelada a política foi necessário fazer um recorte temático que pudesse satisfazer o objetivo da pesquisa. Por conta disso, para este trabalho selecionamos as matérias de Previdência e Assistência Social por uma escolha metodologia, dada a quantidade de proposição legislativa disponível na base de dados bem como, por compreender o maior número de PLs e, principalmente, por serem matérias que se relacionam entre si. Após recorte temático, foram analisados 565 (quinhentos e sessenta e cinco) Projetos de Leis Ordinárias e 46 (quarenta e seis) Projetos de Leis Complementares totalizando 611 proposições para a pesquisa.

A identificação das propostas ocorreu após filtragem no banco de dados geral enviado pela Câmara dos Deputados, cujo número de matérias registradas correspondia a 8003 (oito mil

e três) proposições diversas, incluindo Previdência e Assistência Social. A partir dessa seleção, pesquisou-se a tramitação completa das proposições no site da Câmara. Após esse procedimento, as principais informações concernentes a tramitação das proposições foram destacadas e colocadas em um novo banco de dados que corresponde as variáveis destacadas a seguir: Nº de proposta, tipo, temática, ano de entrada, origem, partido proponente, forma de apreciação, rito de tramitação, comissão, relator, mudança de relatoria, partido do relator, parecer CSSF, tempo de tramitação na CSSF, emenda, tempo geral, veto, audiências, voto na CSSF, voto no plenário e situação final.

Quadro 1 – Descrição e Referência Empírica para mensuração das Hipóteses do Estudo.

Hipóteses	Referências Empíricas
H1. A comissão atuou de forma proativa filtrando e aprovado propostas de Previdência e Assistência Social que tramitaram na CSSF.	Será verificada a partir das propostas de alteração dos deputados nos projetos sob análise na comissão, através de emendas parlamentares.
H2. A comissão não tem poder conclusivo quando o que está em pauta são as matérias de interesse da coalizão do governo devido ao alto grau de conflito que essas suscitam.	Será verificada por meio do estudo das matérias que tiveram seu poder conclusivo quebrado, cruzando com autorias das propostas para ver se elas foram do executivo ou coalizão.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria

O processo legislativo⁴ compreende a elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções. Dispositivos que podem ser utilizados por meio dos poderes para iniciar legislação como orienta as regras de cada instrumento.

A Emenda Constitucional é um dispositivo que visa alterar a Constituição, realizada mediante Proposta de Emenda à Constituição (PEC), iniciada por um terço, no mínimo, dos Deputados, Senadores, Presidente da República e metade das assembleias legislativas das unidades federativas, os quais devem ser manifestar pela maioria relativa de seus membros. Lei Complementar é um instrumento normativo com objetivo de regulamentar dispositivo constitucional, sendo necessária maioria absoluta para aprovação. Lei Ordinária abrange as matérias que não são de competências particulares dos dispositivos como PEC e Lei Complementar. Aprovação de uma Lei Ordinária requer maioria simples, em único turno de discussão e votação em ambas as Casas. Estes instrumentos podem ser iniciados por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou do Congresso Nacional,

⁴ Constituição da República Federal, Art. 59.

Presidente da República; Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e a Sociedade Civil conforme prevê a Constituição. A Medida Provisória⁵ é um instrumento utilizado pelo chefe do Executivo, com força de lei, o qual pode submeter de imediato ao Congresso Nacional. Este dispositivo tem vigência imediata por 60 dias, podendo ser prorrogada automaticamente, por mais 60 dias e, caso não seja editada pelo Congresso Nacional perde sua eficácia em até 120 dias. Lei Delegada é um dispositivo institucional temporário e limitado elaborado pelo Presidente da República, o qual solicita a delegação ao Congresso Nacional que organizar e define o conteúdo e os termos da delegação requerida (CF, art. 68)

Sendo assim o trabalho está organizado da seguinte forma: Além desta introdução no primeiro capítulo será mostrado o sistema de comissões da Câmara dos Deputados com foco para a estrutura interna e as prerrogativas institucionais das comissões legislativas, onde ocorrem os debates e acordos políticos em torno das políticas públicas. Além de serem ressaltados os aspectos regimentais dos órgãos de apoio aos trabalhos da arena decisória, como Mesa diretora os líderes partidários e Presidente da Câmara dos Deputados.

No segundo capítulo abordaremos a organização interna da Comissão de Seguridade Social e Família, especificamente destaca-se a composição da comissão de 1999 a 2018, a fim de verificar a configuração dos partidos durante a distribuição de cadeiras ao longo das sessões legislativas.

O terceiro capítulo dedica-se a análise dos projetos legislativos que tramitaram na comissão onde identifica-se a atuação da comissão sobre as políticas de Previdência e Assistência Social no âmbito da Câmara dos Deputados Federal.

O capítulo conclusivo sintetiza os principais achados da pesquisa em que, demonstra-se o perfil de atuação da CSSF no contexto dos debates das propostas sob a sua jurisdição. As principais contribuições do trabalho destacam os aspectos institucionais da comissão, os quais por meio das regras atuou filtrando maioria das proposições legislativas que não apresentavam relevância política, haja vista a quantidade significativa de projetos que nunca chegaram a ser pautada na comissão. Além disso, em relação aos interesses do governo e da coalizão verificamos que as propostas transformadas em leis não sofreram interferência do pedido de urgência sendo, portanto acatada a decisão do órgão deliberativo.

⁵ As Medidas Provisórias, ressalvando o disposto nos §§ 11, 12 perderam eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo (BRASIL, 2001).

CAPÍTULO I - O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

No Brasil os debates que discutem a relação entre Executivo e Legislativo são pautados por duas correntes distintas, uma literatura que privilegia os fatores do arranjo institucional como elemento problemático a cooperação no processo decisório e os que ressaltam o alto grau de cooperação na dinâmica interna das atividades legislativas. Os autores da primeira abordagem defendem que, o modelo institucional brasileiro gera instabilidade a toda cadeia de produção legislativa, pois as forças inerentes de cada poder estimulado pelas características marcantes do sistema político como; presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta e federalismo, induziriam o Congresso Nacional a atitudes clientelistas e indisciplinados.

O arranjo presidencialista brasileiro marcado por fortes poderes presidenciais, multipartidarismo, indisciplina partidária e federalismo robusto reforçam a dispersão de poder. Nesse modelo, o presidente necessita de amplos poderes constitucionais para influenciar no processo decisório. Então, para ganhar apoio da maioria legislativa e garantir que seus programas sociais sejam aprovados, o Presidente da República precisa recorrer à distribuição de recursos individuais na tentativa de formar coalizões multipartidárias. Para ele, essa combinação de presidencialismo e multipartidarismo geraria instabilidade e baixa governabilidade ao sistema político (WAINWARING, 1997).

Nesse jogo, o Presidente da República necessita formar coalizão, uma vez que este é o processo pelo qual o presidente busca obter cooperação para conseguir aprovar sua agenda de políticas públicas. No caso brasileiro, a engenharia institucional de tradição republicana que combina presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional de lista aberta, dificultariam as relações no âmbito das instituições políticas como apontou Abranches (1988).

De acordo com Santos (2002), estas características levam o presidente com a finalidade de implementar sua agenda de políticas públicas, distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos políticos para obter apoio da maioria no Congresso. Ocorre que, ao focar nos fatores exógenos do processo legislativo essa corrente ignora as regras interna do legislativo e descarta toda possibilidade de previsibilidade do processo decisório.

A segunda corrente enfatiza os fortes incentivos institucionais de cooperação e disciplina no sistema legislativo brasileiro além da concentração de poderes em posse do poder Executivo sobre a produção de políticas públicas (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998; SANTOS,

2002). A capacidade institucional em controlar a agenda legislativa possibilita maior atuação do presidente da República por meio das prerrogativas a sua disposição consegue aprovar com mais facilidade sua agenda de políticas públicas, contudo, não significa que o Legislativo deixe de atuar no processo de construção de políticas. Souza (2006), destaca que a elaboração de legislação envolve um conjunto de fatores assumidos por governos democráticos influenciados por diferentes atores, em que as relações de poder e o desempenho dos atores políticos nos diferentes níveis do processo decisório são variáveis que estruturam perspectivas sobre os debates em torno das políticas públicas.

Figueiredo e Limongi (1998) enfatizam que o controle exercido pelo poder Executivo sobre os trabalhos legislativos cria estímulo para que os parlamentares apoiem a agenda do governo. Em virtude da centralização da agenda decisória nas mãos dos líderes partidários, as chances de iniciativas individualistas são minoradas, isto é, as regras internas do processo decisório garantem previsibilidade no resultado dos trabalhos legislativos. As pesquisas empíricas apresentadas pelos autores evidenciam um Congresso altamente disciplinado e coeso, composto por parlamentares que aprovam a orientação dos líderes partidários, 93% das votações nominais analisadas mostram o comportamento do legislativo bastante previsível.

Para Freitas (2016), a construção de maioria demanda coordenação dentro da arena legislativa entre os principais partidos que irão sustentar o governo. Com a formação de coalizão o Executivo possui maiores chances de controlar as cadeiras no Legislativo porque a dinâmica da coalizão é aumentar possibilidades de aprovação da agenda política do governo. Nesse processo, os partidos políticos atuam estrategicamente por meio da figura das lideranças, ou seja, comportam-se como atores unitários para conseguir usufruir dos benefícios garantidos pelo Presidente da República. Portanto, a formação de coalizão é um instrumento poderoso para o sistema político, visto que funcionam para diminuir a distância entre os dois Poderes, em que os partidos políticos que fazem parte da coalizão de governo ao receberem pastas ministeriais passam a ser representados no legislativo e, buscam atender os interesses do governo. Deste modo, coalizões são fundamentais para o processo decisório uma vez é impossível um presidente aprovar qualquer projeto sem apoio de maioria legislativa.

1.1 TEORIAS QUE NORTEIAM O PROCESSO LEGISLATIVO

Para Hall e Taylor (2003, p. 196), os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais próprias da estrutura organizacional da comunidade política”. Estabelecido por North (1990) como regras e constrangimentos formais e informais as instituições relacionam um conjunto de ações a um grupo de indivíduos. Uma vez que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos Riberal (1998) destaca que as informações fornecidas por elas legitimam as relações entre as diversas arenas políticas limitando o comportamento dos atores e criando mecanismo para tomada de decisão. Sendo assim, a abordagem neo-intitucionalista é apresentada e discutida como uma visão epistemológica importante para entender a ciência social como um agregado de ideias e técnicas de interesses dos estudiosos da vida política. (MARCH, OLSEN, 2008). O paradigma neo-intitucionalistas, parte do pressuposto de que o processo democrático balizado na competição livre apresenta resultados desiguais na disputa pelo poder. A democracia se estabelece justamente para resolver os conflitos inerentes dos sistemas institucionais vigentes (PREZEWORSKI, 1991 apud RIBERAL, 1998).

O neo-institucionalismo da teoria racional compreende o comportamento dos atores políticos por meio das regras formais e informais que orientam o funcionamento das instituições. Esse movimento desenvolveu três modelos teóricos de análises pautados na organização legislativa do Congresso Norte-americano, que corresponde às teorias distributivista, informacional e partidária para explicar o comportamento individual dos legisladores em ambiente coletivo, isto é, entender se os atores políticos conseguem agregar suas preferencias individuais e divergentes em um contexto coletivo. Embora tenham sido formuladas para explicar uma realidade institucional diferente do modelo brasileiro, a maioria dos estudos legislativos mobilizaram essas teorias para explicar o comportamento legislativo no contexto do Brasil.

A despeito das diferentes perspectivas que as abordagens apresentam, o ponto similar entre todas é identificar que os conflitos políticos são resolvidos por objetivos racionais visto que os atores políticos sempre estão interessados em ganhos eleitorais. O modelo distributivista destaca os atores políticos como indivíduos que chegam à legislatura com variados propósitos, sendo a busca pela reeleição a questão principal dos políticos.

“Os modelos distributivos de política ao quais aludimos acima começam com a observação de que os políticos chegam ao Legislativo com uma variedade de propósitos. Esses propósitos derivam em parte da conexão eleitoral, em parte de

noções pessoais de boas políticas públicas, em parte da ambição institucional e em parte da influência de outros” (SHEPSLE; WEINGAST, 1994 p.154⁶, Tradução minha).

Segundo Nascimento (2010) o ponto basilar da teoria deriva do princípio da conexão eleitoral em que a heterogeneidade das preferências e reciprocidade entre os legisladores é a solução para ação coletiva. Nessa perspectiva, os políticos buscam executar suas plataformas particularistas em ambiente marcado pela competição, onde a lógica de troca e cooperação aparece como uma solução para os atores nesse cenário, visto que por meio da ajuda mútua todos ganham. Sendo assim, os acordos estabelecidos pelos parlamentares voltam-se para levar benefícios aos seus redutos eleitorais visando à reeleição.

A perspectiva informacional enfatiza os incentivos criados pelas instituições no tocante aos ganhos de especialização gerados aos indivíduos sobre as políticas públicas bem como, o acúmulo de *expertise* política para atuação dos parlamentares na arena decisória. A teoria destaca o postulado majoritário das escolhas legislativas, onde os resultados das políticas derivam das preferências individuais e dos arranjos institucionais onde os acordos são feitos. O segundo ponto dessa perspectiva é o postulado da incerteza, parte-se da premissa que os legisladores não conhecem a relação entre os instrumentos políticos selecionados e os resultados específicos produzidos quando as decisões são tomadas. Sendo assim, a diminuição da incerteza ocorrerá mediante a informação, isto é, quanto mais informado estiver o legislador, maiores as chances de reduzir os riscos decorrentes da incerteza das políticas públicas. Nesse sentido, as comissões possuem a função de incentivar a especialização dos agentes colaborando para impulsionar os ganhos de especialização com a finalidade de gerar *expertise* para arena legislativa.

A teoria partidária enfatiza o papel desempenhado pelos partidos majoritários dentro da arena legislativa. Para essa perspectiva, o ponto chave para compreender as decisões no contexto legislativo se encontra nos partidos políticos, uma vez que estes estruturam as relações e monopolizam a produção de leis, privilegiando diferentes membros da sua composição. Essa vertente destaca o poder que os partidos majoritários dispõem para influenciar na organização legislativa, seja controlando a delegação entre os partidos, Executivo e burocracia bem como, na estrutura das comissões influenciando o processo legislativo. Nesse sentido, o poder concedido aos partidos políticos garante vantagens para controlar o processo na comissão e

⁶ The distributive models of politics to which we alluded above begin with the observation that politicians come to the legislature with a variety of purposes. These purposes derive in part from the electoral connection, in part from personal notions of good public policy, in part from institutional ambition, and in part from the influence of others (SHEPSLE; WEINGAST, 1994 p.154).

assim, favorecer os membros do partido (NASCIMENTO, 2010; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998).

No que se refere aos sistemas de comissões, Muller (2009) afirma que as três premissas afirmam que os parlamentares exercem influências sobre as estruturas institucionais alterando apenas no nível de autonomia em que atuam nas comissões. Na perspectiva distributivista, os parlamentares visualizam as comissões como meio de influenciar nas suas reeleições, nessa lógica os deputados buscam participar de comissões que atendam às demandas de suas bases eleitorais. Conforme Nascimento (2010), o modelo distributivista estrutura-se na hipótese da divisão do trabalho estruturada de maneira descentralizada dirigindo para trocas de apoios entre os parlamentares.

Nesse jogo, os sistemas de comissões funcionam como um tipo de arranjo político apropriado para se adaptar a heterogeneidade das preferências dos atores e criar oportunidades de trocas e ganhos entre os legisladores em que as “legislaturas estabelecem comissões com jurisdição especializada, permitem aos seus membros autosseleccionarem suas respectivas posições segundo suas preferências (*committee assignment process*) e adotam normas que servem para atender os atritos entre os legisladores” (NASCIMENTO, p. 373).

Na teoria informacional (Krehbiel, 1991 *apud* NASCIMENTO, 2010) desenvolve-se a premissa de que os parlamentares não conhecem os procedimentos institucionais adotados na arena legislativa e desconhecem as consequências de suas decisões políticas. Assim, os legisladores seriam incentivados a se especializar para diminuir os riscos de incerteza. Os atores políticos devem buscar informação, pois quanto mais e mais bem informado o legislador, maiores as chances de fazer escolhas capazes de diminuir o risco derivado da incerteza. A lógica continua sendo a busca pela reeleição, a diferença está no nível de *expertise* que os parlamentares apresentam ao longo do processo legislativo. Dessa forma, como salienta Muller (2009), o que impera não é arena eleitoral como desenho de distribuição dos recursos, mas a necessidade de análises mais cuidadosa sobre os possíveis efeitos de determinados projetos.

No que concerne à teoria partidária formulada por Cox e McCubbins (1993), a organização dos partidos políticos é fundamental para as decisões legislativas. Para os autores, os partidos funcionariam como “cartel legislativo” que monopolizam as prerrogativas do congresso de formular leis para oferecer aos seus membros materializados pelo controle dos líderes partidários. A vertente teórica considera que os legisladores continuam maximizando a possibilidade de reeleição, mas a desorganização dos grupos legislativos levaria a políticas públicas ineficientes. Quando os partidos majoritários designam postos de lideranças aos seus

membros induzem a escolha do líder partidário, tendo como propósito internalizar os interesses eleitorais coletivos. Mas, além disso, concentram poder para influenciar na organização legislativa das comissões e decisões importantes de políticas públicas. Assume-se, portanto, o esforço dos partidos para cultivar e sustentar a reputação coletiva mediante ação coletiva.

Para Nascimento (2010), a questão principal é entender que o partido majoritário por meio de suas propostas políticas “encontra-se em posição capaz de confiscar autoridade legislativa e redesenhar as instituições legislativas e suas práticas (como o sistema de comissões), de modo a dar seguimento à agenda política sobre a qual seus membros estão de acordo” (p. 386).

Nesta perspectiva, os partidos políticos funcionariam como organismos institucionais apropriados para perseguir os objetivos dos parlamentares. Em um contexto marcado por problemas de ação coletiva, os partidos surgem para cooperar, visto que os ganhos dessa ação podem ser garantidos para todos os membros do partido. Durante o processo os líderes partidários desempenham o papel de intermediadores dos diversos conflitos inerentes de coordenação, em que os instrumentos institucionais assegurados aos líderes garantem “*government*” partidário sobre suas bancadas (NASCIMENTO, 2010). O poder exercido pelos partidos permite que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias, contudo, as teorias apresentadas não são suficientes para entender o comportamento dos legisladores na arena política.

Para Muller (2009) essas perspectivas apresentam falhas para avançar na interpretação dos processos legislativos porque, os papéis exercidos pelas comissões não podem ser observadas em situações do mundo real, haja vista, que podem ocorrer influências de fatores institucionais externos. É importante lembrar que os modelos organizativos adotados pelos legislativos são fruto da vontade explícita dos legisladores sendo em alguns casos motivadas por questões externas a partir de um contexto institucional mais amplo.

1.2 ESTRUTURA DAS COMISSÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No Brasil, o sistema de comissões da Câmara dos Deputados é organizado em permanentes e temporárias. A primeira integra a estrutura institucional da Casa, tendo como formato principal o caráter técnico-legislativo ou especializado atuando como agente coparticipes e legiferante do processo legislativo (RICD, art. 22). A segunda, não menos importante, são criadas em casos excepcionais sendo extintas no prazo determinado. Entretanto, ambas possuem a finalidade de serem constituídas como espaço importante para que o fluxo de

trabalho do plenário seja direcionado para as comissões. No que se refere as competências das Comissões Permanentes, cabe as mesmas:

- I- Discutir e votar as proposições sujeitas a deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;
- II - Discutir e vota projetos de lei, dispensada a competência do Plenário [...]
- III - Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- IV-Convocar Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informação sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério.
- V- Encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado (RICD, art. 24).
- VI-Receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas na forma do art.253.
- VIII -acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre ele emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal.
- IX- Exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal.
- XI- exercer a fiscalização e o controle dos atos do poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

A Câmara dos Deputados dispõe de 25 comissões permanentes atuando dentro dos seus respectivos campos temáticos. Dentro desse arcabouço serão destacadas cada comissão individualmente, apenas a CSSF, unidade de análise desta pesquisa, será mostrada a organização e competências institucionais.

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

- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP
- Comissão de Turismo – CTUR
- Comissão de Viação e Transporte - CVT
- Comissão de Turismo e Desporto – CTD
- Comissão de Cultura – CCULT
- Comissão do Esporte – CESPO
- Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência – CDP
- Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher - CDMULHER
- Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CIDOSO

A Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, de acordo com artigo 32 do RICD, dentro do arcabouço regimental compete se manifestar sobre assuntos relacionados à saúde, previdência e assistência social em geral. No que se refere às questões previdenciárias e de assistência social, temáticas discutidas neste trabalho, no primeiro caso, a comissão deve atuar em favor da organização institucional da previdência social do País, desenvolvendo ações voltadas para questões como; regulamentação da previdência urbana, rural e parlamentar além de assuntos sobre os seguros privados. Com relação assistência social, compete a comissão direcionar ações relacionadas aos direitos da maternidade, questões que envolvam os direitos das crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência, bem como do regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais.

As comissões temporárias dividem-se em três tipos quais sejam: comissões especiais, de inquérito e externas. As Comissões Especiais são instituídas para proferir parecer sobre Proposta de Emenda à Constituição e projeto de Código bem como, projetos que apresentam competência onde mais de três comissões necessitam pronunciar quanto ao mérito da questão, mediante iniciativa do Presidente da Câmara, ou por meio de requerimento do líder ou Presidente da Comissão interessada. Compete a Comissão Especial proferir parecer sobre a admissibilidade e mérito da proposta principal e das emendas que forem apresentadas durante o tempo em que a proposição permanecer para apreciação (Art. 34, § 2º).

As Comissões Parlamentares de Inquérito são instituídas por requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados para apurar fato determinado, que são acontecimentos de interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. Esse instrumento dispõe dos mesmos poderes de investigação de autoridades judiciais e outros crimes previstos em lei de acordo com as regras internas da comissão.

Comissões Externas são instituídas para o cumprimento temporário de missão institucional que represente a Câmara dos Deputados em ações para qual tenha sido convidada. Podem ser requeridas pelo presidente da Câmara e qualquer parlamentar para desempenhar missão externa no prazo máximo de oito sessões, caso o afastamento seja exercido no país, e trinta sessões quando ocorrer no exterior (Art. 35, 38).

Na Câmara dos Deputados, o processo legislativo é estruturado em duas instâncias principais, as comissões e o plenário onde os Líderes, os partidos, a Mesa Diretora e Colégio de Líderes possuem papéis centrais nessa dinâmica. Os líderes representam as agremiações partidárias ou blocos parlamentares dispondo de extensos instrumentos regimentais, os quais permitem controlar as atividades legislativas como destaca o Art. 10 do RICD, ao enfatizar as atribuições do Líder.

- III – Participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem o direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
- IV- Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto;
- V – Registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa;
- VI – Indicar a Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Dentro desse ordenamento, o Colégio de Líderes formado pelo presidente da Câmara, líderes da maioria, da minoria dos partidos e blocos parlamentares funcionam como uma instância de negociação entre os partidos e lideranças em que é elaborada a agenda com as matérias para serem apreciadas no mês seguinte.

O papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do colégio de líderes. A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2012, p. 03)

De acordo com Figueiredo e Limongi (2012), no geral, a influência do Colégio de Líderes ocorre por meio do instituto da tramitação urgente, onde o Regimento Interno por meio do artigo 151 assegura que a tramitação pode ser modificada de ordinária para especial em caso de matérias que são requeridas apreciação no plenário em caráter de urgência. Isso significa que, o requerimento de urgência retira a proposta da comissão para ser incluída na ordem do dia para a discussão no plenário.

Nesse cenário os líderes partidários dispõem de papéis determinantes na pauta dos trabalhos, pois a maioria das solicitações referente ao processo legislativo é negociada por via do peso ponderado de suas assinaturas. Pereira e Mueller (2000), também evidenciam que os

poderes constitucionais garantidos ao chefe do Executivo, como as prerrogativas de emitir medida provisória e pedido de urgência, são dispositivos utilizados pelo presidente que enfraquecem a ação das comissões, uma vez que impedem que as comissões atuem de forma mais definitiva em políticas sociais.

Outro órgão importante nesse processo, diz respeito a Mesa Diretora. Conforme o Art. 14 do RICD, a Mesa é encarregada de direcionar os trabalhos legislativos e os demais serviços administrativos da Câmara. Composta pelo presidente, dois vices e quatro secretários, competem ao órgão dentre outras atribuições estabelecidas regimentalmente;

- I – Dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos interregnos e tomar as providências necessárias a regularidade dos trabalhos legislativos[...]
- III-Promulgar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à constituição;
- VI- Conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos e administrativos da Casa;
- X – Fixar, no início da primeira e da terceira sessões legislativas da legislatura, ouvindo o Colégio de Líderes, o número de Deputados por partidos ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente.

O presidente da Mesa, é representado pelo partido majoritário, a este cabe decidir sobre a pauta dos trabalhos do plenário juntamente como os líderes. Além disso, outro ator fundamental na definição dos trabalhos legislativos diz respeito ao presidente da Câmara, pois é este que define, em conjunto com o Colégio de Líderes, o número de membros titulares e suplentes em cada comissão, estabelece a ordem do dia dos trabalhos, organizar a agenda prevista das matérias a serem discutidas no mês seguinte dentre outras funções. Para seguir tramitação os projetos que chegam à mesa diretora passam pelos reconhecimentos regimentais, como numeração e datas, antes de serem encaminhados para publicação. Após essa etapa estabelece-se o regime de tramitação e despacho pelo presidente que defini os critérios pelos quais as comissões analisaram a proposta.

No que diz respeito ao mérito da proposta quando o projeto abrange mais de três temáticas solicita-se a criação de uma comissão especial para discutir questões específicas da matéria para serem examinadas as admissibilidades, importância da matéria e as emendas apresentada pelos parlamentares (RICD art.34 §2º); (CRUZ, 2011). Ao receber um projeto de lei a comissão deve nomear um parlamentar para estudar e elaborar parecer sobre a matéria submetida à discussão.

O presidente da Câmara possui papel importante na condução dos trabalhos legislativos, o RICD estabelece competências como a designação da ordem do dia das proposições para serem debatidas em sessões deliberativas. Cabe a ele estabelecer o regime deliberativo das sessões possibilitando maior discussão e votação das matérias no plenário exercendo assim, por

meio desses mecanismos regimentais controle sobre a agenda. Além disso, Vieira (2012) destaca que o presidente possui prerrogativa de convocar sessões extraordinárias e determinar que todas as sessões ordinárias sejam deliberativas, o que acaba interrompendo os trabalhos das comissões intensificando os debates no plenário.

O controle dos trabalhos legislativos pelo Executivo possui apoio direto do Colégio de Líderes para que seus projetos sejam apreciados de forma mais rápida, essa arena criada para auxiliar a mesa diretora nas atividades legislativas funciona na maioria dos casos como espaço de discussão política convocada e coordenada pelo presidente da Câmara para que os acordos políticos beneficiem os agenciamentos do Executivo (SANTOS, 2002; VIERA, 2012). Os poderes proativos e reativos disponíveis ao chefe do Executivo, combinados com o poder centralizado nas mãos das lideranças partidárias diminuem a atuação dos deputados em especial das comissões (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2012; SANTOS, 2002; PEREIRA, MUELLER, 2000).

1. 3 PAPEL DO SISTEMA DE COMISSÕES

O sistema de comissões exerce papéis fundamentais na estrutura institucional dos parlamentos atuando como espaços privilegiados para tratar de diversos assuntos que demandam apreciação, deliberação, acompanhamento e fiscalização por parte dos representantes políticos. Diniz (1998, p. 10) ressalta que o sistema de comissões se estabelece como *locus* privilegiado na dinâmica legislativa dependendo das regras constitucionais pode atuar diretamente para produzir legislação, constituindo unidade onde, as decisões são formadas e podem produzir resultados positivos para a coletividade de forma geral, além de permite que minorias substantivas encontrem nas comissões maior probabilidade de obter aprovação de suas preferências.

Conforme salienta Ricci e Lemos (2004) as comissões são arenas importantes que vocalizam a participação dos diversos grupos políticos pela necessidade de atingir seus objetivos, sejam voltados para produção de políticas públicas ou mesmo buscando a reeleição.

Ao se constituírem-se em espaços menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaços para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambientes de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos (RICCI; LEMOS, 2004, p. 107).

Estruturadas como órgãos colegiados, as comissões abrem espaço para que os membros tenham acesso aos projetos legislativos para estudar, analisar e discutir bem como,

“acompanhar e fiscalizar os planos e programas de governo de acordo com a jurisdição” (PAES, 2007, p. 20). Rocha (2012, p. 141) afirma que “do ponto de vista estrutural, as comissões têm potencial de se converter em arenas nas quais os legisladores têm oportunidades de participação direta na elaboração, na apreciação e no estudo dos projetos de leis”.

A organização do processo legislativo estruturado em espaços menores, possibilita que os parlamentares dialoguem com seus pares sobre temas específicos de legislação. Contudo, a construção desses espaços demanda recursos humanos e materiais para que a função seja executada e, alcance melhor os resultados em tempo hábil comparado ao tempo do plenário. Ao enfatizar os papéis principais das comissões, Silame (2009), destaca alguns fatores que fortalecem a arena legislativa como: O enriquecimento do processo de tomada de decisão, estabilidade das atividades parlamentar devido ao caráter especializado, “ganhos informacionais no que se refere aos aspectos técnicos e políticos sobre *policies*; ganho de tempo no processo de decisão e, ganhos qualitativos da produção legal” (SILAME, 2009 p. 19).

Carneiro (2011) aponta que após a promulgação da constituição de 1988, as comissões passaram a atuar como arenas de amplos debates políticos atuando como “órgãos técnicos coparticipes”, em que os parlamentares, ao serem designados como membro de uma comissão tornaram responsáveis por analisar propostas legislativas dentro dos seus respectivos espaços temáticos e áreas de atuação. Evidenciando desse modo, a importância das comissões permanentes como locus de decisões políticas onde a especialização dos agentes interfere na qualidade dos trabalhos legislativos.

De acordo com Freitas (2016) as comissões como espaços coletivos dispõem de diversas prerrogativas constitucionais como, por exemplo, apresentação de projetos, pedido de urgência, emendas parlamentares, demandas que favorecem as negociações e deliberações importantes em torno das propostas legislativas. Além disso, as comissões possuem atribuições regimentais de fiscalizar e monitorar permanentemente as ações das autoridades e órgãos públicos bem como, cabe às mesmas mediar a relação entre poder legislativo e sociedade através das audiências públicas e reconhecimento de petições (ROCHA; COSTA, 2012).

Como parte desse processo, o relator é atribuído para coordenar demandas referentes às propostas submetidas à comissão competindo ao mesmo informar aos demais membros mediante informações detalhadas que abordem as consequências das propostas legislativas além de articular e negociar entre seus pares em torno das proposições sob a sua responsabilidade (SANTOS; ALMEIDA, 2016). Durante esse tempo, emendas podem ser apresentadas aos projetos que tramitam com apreciação conclusiva nas comissões. Após o

término das apresentações de emendas, o relator recebe o projeto e as emendas para estudar e elaborar um parecer, caso o relatório apresentado seja pela aprovação, o relator oferece uma emenda substituindo o texto do projeto de forma que fique coeso o texto final. Para isso, o relator deve acatar as emendas apresentadas durante a tramitação do projeto, inserir novas alterações consideradas relevantes para efeito de substituto. Caso as matérias sejam sujeitas a aprovação terminativa na comissão tendo o relator apresentado substitutivo ao projeto de lei, abre-se um novo prazo de cinco sessões para apresentação de emendas apenas pelos membros da comissão.

Os sistemas de comissões indicam o grau de centralização do processo legislativo, importa enfatizar que existem elementos institucionais capazes de influenciar nas estratégias dos atores políticos, sendo assim, as informações do sistema de comissões referem-se ao caráter atribuído as comissões, prerrogativas e formato das eleições dos presidentes.

Na organização interna constata-se que a constituição de 1988 instituiu no processo legislativo brasileiro o “poder conclusivo ou terminativo”, para Muller (2009) esse instrumento permite que uma proposta, dependendo dos regimentos internos das instituições legislativas, seja apreciada em caráter final pelas comissões sem a necessidade de passar por discussão em plenário. O poder terminativo nas comissões é um recurso utilizado para efeito de votação, pois quando a tramitação de uma determinada proposta é finalizada segue direto para o Senado sem a necessidade de apreciação no plenário. Projetos que apresentam parecer divergentes nas comissões, por exemplo, parecer favorável em uma comissão e contrário em outra, perdem a conclusão do parecer da matéria cabendo a apreciação pelo plenário (VIEIRA, 2012).

1. 4 CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE COMISSÕES LEGISLATIVAS.

No contexto brasileiro, as principais abordagens sobre comissões tendem a secundarizar a atuação destas instâncias deliberativas no cenário institucional, uma vez que, essas discussões focam nas prerrogativas do Executivo, somando à centralização de poderes nas mãos dos líderes partidários como elementos cruciais capaz de diminuir a força das comissões (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998; PEREIRA, MUELLER, 2000) e as que privilegiam a atuação das comissões como arena importantes capaz de promover ganhos ao processo legislativo (LEMONS, RICCI, 2004; FREITAS, 2016).

No que diz respeito às análises empreendidas por Figueiredo e Limongi (1998, 2012), os autores enfatizam que a fragilidade do sistema de comissões decorre dos extensos poderes

do chefe do Executivo minorando a força destas arenas. Os poderes das comissões seriam diminuídos pela influência do colégio de líderes mediante a utilização dos recursos de urgências que possibilita a alteração da tramitação das proposições submetidas às comissões. O efeito prático do requerimento de urgência é a retirada dos projetos das comissões para deliberação no plenário. Tal mecanismo é importante para aprovação de forma mais rápida das matérias, contudo, uma vez instituído a urgência, as comissões podem se manifestar no prazo de duas sessões antes da matéria ser enviada para o plenário.

No geral essa mudança no rito de tramitação acaba deixando a dinâmica interna das comissões sem relevância deliberativa, visto que dificilmente elas conseguem apresentar algum estudo sistemático dentro do prazo estabelecido. Na mesma perspectiva, Pereira e Mueller (2000), discutem o sistema de comissões permanentes no Brasil enfatizando o baixo nível de institucionalização, visto que pelos modelos teóricos da escola racional as comissões não dispõem de mecanismos para fazer prevalecer suas preferências frente ao plenário. Somado a isso, a elevada rotatividade dos integrantes das comissões denota a fraca estabilidade da estrutura enfraquecendo a possibilidade dos parlamentares de especializar-se sobre as temáticas e permanência nas comissões.

Ao testar o modelo informacional para o caso brasileiro, os autores observaram que na ocorrência do pedido de urgência as comissões dificilmente disponibilizam as reais consequências das políticas para plenário. O efeito disso é que quanto menor o ganho informacional, maior chance do plenário e do Executivo solicitar urgência para as propostas sustentando assim, que a relevância do sistema de comissões e sua efetividade está relacionada à disposição da agenda do Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Partindo de uma perspectiva diferente das mencionadas anteriores, que enfatizam baixa importância das comissões, estudos destacam a relevância destas arenas como instrumento necessário para descentralização do processo decisório. Lemos e Ricci (2004), analisaram o desempenho da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados no período de 1991 a 2003, e identificaram o papel ativo da comissão no que diz respeito ao número de proposição despachada e o tipo de decisão finalizada no período estudado. Observa-se ainda que na dinâmica interna, a comissão apresentou papel de veto importante frente às proposições submetidas para apreciação, tendo como fator explicativo a decisão do presidente em não colocar a matéria para ser pautada, ou retardar a escolha de relatores para apreciá-las. Enquanto, ao tipo de parecer, os dados apontam que um parecer contrário demonstra a capacidade de ‘auto-seleção’ da comissão de Agricultura. Para os autores, o interesse dos parlamentares é pautado por questões setoriais, de cunho mais abrangente, em que as iniciativas

legislativas são dispostas nos partidos de apoio ao governo prevalecendo dessa forma, a agenda do legislativo em consonância com as forças políticas do governo (LEMOS; RICCI, 2004).

Corroborando com a mesma perspectiva, Freitas (2016) defende que as comissões ocupam papel de caráter positivo no âmbito legislativo, contrariando a tese de que o pedido de urgência suprime a possibilidade de deliberação das comissões. A autora argumenta que o instrumento de urgência quando solicitado, não enfraquece a atuação das comissões frente à produção legislativa. Então, ainda que não apresentem poder negativo, isto é, vetar proposição dentro das áreas temáticas, as comissões assumem papéis relevantes nos contornos dos projetos que são submetidos a jurisdição mediante alteração dos projetos. Conforme sustenta a autora, “a urgência, antes de ser um instrumento para lidar com comissões oposicionistas, ou um instrumento usado para anular a ação individual dos parlamentares, é, sim, um instrumento para levar o projeto para uma ordem do dia que está abarrotada de projetos” (FREITAS, 2016, n. 78).

Sem a urgência a maioria dos projetos teria um longo processo de tramitação, que tornaria quase impossível vê-los o processo final. Desse modo, o instituto de urgência não pode ser visualizado como um mecanismo capaz de atrapalhar a ação dos parlamentares, porém como um poder de agenda que permite colocar em pauta um projeto de lei diminuindo o tempo de tramitação. Uma segunda questão sinaliza para o poder das comissões como corpos legislativos dispendo de várias atribuições como, solicitar urgência para seus projetos, emendar projetos em plenário, iniciar projetos de lei, emendas ao orçamento entre outras prerrogativas.

Tomando como referência o trabalho de Riberal (1998), que analisou a configuração interna da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde observou a importância da arena legislativa atuando como espaço fundamental para o fluxo dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados. A autora demonstrou que a CCJ funcionou, principalmente, como rota para tramitação da maioria dos projetos legislativos destacando, portanto, como uma instância capaz de filtrar projetos inconstitucionais. Tendo em vista a configuração institucional, a comissão dispunha de autonomia decisória operando para uma alta produtividade sem interferência do instrumento de urgência pela Mesa diretora sinalizando no alto nível de institucionalização. “O menor número de pedido de urgência pode significar um indicativo da autonomia da CCJ em relação às constantes interferências da Mesa e do Executivo nas demais comissões permanentes” (RIBERAL, 1998, p.76). Dessa forma, a Comissão de Constituição e Justiça é considerada uma instância relevante capacitada por uma estrutura decisória técnica, por meio de competências bem delimitadas atua cooperando para as altas taxas de produção legislativa.

CAPÍTULO II- SITUAÇÃO E OPOSIÇÃO NA CSSF

2.1 COMPOSIÇÃO DA CSSF NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 1999 A 2018.

Neste capítulo buscamos descrever a configuração dos partidos na composição da CSSF, pois é necessário compreender a configuração interna da comissão. Para isso, foram mobilizadas algumas variáveis como, número de vagas disponíveis ao longo de todas as legislaturas, ocupação dos partidos na presidência, distribuição de vagas por gênero e representação geral na comissão. A intenção é demonstrar como se estruturou a distribuição dos componentes que atuaram na comissão a partir da diferenciação das agremiações partidárias que fizeram partes como membros da coalizão ou da oposição nessa instância de poder. Sendo assim, descrever a estrutura interna do colegiado faz-se necessário para compreender as atribuições da comissão e a representação dos partidos políticos na instituição legislativa.

A composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados é organizada mediante os critérios que ressaltam a importância do princípio de proporcionalidade partidária, levando em consideração a representação do plenário em face do número de comissões. O número de participantes é estabelecido no início de cada legislatura em ato da Mesa com anuência dos líderes partidários. O regimento interno destaca ainda que, nenhuma comissão poderá exceder o número de vagas em detrimento da composição geral da Câmara, sendo imprescindível nesse processo, que essa distribuição seja mantida durante toda legislatura (RICD, art. 26).

De acordo com RICD, nenhum deputado pode participar em mais de uma comissão como membro titular, com exceção de algumas comissões destacadas no regimento⁷. Após a definição da distribuição numérica dos partidos e blocos parlamentares na primeira sessão de cada legislatura, os líderes deverão comunicar a presidência da Casa, os nomes dos membros correspondentes das respectivas bancadas que integrarão como titulares e suplentes, no prazo de cinco sessões legislativas. Uma vez definida a composição das comissões, o presidente mandará publicar no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da ordem do dia a convocação para eleição de presidentes e vice-presidentes (RICD, art. 28, §2º). Pois a direção

⁷ As comissões destacadas são: Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Cultura; Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Esporte; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Relações Exteriores; Comissão de Defesa Nacional; Comissão de Turismo; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (RICD. Art. 26 § 2º)

dos trabalhos nas comissões fica sob a responsabilidade de um presidente e três vice-presidentes, com apoio de uma secretaria.

No que diz respeito a escolha para estes cargos, Carneiro (2018) destaca que em cada início de legislatura os líderes partidários juntamente com o presidente da Câmara indicam os partidos que serão representados nas presidências das comissões permanentes. Ainda que não esteja previsto no RICD, as escolhas são análogas aos critérios adotados para a Mesa Diretora. Nesse caso, para os cargos de presidentes devem ser assegurados à representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara dos Deputados. Feitos os acordos, os líderes partidários designam membros da bancada para ocupar o cargo sujeito aprovação do colegiado⁸. Porém, segundo Diniz (1998), normalmente esses acordos ocorrem por parte das lideranças apenas para indicações em comissões relevantes como a Comissão de Constituição e Justiça e de Finanças as demais comissões seguem os interesses específicos das bancadas em cada conjuntura.

Além disso, o andamento dos trabalhos depende da atuação dos relatores que, são responsáveis por apresentar estudos sobre as proposições a serem deliberadas na comissão. O posto de relator pode ser ocupado por qualquer membro das comissões, porém essas escolhas, geralmente, são regularizadas pelos presidentes que buscam beneficiar parlamentares do seu próprio partido. De acordo com Pasquarelli (2011), parlamentares governistas tendem a ocupar os postos de relatores e presidentes nas comissões. Contudo, Almeida e Santos (2005) observaram que durante os anos de 1995 e 1998, parlamentares da oposição ao governo de FHC ocuparam um percentual significativo de vagas em relatorias nas comissões permanentes, em virtude do controle exercido nos postos de presidência pelos partidos oposicionistas. Sendo assim, o início dos trabalhos nas comissões ocorre após convocação do presidente da Câmara para instalação dos trabalhos e eleição dos respectivos presidentes que apresentam responsabilidades como:

- I – Assinar a correspondência e demais documentos expedidos pela Comissão;
- II – Convocar e presidir toda as reuniões da Comissão e nela manter a ordem e a solenidade necessárias;
- III – Fazer ler a ata da reunião anterior e submetê-la a discussão e votação;
- IV – Dar à Comissão conhecimento de toda a matéria recebida e despachá-la;
- V – Dar à Comissão e às Lideranças conhecimento da pauta das reuniões, prevista e organizada na forma deste Regimento e do Regulamento das Comissões.

⁸ De acordo com RICD, as comissões terão um presidente e três vice-presidentes, eleito mediante votação entre seus pares, com mandatos estabelecidos até a posse de novos componentes eleitos no ano subsequente, sendo proibida a reeleição (RICD, Art. 39).

VI – Designar Relatores e Relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas [...] (RICD, art. 41)⁹.

Dessa forma, os presidentes das comissões atuam direcionando as atividades internas das comissões, seja distribuindo os trabalhos aos membros, elaborando a pauta e indicando os projetos que serão apreciados, podem em determinadas circunstâncias desempenhar o papel decisivo nas votações assumindo, portanto, “o poder de emitir a palavra final na tramitação de projetos que se encontram indefinidos” (MULLER, 2009, p. 07).

A ordem dos trabalhos nas comissões segue um rito de procedimentos possibilitando que as matérias distribuídas sejam estudadas mediante acordo dos presidentes com o relator. As comissões permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para dinamizar o andamento dos trabalhos. Para tanto, devem obedecer aos seguintes prazos estabelecidos no Regimento. Proposições com regime de urgência deverão ser apreciadas no prazo de cinco sessões, matérias em regime de prioridade deverão ser apreciadas no prazo de dez sessões e, matérias em regime de tramitação ordinária em até quarenta sessões. Nesse processo, o relator disporá da metade do prazo conferido a comissão para oferecer o parecer sobre a matéria relatada. Somente o presidente da comissão poderá, a pedido do relator, conceder prorrogação de prazo, mas caso o relator não apresente parecer no prazo estabelecido, então cabe ao presidente designar outro parlamentar para relatá-la a matéria (RICD, art.52).

Conforme destaca Vieira (2012) é importante salientar a forte atuação do presidente da Câmara nas atividades das comissões, pois quando uma determinada comissão deixa de cumprir os prazos regimentais, somente este pode ordenar que outra comissão ou plenário analise a matéria, nesse caso a comissão inicial perde a possibilidade de se manifestar sobre a referida proposição. Além disso, cabe a ele designar relatores para substituir comissões em plenário sempre que proposições forem incluídas na pauta sem parecer, bem como, para as matérias em regime de urgência (VIEIRA, 2012).

Em relação às regras fixadas no regimento interno que enfatizam a proporcionalidade dos partidos nas comissões, Pereira e Mueller (2000) consideram que nem sempre os critérios são respeitados, tendo em vista que a concentração de prerrogativas nas mãos das lideranças partidárias altera o formato das composições em situações que interessam ao Executivo. Para Diniz (1998) são frequentes as mudanças no número de membros das comissões, em virtude da criação de novas comissões, fusão ou desmembramento. Durante o período de 1989 a 1994,

⁹ O RICD estabelece outras competências ao Presidente da Comissão que corrobora para o andamento da dinâmica interna do órgão (Art. 41).

ocorreram mudanças significativas em todos os anos na composição da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados. Estas modificações decorreram, em grande medida, em virtude dos poderes constitucionais disponíveis aos líderes, pois ainda que o regimento não limitasse a permanência de parlamentares em uma determinada comissão, somente os líderes podem estabelecer os acordos da permanência entre seus pares.

A Mesa Diretora e os líderes podem interferir nas atividades internas das comissões. Os líderes podem atuar por meio da indicação de membros da sua base aliada para compor comissões, seja na deliberação das matérias através do instrumento de urgência, ou incluindo e retirando matérias na ordem do dia. A Mesa Diretora atua, especificamente, avaliando determinados recursos proferidos pelos presidentes das comissões. Todos esses fatores, não garantem que as comissões permaneçam com a quantidade de membros estabelecidos no início de cada legislatura. Em virtude disto, ocorre uma grande rotatividade de parlamentares dentro das comissões (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; DINIZ, 1998).

A Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados analisada por Diniz obteve um expressivo número de parlamentares vinculados a partidos de esquerda com experiências em movimentos sindicais relacionados a temática de trabalho, esses elementos foram preponderante para que as propostas do governo que, não condiziam com a bandeira levantada pelos partidos de esquerda fossem bloqueadas. Nesse caso, as regras institucionais foram cruciais permitindo que a comissão desempenhasse o seu papel negativo, mediante rejeição e bloqueios dos projetos submetidos aquela arena.

Lyra (2016) ao analisar a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional da Amazônia (CINDRA), da Câmara dos Deputados de 1997 a 2014, observou que durante a 52ª e 54ª legislatura a comissão apresentou uma ocupação majoritária das unidades federativas da Amazônia legal, tendo no estado do Pará a maior atuação dos deputados em matérias voltadas para a região, bem como postos de presidente e relatorias tendem a concentrar nas mãos dos representantes da Amazônia.

De acordo com Cox e McCubbins (1993 apud SANTOS, 2002) as comissões se diferenciam por competência estreita e ampla, no primeiro caso, as decisões não afetam outros membros do partido e, no segundo as decisões impactam a imagem pública dos partidos. As Comissões de Constituição e Justiça, assim como Comissão de Finanças e Tributação dividem-se por competências amplas, na medida em que apresentam capacidades institucionais de opinar sobre assuntos complexos. A Comissão de Comissão e Justiça é uma instância com competência para analisar a constitucionalidade das proposições dispondo de ferramentas necessárias para

barrar projetos que apresentam irregularidades constitucionais e a CFT, destinada a avaliar toda proposição que apresenta algum impacto fiscal.

Segundo o autor, as competências podem se diferenciar por baixa e alta externalidade, as situações de baixa externalidade ocorrem quando um componente do partido é afetado pela escolha particular da comissão. A CCJ, por exemplo, é uma instância capaz de vetar qualquer projeto encaminhado à Câmara que não esteja de acordo com as regras de constitucionalidade, por isso as decisões tomadas nessa comissão impactam diretamente na aprovação do projeto de lei apresentado por membros partidários sem acento na comissão, o mesmo ocorre para a CFT que devem informar à Câmara sobre o impacto fiscal dos projetos de políticas públicas que são encaminhados. Portanto, as propostas legislativas com características distributivas encaminhadas por parlamentares sem acento na comissão serão aprovadas por membros da CFT.

Em relação às escolhas políticas para compor as comissões, olhando pela perspectiva informacional um elemento fundamental que explica o fenômeno segundo Santos (2002) é *expertise* política e não, necessariamente, lealdade partidária instrumento mensurado por meio de votações decisivas no plenário. Para o autor, a escolha de um deputado para ocupar as comissões relevantes na Câmara dos Deputados é medida pela necessidade de *expertise* profissional e econômica dos deputados ao longo dos mandatos legislativos. Desse modo, “o comportamento partidário e a posse de conhecimentos especializados interagem quando os líderes decidem sobre as nomeações” (SANTOS, 2002, p. 257).

Em muitas ocasiões no momento de nomear parlamentares para as comissões, os líderes deixam de se preocupar exclusivamente com o comportamento político dos parlamentares, visto que precisam levar em conta a qualidade das informações a respeito dos projetos examinados pela comissão. Na mesma perspectiva, Pereira e Mueller (2000) ressaltam que, além dos critérios regimentais, são levados em conta a lealdade partidária e a *expertise* prévia sobre políticas no recrutamento de deputados para compor as comissões na Câmara dos Deputados.

As teorias que interpretam o processo legislativo destacam as comissões como estruturas distintas do ponto de vista da função legislativas das quais desempenham. Sob a perspectiva de formulada por Keith Krehbiel (1991 apud MULLER, 2004), a teoria informacional destaca a informação como variável importante para diminuição da incerteza sobre as políticas. Nesse sentido, a permanência dos legisladores em uma determinada comissão garantiria parlamentares especializados sobre as temáticas estudadas, sinalizando para a existência de uma composição estruturada por atores com *expertise* sobre as pautas políticas de jurisdição da comissão.

No que diz respeito à teoria distributivista da escolha racional, os parlamentares visualizam as comissões como estratégias fundamentais para reeleição, nessa perspectiva, a composição das comissões acontece mediante ‘*auto-seleção*’, ou seja, os deputados escolhem as comissões visando direcionar políticas públicas que atendam suas demandas eleitorais.

A perspectiva partidária representada por Cox e McCubbins (1993, apud MULLER, 2004; 2005) os partidos políticos são entendidos como dispositivos importantes para ‘*dissoluções de conflitos*’, a versão partidária parte do pressuposto da organização dos partidos como autoridades centrais no processo de indicações para as comissões e controle da agenda dos trabalhos legislativos. As prerrogativas dos líderes são utilizadas, estrategicamente, para que as proposições de interesse dos partidos sejam inseridas na ‘ordem do dia’ das atividades legislativas.

Nesse sentido, para entender como se estabelece o padrão de recrutamento nas comissões, Muller (2005) analisou os critérios utilizados pelos partidos para os comandos das comissões na Câmara dos Deputados na 50ª legislatura. Para o autor, o padrão de recrutamento para as comissões relaciona-se com a configuração do partido. A homogeneidade dos partidos, a conexões entre deputados e partidos bem como, o vínculo entre parlamento e estrutura parlamentar são variáveis importantes mobilizadas para avaliar o ‘grau de confiança’ atribuído aos parlamentares para composição das comissões. Em sua análise, o PFL e o PT apresentaram maior *coesão partidária* destacando-se como padrão de recrutamentos para a maioria das comissões.

Outro elemento adotado diz respeito à relação entre parlamento e organização partidária mensurada pela participação dos deputados em diretórios nacionais, motivando uma espécie de ‘*incentivo seletivo*’ nas indicações dos partidos. Assim, o incentivo é uma estratégia que impulsionaria a participação em comissões importantes aumentando a popularidade de seus membros. Um determinado partido, ao distribuir membros de sua direção em comissões ganharia com a diminuição da incerteza e, conseqüentemente, aumentaria o controle da execução das metas partidárias. Para o autor, “existe um padrão nítido na composição das comissões, a partir do qual os membros da direção nacional dos partidos são alocados” (MULLER, 2005, p. 387).

Seguindo as referências dos modelos teóricos apresentados, neste trabalho será mobilizada a abordagem partidária como modelo de análise uma vez que os achados da pesquisa demonstram o papel central dos partidos coordenando as dinâmicas internas da comissão estudada.

2.2 ATUAÇÃO DA CSSF SOBRE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1999-2018)

Para compreender a distribuição de vagas na CCSF, este tópico será descrito a organização dos principais partidos que ocuparam cadeiras na comissão durante todo o período pesquisado. Para tanto, analisamos os relatórios anuais da comissão disponíveis no site da Câmara. No que diz respeito, a composição partidária de 1999 a 2018, fizemos um cálculo somando o número de vagas distribuídas por partido na comissão, dividido pela quantidade de cadeiras ocupadas em cada início dos trabalhos legislativos para obter uma média geral da composição na comissão.

Porém antes de mostrar o perfil na comissão identificamos a representação dos partidos na Casa para comparar a proporcionalidade partidária no âmbito da comissão como será mostrado nos gráficos no final do tópico.

Quadro 2- Quantidade de vagas por sessão legislativa na CSSF

LEGISLATURA	1º sessão	2º sessão	3º sessão	4º sessão
51ª (1999-2002)	85	83	87	72
52ª (2003-2006)	82	63	63	65
53ª (2007-2010)	62	66	63	64
54ª (2011-2014)	72	64	70	69
55ª (2015-2018)	93	99	99	69

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF. Elaboração própria.

A Câmara dos Deputados reúne-se durante sessões legislativas que são divididas em ordinária e extraordinária. A sessão ordinária inicia no dia 2 de fevereiro e vai até 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, já as sessões extraordinárias ocorrem quando existe necessidade durante o recesso parlamentar ou situações previstas na constituição por meio de convocação do Congresso Nacional (RICD, art. 2º I, II). No início das sessões, em cada ano legislativo ocorre a distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares, as quais deveriam ser mantidas durante toda sessão legislativa. Contudo, a permanência ou não do parlamentar na comissão, depende do seu interesse e da concordância do líder o qual está subordinado. De acordo com Diniz (1998) é frequente o parlamentar ser designado para uma determinada comissão no início dos trabalhos legislativos e após o ingresso

se interessar por outra que atenda seus interesses para influenciar em projetos específicos, o que alcançando seus objetivos o deputado retorna a comissão de origem.

No caso específico da CSSF, segundo informação do relatório anual dos trabalhos da comissão de 2015, a instância tornou-se a terceira comissão em número de integrantes e volume de proposição encaminhada ficando atrás somente da CCJC e CFT. A distribuição de vagas ocupadas de 1999 a 2018 na CSSF revela variações na composição em todas as legislaturas pesquisadas.

Os dados demonstram que desde 1999, a CSSF apresentou uma expressiva participação dos parlamentares passando a preencher na 55ª legislatura 93 vagas entre titulares e suplentes. Segundo o RICD (Art. 25, § 2º) nenhuma comissão poderá compor mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimo do total de deputados, justificando que a quantidade de vagas distribuídas não pode exceder a composição da Câmara. Isso significa que em cada comissão, conforme aponta Corrêa (2018), o número de vagas deve corresponder a 66 no máximo de deputados e mínimo de 17 de membros tanto titulares como suplentes. Contudo, em virtude do comportamento político dos parlamentares existe uma tendência dessa quantidade variar entre uma reunião e outra, potencializando assim, a rotatividade nas comissões brasileiras.

É necessário enfatizar que a composição parlamentar da CSSF e das demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados é renovada a cada sessão legislativa. Lima (2017) demonstrou o papel desempenhado pela CSSF durante a 52ª legislatura na Câmara dos Deputados e, enfatizou a contribuição da comissão para o fortalecimento da estrutura instrucional da Casa. Para a autora, a comissão apresentou quantidade significativa de parlamentares que continuaram durante toda a segunda sessão legislativa, mesmo quando a tendência era a diminuição do número de cadeiras. Portanto, mostrar a configuração interna da comissão possibilita visualizar aspectos organizacionais e a importância da comissão no que diz respeito ao poder de decisão dentro da sua área de jurisdição.

Quadro 3 - Ordem dos partidos que ocuparam a presidência da CSSF (2001-2018).

ANO	DEPUTADOS	PARTIDO
2001	Laura Carneiro	PFL
2002	Rommel Feijó	PTB
2003	Ângela Guadagnin	PT
2004	Eduardo Paes	PSDB
2005	Benedito Dias	PP

2006	Simão Sessim	PP
2007	Tadeu Mudalen	DEM
2008	Jofran Frejat	PR
2009	Elcione Barbalho	PMDB
2010	Vieira Cunha	PDT
2011	Saraiva Cunha	PMDB
2012	Henrique Mandetta	DEM
2013	Drº Rosinha	PT
2014	Amauri Teixeira	PT
2015	Antônio Brito	PTB
2016	Conceição Sampaio	PP
2017	Hiran Gonçalves	PROGRESSISTA
2018	Juscelino Filho	DEM

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF. Elaboração própria.

De acordo com RICD, as comissões possuem um presidente e três vice-presidentes com mandato fixo até a eleição de novos componentes para o próximo ano, sendo proibida a reeleição. A indicação para o cargo de presidente é feita pelos líderes partidários, sujeito à aprovação dos membros do partido por meio de votação. No quadro acima, identificamos os partidos e os parlamentares que ocuparam cadeiras como presidentes durante o andamento dos trabalhos de 2001 até 2018, período em que foram encontradas informações referentes aos mandatos de presidente da CSSF, pois de 1999 e 2000 não foram encontradas nenhuma informação.

Analisando os dados, observa-se uma ocupação marcada, majoritariamente, por partidos da base de apoio ao governo em cada contexto político. Por exemplo, na 52ª e 53ª legislatura que corresponde aos mandatos de Lula, há evidências da forte participação dos partidos que formaram a coalização de apoio, como PT, PMDB, PP e PDT controlando com maior frequência os mandatos prevalecendo essa representação nos demais governos. Figueiredo e Limongi (2015) observaram a Comissão Mista de Orçamento (CMO) e notaram a ocupação dos partidos da coalizão do governo nos principais postos da comissão. O controle exercido pelos partidos da base governista pautado por questões ideológicas de interesse do governo garantiu os cargos na presidência devido ao forte poder de agenda do Executivo. Para os autores, a presidência da comissão e cargo de relator geral do orçamento permaneceram centralizados entre dois partidos políticos PMDB e PFL, em que tal controle sinalizava para o extenso acordo entre as duas maiores bancadas da Câmara dos Deputados e Senado sustentada pelos principais parceiros da coalizão.

De modo semelhante Pasquarelli (2011), destaca que o cargo de presidente em comissões permanentes é importante estratégia mobilizada pelo governo para conseguir apoio político nessas instâncias. Durante o mandato de Lula, os partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados PT e PMDB obtiveram maiores quantidades de parlamentares eleitos ocupando a presidência das comissões. Os partidos da coalizão preencheram em média 71% das cadeiras entre 2003 e 2010, evidenciando que o Executivo conseguiu reunir maioria qualificada nas principais comissões da Câmara. Além disso, houve um maciço apoio dos partidos, na composição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, os quais concentraram em média 64% números de cadeiras. Em posse dessas informações, sendo o Executivo o ator preponderante do processo legislativo, a centralização das atividades legislativas mediante mecanismos de urgências distribuição de pastas ministeriais, construção de maiorias nas Mesas Diretoras e ocupação nas principais comissões do Congresso Nacional são recursos utilizados para evitar que o legislativo atue de modo indisciplinado.

Quadro 4 - Representação entre homens e mulheres na CSSF (1999-2018).

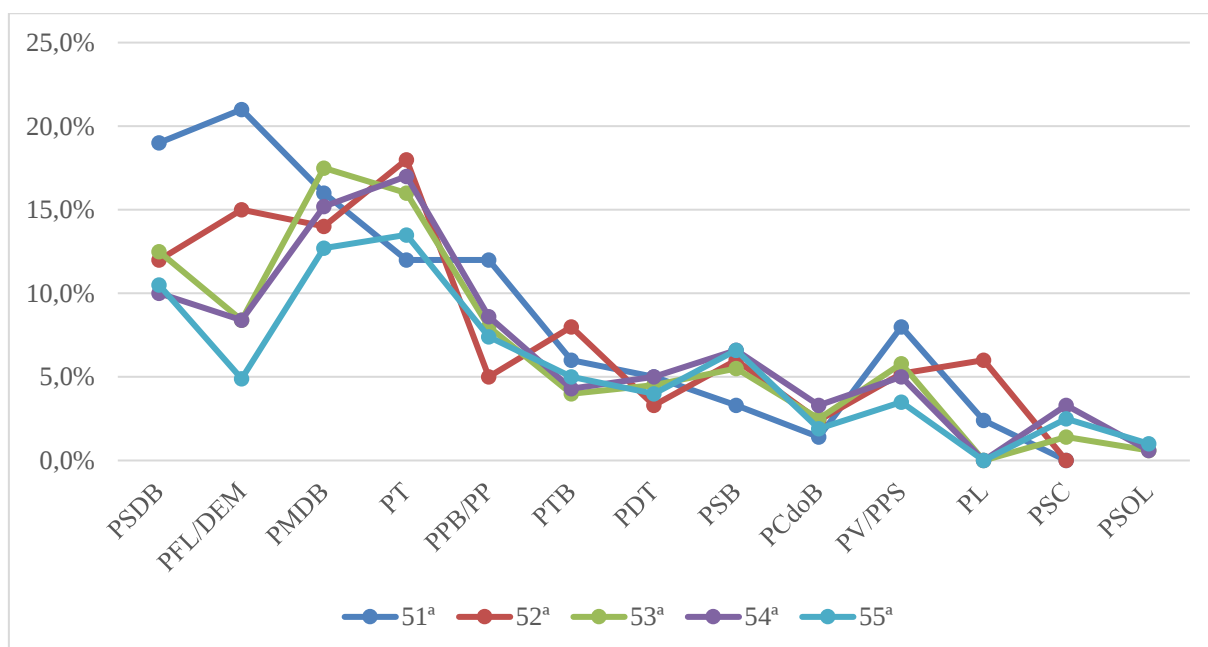
ANO	HOMEM	%	MULHER	%	TOTAL
1999	67	79,0	18	21,0	85
2000	69	83,0	14	17,0	83
2001	68	78,0	19	22,0	87
2002	57	79,0	15	21,0	72
2003	63	77,0	19	23,0	82
2004	51	81,0	12	19,0	63
2005	51	81,0	12	19,0	63
2006	53	82,0	12	18,0	65
2007	49	79,0	13	21,0	62
2008	53	80,0	13	20,0	66
2009	53	84,0	10	16,0	63
2010	54	84,0	10	16,0	64
2011	55	76,0	17	24,0	72
2012	48	75,0	16	25,0	64
2013	51	73,0	19	27,0	70
2014	52	75,0	17	25,0	69
2015	71	76,0	22	24,0	93
2016	76	77,0	23	23,0	99
2017	75	76,0	24	24,0	99
2018	53	77,0	16	23,0	69

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF. Elaboração própria.

Embora não seja o foco do trabalho demonstrar a sub-representação de determinados segmentos sociais na CSSF, trazer essas informações é importante para visualizar todos os aspectos da comissão, uma vez que, observar como se estrutura a composição é relevante para compreender como se estabelece o jogo de disputa política. Os dados apontam que a composição da CSSF foi marcada majoritariamente, por parlamentares do sexo masculino tanto aqueles que exerceram o cargo de presidente da comissão como dos membros gerais distribuídos entre titulares e suplentes, em que houve predominância dos parlamentares homens em todas as legislaturas.

Corrêa (2018) analisou o perfil da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por um viés de gênero, observou que a presença de homens e mulheres na comissão reproduz o padrão de baixa representatividade das mulheres nesses espaços deliberativos. Todavia, é relevante mencionar que as regras regimentais da Câmara dos Deputados atribuem aos líderes partidários ferramentas institucionais capazes de decidir a organização interna da casa e o andamento de uma determinada política bem como, possuem forte influência sobre escolha de parlamentares para integrar as comissões (SANTOS, 2002).

Gráfico 1 - Composição partidária na Câmara dos Deputados (1999-2018)



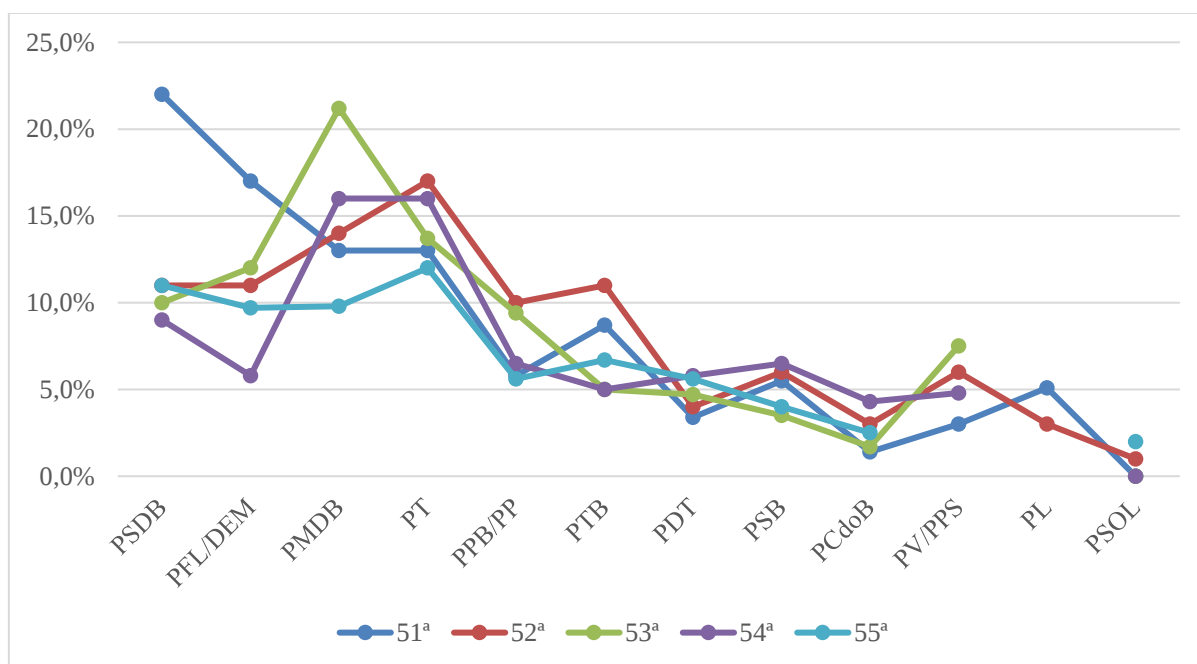
Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Como exposto no gráfico 1, destaca-se a representação partidária da 51ª a 55ª legislatura na Câmara dos Deputados que corresponde ao último mandato de Fernando Henrique Cardoso ao mandato do Temer. Em virtude do sistema partidário brasileiro, a representação dos partidos

na Câmara dos Deputados deve obedecer às regras de proporcionalidade. Sendo assim, os maiores partidos concentram o máximo de vagas tanto em plenário como nas comissões.

Os dados demonstram as percentagens de cadeiras ocupadas pelos principais partidos na Casa, notadamente, identifica-se a tendência geral da composição partidária ao longo das cinco legislaturas para comparar com a representação de vagas na comissão. Por exemplo, durante a 51ª o PSDB, PFL e PMDB principais partidos da coalizão de governo concentravam em média 54,0% das vagas no plenário, porém quando passaram a ser oposição a partir do governo Lula houve variação na frequência de cadeiras ocupadas de uma legislatura para outra. Considerando a mudança de lugares entre situação e oposição nota-se a mesma tendência, de variação entre os partidos de oposição, contudo, o PT, manteve a permanência não diminuindo a quantidade de vagas em plenário a partir da 51ª legislatura.

Gráfico 2 - Composição partidária na CSSF (1999-2018)



Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

O número de parlamentares efetivos nas comissões permanentes é fixado no início dos trabalhos legislativos levando em conta, o quanto possível a distribuição proporcional dos partidos na Câmara¹⁰, sendo assim, é relevante identificar se tais critérios foram levados em consideração para verificar a representação dos partidos da coalizão e oposição na CSSF. Para tanto, é importante entender o papel dessas categorias no contexto democrático. Figueiredo e Limongi (2009) destacam que coalizões são formadas para aquisição de maiorias no governo e

¹⁰ RICD. Art. 25 §1º.

seu funcionamento depende da capacidade dos partidos em coordenar os problemas de ação coletiva, uma vez que tais ações são canalizadas para o controle de postos que pautam a participação legislativa.

No que diz respeito a partido de oposição entende-se como aqueles que se posicionam publicamente como oposição, seja durante as eleições desafiando o governo, seja se declarando como opositor ao governo na legislatura (TAROUÇO, 2012). Em relação a representação dos partidos na CSSF, os dados demonstram um comportamento que varia de acordo com tamanho dos partidos da base do governo e oposição com maior bancada na Câmara dos Deputados. PSDB, PFL, PMDB e PT são partidos que concentram maiores representações em detrimento dos partidos pequenos.

Em relação à representação dos partidos na 52ª legislatura referente ao primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, os partidos da coalizão sustentados por oito partidos¹¹ obtiveram diferentes configurações nas distribuições de cadeiras na CSSF. Para Dutra (2017), a representação dos partidos nas comissões da Câmara dos Deputados atua de acordo com as regras regimentais de proporcionalidade. A autora analisou a composição das comissões entre 1995 a 2010 e verificou que a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos partidos cumpriu as normas partidárias, rejeitando suposições que sustentavam que as comissões atuavam de forma desproporcional.

No período analisado pela autora, o número de cadeiras ocupadas não excedeu 10% das vagas nas comissões permanentes. Esperava-se que os partidos maiores ocupassem as comissões mais relevantes como CCJC e CFT, porém notou-se uma frequência de ocupação dos partidos indicados pelas regras na CCJC, devido a obrigatoriedade dos projetos de lei que tramitam na Casa passar por essa comissão em que os partidos não rejeitam a oportunidade de ocupar essa arena importante para o processo decisório. Na CFT, os grandes partidos representados por PMDB, PT e DEM buscaram fazer parte da comissão ocupando dessa forma, a maior quantidade de vagas (DUTRA, 2017).

No caso da composição partidária na CSSF durante a 54ª legislatura período que corresponde o primeiro mandato de Dilma Rousseff, observa-se uma configuração marcada por aumento no número de partidos que passaram a compor a comissão. Os principais partidos da coalizão representados pelo PT, PMDB, PSD e PSB não ultrapassaram o número de vagas obtendo a quantidade de cadeiras estipulada pelo regimento. Os partidos da oposição, liderados pelo PSDB e DEM, apresentaram uma diminuição no número de vagas se comparado com a

¹¹ Vê quadro em anexo sobre as coalizões e oposição de 1999 a 2018.

distribuição de cadeiras em legislaturas anteriores. Um aspecto importante desse comportamento pode ser explicado pela estrutura de apoio na Câmara durante o governo de Dilma reverberando para as comissões.

Em relação aos partidos que ocuparam a CSSF de 2015 a 2018, período do último mandato de Dilma Rousseff e início do mandato de Temer, nota-se uma representação diferente das legislaturas anteriores. No início da 55ª legislatura a base de apoio sustentada por PT, MDB¹², PSD, PR, PP, PDT, PCdoB, PRB e PROS, após o processo de impeachment¹³ alguns desses partidos passaram a ser principal oposição ao governo Temer. Tal oposição passou a ser representado, basicamente por quatro partidos sustentando pelo PT, PDT, PCdoB, e PSOL, que estruturou as relações legislativas durante o novo governo.

No que diz respeito à composição partidária na CSSF, os principais partidos da nova coalizão do governo representado por MDB, PSDB, DEM, PSD e PP receberam um percentual inferior da média de cadeiras que deveria ocupar, com exceção do DEM e PDT que obtiveram de 5,1%, e 2,0% a mais das vagas. Conforme mostra os dados, o MDB obteve em média 10,0% na distribuição de cadeiras quando deveria compor 12,7% das vagas. No que se refere aos partidos da oposição apenas o PDT e PSOL obtiveram uma porcentagem maior de cadeiras na CSSF, o PT manteve uma média de 12%, ocupando um percentual inferior do que deveria ocupar. Sendo assim, os dados sinalizam para um comportamento estruturado pelas regras do jogo. Os partidos da situação não desfrutam de maiores vantagens de cadeiras na comissão em detrimento da oposição. Isso significa que embora a oposição fosse minoria ela conseguiu representação nas decisões da comissão de acordo com as regras vigentes.

Portanto, no que se refere ao perfil de representação da comissão observa-se que a composição da CSSF seguiu as regras estruturadas pelo regimento interno em consonância com os acordos firmados entre os partidos que fizeram parte da coalizão e oposição ao governo nos diferentes contextos comprovando que a estância decisória se destaca pela sua importância legislativa ocupando espaço fundamental para o andamento dos trabalhos e representação dos principais partidos na Câmara dos Deputados.

¹² O Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB alterou a sigla do partido para Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

¹³ Processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015 com duração de 273 dias sendo encerrado em 31 de agosto de 2016, resultando na cassação do mandato, porém sem perda dos direitos políticos da presidenta.

CAPÍTULO III - TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

As proposições encaminhadas para CSSF do período de 1999 a 2018 na Câmara dos Deputados evidenciam a preocupação dos atores políticos sobre as questões de seguridade social na arena legislativa. A quantidade de projetos iniciados, a maioria de autoria dos deputados, reflete a atuação esperada pelos analistas, em que iniciar proposição não é algo altamente custoso para o poder Legislativo (TOMIO; RICCI, 2010). A atuação dos parlamentares propondo e contribuindo sobre as políticas de Previdência e Assistência Social reafirma uma agenda legislativa marcada pelas preferências dos deputados em temáticas de cunho social. Contudo, embora, a quantidade de propostas iniciadas pelo Executivo apresente menor volume se comparada às propostas de iniciativa dos deputados, nota-se uma atuação mais significativa em termo de aprovação durante os anos de 1999 a 2008, período em que 11 propostas legislativas foram transformadas em Lei.

A elaboração de uma Lei demanda uma série de procedimentos que corresponde à tramitação da proposição. Cruz (2009, p.15) define tramitação como “uma sequência, ou um conjunto, de procedimentos legislativos adotados durante o andamento da matéria nas Casas legislativas, ou ainda como caminho percorrido pelas proposições até ser transformada em lei ou arquivada”. O processo legislativo ordinário utilizado na tramitação dos projetos de leis, proposição legislativa comum no âmbito da Câmara dos Deputados deve sempre ser apreciada pelas duas Casas legislativas e, caso haja aprovação, segue ao Presidente da República para sanção ou veto presidencial. Ao ser recebida pela Mesa, qualquer proposição legislativa passa pelo processo de identificação e, em seguida são distribuídas às comissões competentes, deputados e lideranças (RICD. art. 137). Logo após serão definidas a natureza da tramitação, que pode ser urgência, prioridade e ordinária e a forma de apreciação das matérias que pode ser por meio do poder conclusivo das comissões, dispensando apreciação do Plenário ou através da apreciação do Plenário da Casa (RICD, art. 24; 151).

Para seguir a tramitação, a proposta deve estar de acordo com as competências da Câmara, caso não esteja, o autor da proposta terá um prazo de cinco sessões para recorrer da decisão final da Presidência (CRUZ, 2009, p. 18; RICD, art. 137, §1º;). Antes do despacho do Presidente da Câmara verifica-se a existência, no âmbito da Casa, propostas que versem sobre o mesmo assunto para que seja definida tramitação em conjunto. Após isso, as proposições serão distribuídas as comissões de suas competências, a Comissão de Finanças e Tributação

quando envolver aspectos financeiros e orçamentários e, obrigatoriamente, deve passar pela Comissão de Constituição e Justiça para serem apreciadas a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta (RICD, art. 139).

No que se refere à natureza da tramitação, para os projetos de leis que tramitam em regime de urgência são dispensadas uma série de exigências, interstícios e formalidades regimentais, contudo, devem obedecer às seguintes condições como publicação, distribuição para comissões, pareceres da comissão e quórum para deliberação (RICD, art. 152). Devido à natureza do regime, o tempo de tramitação é bastante acelerado visto que podem ser pautados nas reuniões das comissões e na Ordem do Dia do plenário, antes dos projetos em regime de prioridade e ordinários bem como, podem ser incluídos para deliberação no plenário ainda que não tenham recebido pareceres das comissões (CRUZ, 2009 p. 21). Os requerimentos de urgência podem ser solicitados por dois terços dos membros da Mesa, quando tratar de matérias de competências desta¹⁴; um terço dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número e, dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da matéria e, por meio de requerimento do Executivo solicitando urgência para projetos de sua autoria.

A aprovação do requerimento de urgência não requer discussão, porém sua votação pode ser encaminhada pelo autor da proposta e por um líder partidário, relator ou deputado que seja contrário, um e outro com prazo sem prorrogação de cinco minutos (Art. 154, § 1º). Se aprovado o requerimento, a matéria entrará automaticamente para discussão e votação imediata, ocupando o primeiro lugar na ordem do dia (RICD, art. 157). No que diz respeito a discussão dos projetos iniciados pelo Presidente da República a Constituição de 1988, garante um período de apreciação pelas duas Casas legislativas, caso não haja manifestação, sucessivamente, por ambas em até 45 dias, sobre a proposição, será incluída na ordem do dia sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que ultime a votação (CF, art. 64), (FIGUEREIDO; LIMONGI, 2002).

Projetos de leis com regime de prioridade também possuem tramitação rápida, visto que entram na pauta das comissões e na ordem do dia do plenário após as decisões das matérias em

¹⁴ O Regimento Interno destaca diversas responsabilidades à mesa na qualidade de Comissão Diretora. Referente as matérias de sua competência, esta instituição possui prerrogativa de aprovar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, Emendas à Constituição; propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de deputados ou comissão; elaborar, projetos de Regulamentação Interno das Comissões; propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, criação ou extinção de cargos, empregos e funções e remuneração e, aprovar proposta orçamentaria da Câmara e encaminhá-la ao poder Executivo (RICD, art. 15, III, IV, XI, XVII, XX).

regime de urgência (RICD, art. 158). Contudo, conforme aponta Cruz (2009), a forma de apreciação é análoga à tramitação ordinária, sendo possível ser dispensada a apreciação do plenário passando a tramitar somente nas comissões. Proposições com tramitação ordinária seguem para as comissões competentes, se aprovadas por estas instâncias são enviadas para o Senado Federal. Além disso, um projeto de lei com tramitação ordinária pode ter sua tramitação interrompida, por meio de aprovação de requerimento de urgência pelo plenário da Câmara ou por meio de solicitação do Presidente da República para projetos de sua autoria (CF, art. 64 § 1º).

No que diz respeito às proposições que dispensam deliberação do plenário da Câmara dos Deputados, inicialmente devem passar pelas comissões de mérito e, quando envolver assuntos financeiros e orçamentários, são distribuídas para CFT bem como devem passar pela Comissão de Constituição e Justiça, onde se verifica a constitucionalidade, juridicidade e normas regimentais. Contudo, projetos de leis que não estiverem dentro das regras estabelecidas receberão parecer terminativos (RICD, art. 54). Parecer terminativo refere-se aos casos de proposições que não conferem os pressupostos de constitucionalidade e juridicidade, adequação financeira ou orçamentária, os quais devem ser encerrados a tramitação, salvo recurso para apreciação preliminar no plenário¹⁵. Após esse processo, as proposições que tiveram parecer favorável de todas as comissões não precisam ser apreciadas pelo plenário da Casa, terminada a tramitação nas comissões os projetos e seus respectivos pareceres serão publicados e enviados a Mesa até a sessão seguinte para serem anunciadas na Ordem do Dia (Art. 58). Já os projetos de leis que tramitam sob apreciação conclusiva, que receberam pareceres contrários quanto ao mérito de todas as comissões, serão rejeitados e arquivados definitivamente por despacho do Presidente da Câmara, cabendo recurso por um terço dos membros da Casa (CRUZ, 2009, p. 22).

Para Freitas (2016) o início do processo legislativo ocorre quando tanto o Executivo como Legislativo enviam projetos ao Congresso Nacional. Nas duas Casas legislativas, a proposição passará pelas comissões iniciando um intenso debate sob a coordenação de um relator, onde serão inseridas novas informações sobre a matéria e debatidos os pontos de discordâncias em relação a proposta apresentada. Sendo, portanto, “O Legislativo é, então, a arena onde se constrói consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo este consenso construído por meio da atuação dos legisladores e do emendamento dos projetos” (FREITAS, 2016, p. 47).

¹⁵ De acordo com RICD, art. 144 haverá apreciação em plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de comissão, emitido na forma do art. 54.

No que diz respeito aos tipos de emendas descritos pelo regimento destaca-se as emendas supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Emendas supressivas são tipos de dispositivos que exclui partes de outra proposição; aglutinativas visam à fusão de várias emendas ou da emenda com o texto.

Emendas substitutivas são um dispositivo que pode alterar substancial ou formalmente o projeto inicial; emendas modificativas alteram a proposição sem modificar substancialmente a proposição original e as aditivas são dispositivos que acrescentam outros conteúdos à proposta (RICD, art. 118). Além disso, existem as subemendas instrumentos que podem ser apresentados em comissão à outra emenda. Estas por sua vez, podem ser supressivas, substitutiva ou aditiva, vedando-se texto com a mesma finalidade. Já as emendas de redação tratam de sanar vícios de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou texto confuso (Art. 118, § 7º, 8º).

Propostas de emendas podem ser apresentadas às matérias sujeitas a apreciação conclusiva, após designação do relator por qualquer deputado, individualmente, e se for o caso, pela Comissão de Legislação Participativa¹⁶. Em relação aos prazos para apresentação de emendas, estas podem ser apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na ordem do dia das comissões. Durante esse período, emendas de comissão somente serão consideradas para efeitos posteriores se tratar sobre matéria da sua área de jurisdição e aprovada pela comissão submetida a discussão (RICD, art. 119, I, § 2º).

No que diz respeito à apresentação de substitutivo pela Comissão, este constitui atribuição de competência da comissão para opinar sobre o mérito da proposição, exceto quando tratar de aperfeiçoar a técnica legislativa, caso em que a iniciativa será da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Proposições em caráter de urgência, ou que se tornaram urgentes em virtude de requerimento, apenas receberão emendas de Comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou Líderes que representem esse número, desde que apresentadas em plenário até o início da votação da proposição (RICD, art. 119, § 3º, § 4º).

Para compreender a dinâmica interna da Comissão de Seguridade Social e Família, é importante descrever a configuração das proposições que tramitaram durante o período pesquisado. Para isso, destacamos os tipos de dispositivos que tramitaram na comissão, rito de tramitação, origem e resultado dos projetos encaminhados à comissão. Os dados demonstram que embora o volume de projetos não tenha sido muito elevado, notam-se variações nos resultados obtidos durante as cinco legislaturas. Considerando a quantidade de proposições

¹⁶. Comissão de Legislação Participativa é uma instância constituída para receber sugestões de iniciativas legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos (RICD, art. 32, XII)

analisadas, infere-se que o volume dos projetos sobre as temáticas de Previdência e Assistência Social, encaminhadas à comissão tenham sido pautas importantes aos legisladores devidos seu caráter específico das políticas sociais.

Tabela 1 - Tipos de propostas legislativas que tramitaram na CSSF (1999 -2018)

Tipo	Nº proposta	%
PL	565	92, 5
PLP	46	7,5
Total	611	100

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Como se pode notar, os dados referem-se aos tipos de proposições encaminhadas a CSSF, onde se verifica maior frequência de Projeto de Lei em detrimento de Projeto de Lei Complementar submetidos para análise na comissão. A prevalência dos PLs ressalta uma característica comum de iniciativa legislativa por parte dos representantes. Para tanto, é importante destacar a diferença entre os dois dispositivos, pois regimentalmente, ambos possuem características distintas quanto a forma de tramitação nas Casas legislativas.

Projeto de Lei Ordinária é um instrumento de tramitação simples que compreende as iniciativas residuais não reservadas a outros dispositivos constitucionais considerados mais complexos do ponto de vista regimental, deve ser aprovado e revisado pela segunda Casa em único turno de discussão e votação para depois ser enviado à sansão, caso a Casa revisora aprove, ou arquivando se rejeitar o Projeto (CF, art. 65). Somente este dispositivo pode ser despachado sob a forma de apreciação conclusiva pelas comissões (AMARAL, 2012). Projeto de Lei Complementar é um instrumento reservado à regulamentação de dispositivos constitucionais e, por conta disso, necessitam de maioria absoluta para aprovação mediante processo nominal sem apreciação conclusiva pelas comissões.

Tabela 2 - Rito de tramitação das propostas legislativas na CSSF (1999 -2018).

Tramitação	Nº	%
Ordinária	398	65, 14%
Prioridade	193	31, 59%

Urgência	20	3, 27%
Total Geral	611	100, 0

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

A tabela 2 corresponde as proposições que tramitaram na CSSF de acordo com o rito de tramitação, por meio da qual observa maior frequência dos projetos com tramitação ordinária, 65,14% das proposições. Esses dados correspondem às matérias que foram enviadas sob a forma de apreciação conclusiva pela comissão as quais devem ser discutidos e votados em único turno sem deliberação pelo plenário, apenas quando aprovado requerimento solicitando a retirada do projeto da comissão.

No que se refere a urgência verifica-se que 3,27% das proposições foram apreciadas por meio dessa natureza de tramitação. Desse total apenas 4 projetos via urgência constitucional, que são mecanismos utilizados pelo Presidente da República para os projetos de sua autoria, os demais 16 foram encaminhados à comissão sujeitos a apreciação em plenário com tramitação urgente.

Segundo Figueiredo e Limongi (2012), além da urgência constitucional existem dois tipos de rito de tramitação, a urgência e a urgência urgentíssima. A primeira implica a inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte, já a urgente urgentíssima coloca a inclusão automática para ser discutida e votada imediatamente. Esses dois instrumentos, podem ser encaminhados pelos líderes partidários com assinatura deles correspondendo ao voto de toda a bancada que representam.

No que se refere a tramitação com prioridade, estas ocorreram em 31,59% dos projetos analisados, correspondentes aos Projetos de Lei Complementar que foram analisados pela comissão bem como, Projetos de Lei Ordinárias que foram destinados à regulamentar dispositivos constitucionais que necessitavam de votação no plenário.

Tabela 3 - Propostas de lei por legislatura e situação final (1999 a 2018).

Legislatura de origem	EXECUTIVO				LEGISLATIVO			
	Sancionado	Rejeitado	Outros*	Total	Sancionado	Rejeitado	Outros**	Total
51 ^a	5	1	4	10	3	28	68	99
	50,0%	10,0%	40,0%	100%	3,0%	28,3%	68,7%	100%
52 ^a	5	0	0	5	4	25	88	117
	100,0%			100%	3,4%	21,4%	75,2%	100%
53 ^a	1	0	3	4	1	18	137	156
	25,0%		75,0%	100%	0,64%	11,5%	87,8%	100%

54 ^a	0	0	0	0	2	2	105	109
					1,8%'	1,83%	96,3%	100%
55 ^a	0	0	0	0	1	2	108	111
					0,90%	1,8%	9,7%	100%
Total	11	1	6	19	11	75	506	592
	58,0%	5,3%	31,6%	100%	1,9%	12,7%	85,5%	100%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

* Projetos em tramitação, retirado pelo autor, prejudicado e vetado totalmente.

** Projetos em tramitação, prejudicados, retirado pelo autor ou arquivado.

Os dados acima dispõem sobre as propostas de lei que tramitaram na CSSF, por origem e descrevem os resultados da tramitação por legislatura. Analisando os dados, nota-se que mais de 95% das propostas de lei foram iniciadas pelo legislativo, contudo poucos projetos obtiveram um resultado positivo no âmbito da Câmara dos Deputados. Embora o Executivo tenha apresentado uma quantidade reduzida de propostas na área, este obteve maiores sucessos na aprovação das matérias, isto é, o número de projetos transformados em lei sinaliza para a capacidade institucional desse ator na aprovação de legislação superior as propostas aprovadas no âmbito do legislativo.

É importante mencionar que as prerrogativas que garantem iniciativa exclusiva ao Executivo possibilitam controle da agenda legislativa diretamente, pela definição de um tempo determinado para discussão, ou indiretamente, por colocá-lo as propostas legislativas em circunstâncias que permita pressionar os atores políticos para as prioridades do governo. Tais mecanismos institucionais concedem ao Presidente da República uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2012).

Além disso, o Executivo possui a prerrogativa de editar Medidas Provisórias com força de lei e solicitar pedido de urgência para projetos de sua autoria, mediante esses procedimentos, a organização das atividades legislativas é marcada pela preponderância do Executivo. Sendo assim, “O poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de editar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do congresso” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2012, pg. 09). Devido essas prerrogativas é frequente os projetos do Presidente da República mudar para o regime de urgente, mesmo quando já estão em processo de tramitação na Câmara dos deputados (CRUZ, 2011).

3.1 DESEMPENHO DA CSSF EM TORNO DAS TEMÁTICAS SOB SUA JURISDIÇÃO

Para analisar atuação da Comissão de Seguridade Social e Família sobre as matérias de Previdência e Assistência Social, no período de 1999 a 2018, destacamos as variáveis que evidenciam as atividades legislativas da CSSF e sua importância no sistema de comissões da

Câmara dos Deputados. As variáveis com as quais trabalhamos permitem observar o papel da comissão disposta com recursos institucionais para influenciar no resultado das matérias de sua jurisdição. Sendo assim, no que tange a primeira hipótese, que diz respeito se os parlamentares atuaram de forma proativa na CSSF alterando o formato das propostas que tramitaram na comissão.

Foram verificados os projetos encaminhados à comissão que receberam propostas de modificações pelos parlamentares. Para medir as alterações identificamos a quantidade de proposições que tramitaram na CSSF por legislatura, número de projetos emendados e quantidade de dispositivos alterados conforme metodologia desenvolvida por Arantes e Couto (2009, 2010) utilizada por Freitas (2016), que consiste na decomposição do texto legal em pequenas unidades de análise. Sendo assim, para cada projeto modificado observou-se a quantidade de artigos, parágrafos, incisos e alíneas que constituíram a matéria que foi alterada pelos parlamentares durante o prazo de apresentação de emendas. Para Freitas (2016) uma emenda pode apresentar pequenas ou significativas modificações em um projeto. Então, analisar os detalhes do texto constitucional faz-se necessário para observar a quantidade de modificações empreendidas pelos parlamentares, isto é, visualizar a atuação legislativa por meio de apresentação de emendas em projetos de lei.

Tabela 4 - Números de proposições modificadas na CSSF (1999-2018)

Legislatura/Período	Nº Projeto	Nº PLs modificados	Nº Emendas	Dispositivos alterados
51ª (1999-2002)	109	4 (21%)	61 (62,9%)	73 (55,7%)
52ª (2003-2006)	122	7 (36,8%)	11 (11,2%)	11 (8,4%)
53ª (2007-2010)	160	5 (26,3%)	22 (22,7%)	44 (33,6%)
54ª (2011-2014)	109	2 (10,5%)	2 (2,06%)	2 (1,53%)
55ª (2015-2018)	111	1 (5,3%)	1 (1,03%)	1 (0,76%)
Total	611	19 (100%)	97 (100%)	131 (100%)

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

Durante o processo de tramitação, os parlamentares podem modificar textos das propostas mediante apresentação de emendas. Estas podem ser definidas como proposição acessória ao texto principal visando alterar o conteúdo da proposta de lei (RICD, art. 118). Conforme Freitas (2016) dadas às regras institucionais de não restringir a apresentação desse

dispositivo, qualquer legislador pode apresentar emendas durante a tramitação de um Projeto de Lei. Observando os dados, ao longo das legislaturas, poucos projetos receberam emendas no decorrer da discussão das matérias no interior da CSSF na Câmara dos Deputados. Apenas observa-se uma contribuição mais visível durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Para efeito explicativo é importante descrever a tramitação dos projetos que foram modificados no sentido de tornar perceptível essa dinâmica.

Na 51ª legislatura, 109 projetos de leis sobre as temáticas analisadas que tramitaram na comissão somente 4 receberam emendas. O PL1527/99 de autoria do Executivo com apreciação pelo plenário, que tratava sobre “a contribuição previdenciária do contribuinte individual e cálculo do benefício” durante análise em plenário, momento em que os parlamentares puderam apresentar proposição para alterar o texto original enviado pelo poder Executivo, foram oferecidas 57 emendas iniciadas por parlamentares de oposição ao governo. Na comissão, a relatora do projeto Deputada Jandira Feghali (PCdoB), partido de oposição ao governo FHC, apresentou parecer favorável pelo projeto, com substitutivo e parecer favorável para a maioria das emendas apresentadas resultando na aprovação de 52 emendas pela comissão.

Vale ressaltar a diferença entre o processo de emendas em projetos de lei sujeitos a apreciação conclusiva e os de plenário. Os projetos que tramitam sob a forma de apreciação conclusiva são aqueles que não necessitam passar pelo plenário, por isso só recebem emendas durante a tramitação nas comissões. Após designação do relator há um prazo de cinco sessões para que, qualquer deputado apresente propostas de alteração ao texto base (RICD art. 119). No que se refere às emendas de plenário, estas podem ser apresentadas durante deliberação da matéria em apreciação preliminar em turno único ou primeiro turno, por qualquer parlamentar ou comissão.

No processo de discussão em segundo turno, os dispositivos podem ser apresentados por comissão e devem ser aprovados pela maioria absoluta de seus membros, subscritas por um décimo dos membros da Casa ou líderes que representem esse número (RICD, art. 120). Além disso, emendas apresentadas em plenário são publicadas e distribuídas às comissões competentes que apreciam o projeto de lei. No entanto, o Presidente da Câmara dos Deputados, de forma geral, solicita aos relatores da matéria para emitir os pareceres no plenário, em nome da comissão que deveria se pronunciar sobre o assunto (CRUZ, 2009, p. 28; RICD. art. 121).

O PL 3989/2000, também de autoria do poder Executivo, dispunha sobre a alteração das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para inclusão de ministro de confissão religiosa e membro de instituições religiosas como segurado obrigatório da Previdência Social. O projeto que tramitou de forma conclusiva pela comissão, recebeu parecer favorável do relator,

porém, depois de pedido de vista pela deputada Ângela Guadanin (PT) a matéria retorna ao relator Ursicino Queiroz (PFL), o qual aprova uma emenda substitutiva ao projeto. Como destaca Santos e Almeida (2010), o relator possui atribuições regimentais para aprovar ou rejeitar as propostas de emendas, mas não possuem poder de agenda para interferir na decisão final do projeto.

Na prática, o papel do relator consiste na coleta de informações e divulgação das consequências das políticas públicas. No entanto, Cruz (2009) observa que na Câmara dos Deputados, o parecer do relator possui peso importante na decisão tanto na comissão como em plenário. Os parlamentares e os líderes partidários conhecem a relevância do parecer do relator e, quando discordam dos relatórios apresentados utilizam todos os recursos disponíveis para ganhar tempo em busca de negociar mudanças no relatório ou mobilizam a maioria dos deputados para derrubarem o parecer do relator apresentado. Então, ver-se que há um movimento por parte dos parlamentares para fazer valer suas preferências políticas.

As estratégias são negociadas entre os pares e mobilizadas por parlamentares com uma carreira mais consolidada, visto que essa variável importa no contexto de negociação, pois é mais custoso para um determinado deputado que está no início da carreira política conseguir inverter uma decisão estabelecida se comparado com um parlamentar com mais tempo de mandato. No que diz respeito às deliberações nas comissões, destacam-se “os mecanismos como pedidos de vista, voto em separado e questões de ordem são utilizados em situações de conflitos entre os atores políticos, que utilizam do mecanismo como forma de alterar substancialmente a tramitação de uma proposta”. (ROMANINI, 2015, p. 145).

Referente a este tipo de modificação, formalmente é um instrumento utilizado para substituir uma proposição, sob a qual a comissão de mérito possui competência. Em tese, a regra geral é favorecer a aprovação do parecer do relator, os procedimentos quando adotados tendem a fortalecer a decisão, principalmente quando o objetivo é a aprovação da matéria, ainda que seja com modificações diferentes das propostas pelo relator Cruz (2009, p.32). O PL 4415/01 sobre a concessão de remissão de débito para as agroindústrias e o PL 6681/02 sobre o estabelecimento de prazos para o pagamento de indenização aos segurados, ambos originados pelo Poder Legislativo foram os dois únicos projetos iniciados pelos Deputados que começaram a tramitar durante o governo FHC e receberam emendas na comissão, contudo, apenas na legislatura seguinte obtiveram um resultado. O PL 4414/01 tramitou por mais de 2 anos na Câmara dos Deputados e somente foi transformado em Lei no mandato de Lula. Já a segunda proposição mencionada, continua em tramitação constando nos registros da Casa como arquivada de acordo com RICD (Art. 105).

Na legislatura seguinte em que o Poder Executivo passa a ser ocupado pelo PT, um partido de centro-esquerda, a comissão recebeu 122 proposições e teve 7 proposições emendadas. O PL 354/03 que tratava sobre alteração da “Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade às seguradas empregadas e trabalhadoras avulsas gestantes”, encaminhado pelo poder Executivo, recebeu 5 emendas, contudo todas foram rejeitadas pela comissão.

Na 53ª legislatura, o PL 3077/2008, que visava alterar a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, da Organização da Assistência Social. O projeto sugeria estabelecer objetivos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) composto por uma estrutura descentralizada e participativa, integrada pelos três entes federativos; a proposta visava reduzir para 65 (sessenta e cinco) anos a idade mínima para o idoso receber o Benefício de Prestação Continuada definindo a proteção social básica e especial aos segurados da Assistência Social bem como, a criação do CRAS e CREAS no âmbito do SUAS. De iniciativa do poder Executivo, o projeto tramitou na comissão sem apreciação conclusiva, contudo a comissão apresentou 19 emendas sugerindo modificar 38 dispositivos do texto constitucional. O relator da proposição deputado Raimundo Gomes de Matos do PSDB, apresentou parecer favorável pela aprovação do projeto e, todas as emendas sugeridas pelos integrantes da CSSF. Ao receber uma emenda ao substitutivo, o projeto foi devolvido ao relator para formulação de um novo parecer. Na comissão, o relator apresentou parecer com complementação de voto passando a ser favorável apenas 7 emendas das quais tinha aprovado anteriormente.

Já no que diz respeito às outras legislaturas, observamos uma quantidade inexpressiva de projetos modificados bem como, de aprovados na Câmara dos Deputados. A partir dos dados pode-se notar que durante as três primeiras legislaturas que, correspondem ao último mandato de FHC e os dois mandatos de Lula sinalizou a atuação da comissão sobre as proposições na área de jurisdição, em que o desempenho dos parlamentares mostrou-se bastante tímida em termos de propostas voltadas para modificações encaminhadas a arena decisória.

Tabela 5 - Número de proposição alterada por origem.

Período	Executivo	Nº PLs modificados	Legislativo	Nº PLs modificados
51ª (1999/2002)	10	2	99	2
52ª (2003/2006)	5	2	117	5
53ª (2007/2010)	4	1	156	4

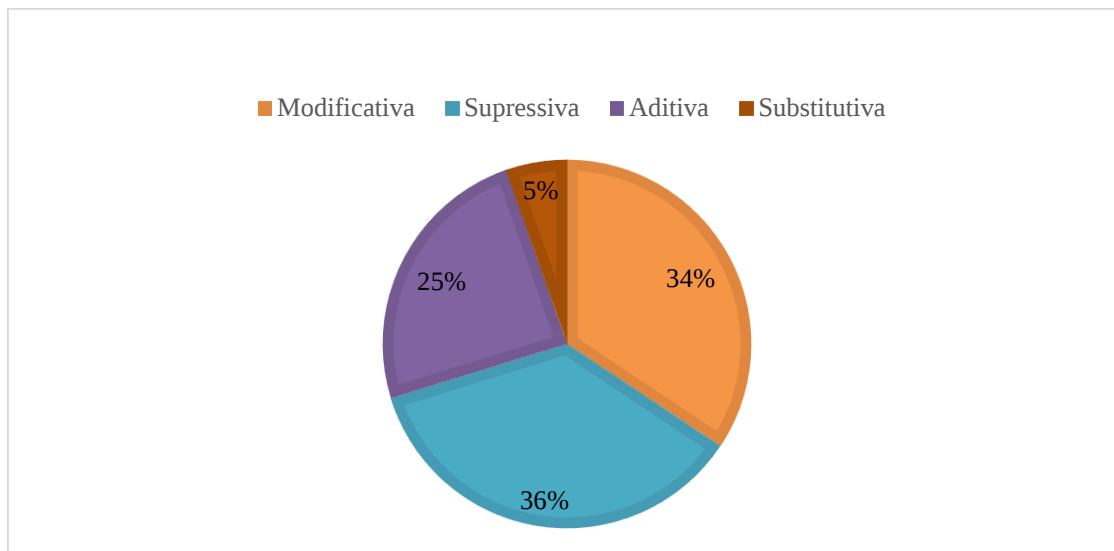
54 ^a (2010/2014)	-	-	109	2
55 ^a (2015/2018)	-	-	111	1
Total	19	5	592	14

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

No que se refere às proposições emendadas por origem, os dados demonstram que do total de projetos iniciados na esfera do legislativo somente 14 receberam propostas de emendas e, essas alterações ocorreram em maior medida pelos relatores das propostas, por meio da apresentação de um substitutivo. Já as propostas de autoria do Executivo, cuja quantidade foi bastante inferior ao número de proposição apresentada pelo legislativo ocorreram apenas durante as legislaturas de 51^o a 53^o, que corresponde ao governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula período em que apenas estes governos apresentaram propostas legislativas. Porém, as propostas empreendidas pelo executivo que receberam emendas, obtiveram participação mais significativa dos integrantes da comissão. Embora, tenham tido um número pequeno de propostas modificadas tais ocorrências permitem inferir que a comissão atuou propondo e sugerindo modificações dentro da sua área de jurisdição.

De acordo com os dados o período de 1999 a 2010 apresentaram de forma mais visível projetos pautados na comissão e aprovados na arena legislativa. O governo de FHC foi marcado por reformas constitucionais sustentadas por uma ampla coalizão de apoio, conforme afirma Diniz (2002). No auge dessas reformas os projetos enviados pelo Executivo que tratavam sobre questões previdenciárias receberam diversas tentativas de modificações pela oposição tendo como marco a reforma da Previdência Social. Contudo, é importante salientar que qualquer alteração feita em projetos de ambos os poderes só poderá ser incluída no texto da lei se houver concordância entre a maioria do parlamento, pois ainda que sejam preferências individuais, todas as propostas de leis no âmbito do legislativo são construídas coletivamente (FREITAS, 2016).

Gráfico 3 - Tipos de dispositivos alterados (1999-2018).



Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

No que diz respeito aos tipos de emendas apresentadas observam-se que, ainda de forma pequena, a atuação do legislativo voltou-se propondo dispositivos, seja adicionando novos conteúdos, suprimindo ou modificando o texto constitucional. Como se observa no gráfico, a participação inclui ocorrências de emendas propondo a retirada de itens dos textos, as emendas supressivas bem como, modificando parte dos conteúdos existentes nas proposições que tramitaram pela CSSF. De acordo com os dados, 36% dos dispositivos apresentados pelos parlamentares dispunham sobre dispositivos que implicava retirada de conteúdos que prejudicava os direitos das categorias sociais, isso ficou bastante evidente no PL 1527/99 cujas justificativas apresentadas pelos proponentes enfatizam o caráter de violação dos direitos do trabalhador.

Da mesma forma, nota-se que 34% dos dispositivos apresentados propunham modificar conteúdo das propostas em discussão demonstrando que os parlamentares se ocuparam em propor alterações às proposições iniciadas em maior número pelo Executivo, afirmando o ativismo dos parlamentares na conformação das leis. Freitas (2016) evidencia que as alterações introduzidas pelos deputados nos projetos do Executivo ocupam papel importante na dinâmica decisória. Do mesmo modo, Cruz (2002) comprova que os parlamentares alteram grande parte das proposições encaminhadas pelo Executivo, aprovando emendas tanto em plenário como nas comissões, mesmo quando tramitam sob o regime de urgência os parlamentares não se restringem em propor alterações.

Tabela 6 - Situação dos projetos modificados na Câmara dos Deputados

Situação final	Projetos modificados	%
Arquivado	7	36,8%
Transformado em Lei	6	31,6%
Outros*	6	31,6%
Total	19	100,0%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

*Outros estão os PLs apensados, rejeitados e, aguardando deliberação em outra instância.

A transformação de um projeto de Lei depende da atuação dos legisladores bem como das estratégias mobilizadas por estes para tornar possível o resultado das proposições. Silva (1999) destaca que além da estrutura institucional que conduz o processo decisório, a produção legislativa é condicionada pelos interesses dos atores políticos que mesmo em ambiente movido por regras internas, não impedem que os parlamentares tenham comportamentos individualistas. Embora, a comissão tenha recebido uma frequência importante de projetos legislativos, os dados mostram um baixo número de proposições modificadas e transformada em norma jurídica na Câmara dos Deputados. Ao longo de todo o período, apenas 6 PLs, 31,6% dos quais foram emendados, chegaram a uma decisão positiva entre os anos de 1999 a 2008, sendo a maioria de autoria do Executivo, desse total 36,8% das propostas alteradas foram arquivadas por regra regimental no final da legislatura.

Rubiatti (2017) destaca que o arquivamento por essa natureza configura como uma espécie de retenção dos projetos quando não existe nenhuma decisão proferida pelo corpo legislativo, essa falta de decisão ocasiona o ‘arquivamento por regimento’. Para tanto, é relevante destacar que aprovação de políticas demanda esforços de coordenação entre partidos e atores político, onde tanto executivo como legislativo divergem frequentemente sobre preferências políticas nas diversas instâncias do processo decisório (FREITAS, 2016). Portanto, essa dinâmica de atuação mostra que a comissão cumpriu seu papel decisório, seja mediante a aprovação de propostas legislativas ou filtrado projetos indesejados.

Além desse perfil da comissão, outra dinâmica importante que explica o processo decisório diz respeito ao formato de apreciação das proposições. Por isso, interessam-nos identificar a quantidade das matérias sujeitas a apreciação conclusiva que dispensaram apreciação do plenário e o número de projetos com deliberação no plenário para observar a complexidade das proposições despachadas à comissão e identificar os possíveis recursos mobilizados para acelerar a tramitação das matérias. Observando os dados, é visível o

expressivo volume de proposições despachadas de forma conclusiva pela comissão em detrimento do plenário.

O poder conclusivo das comissões é um instrumento regimental importante que capacita as comissões legislativas a analisar com poder decisivo, determinados projetos de lei em substituição a decisão do plenário (CARNEIRO, 2018). Instituído pela Constituição Federal de 1988, (art. 58, § 2º) o mecanismo estabelece competências deliberativas para que as comissões possam discutir e votar propostas de lei dispensando deliberação do plenário. Todavia, várias situações podem determinar que a proposição seja apreciada pelo plenário da Câmara. Primeiro, por meio do recurso de urgência, solicitado por um décimo dos parlamentares e pelo Executivo para projetos deliberativos nas comissões. A segunda situação ocorre por consequência de pareceres divergentes entre comissões de mérito, em que são asseguradas decisões conclusivas em matérias que sejam consensuais.

Outras duas disposições regimentais que podem ocasionar a reversão do rito de apreciação de conclusiva consiste na apensação de uma proposta originalmente sujeita a tramitação decisiva na comissão a outra que depende de decisão final do plenário. E mediante a perda de prazo de apreciação no âmbito da comissão em que o Presidente da Câmara determina a restituição da proposição para discussão em Plenário (SANTOS, 2008).

Carneiro (2015, p.77) reitera essa questão explicando que existem duas situações onde pode haver ‘quebra de conclusividade’ não previsto no RICD. Primeiro, diz respeito à perda de prazo por algumas comissões durante a apresentação dos pareceres, levando o Presidente da Câmara por meio de ofício ou requerimento de qualquer parlamentar determinando o envio da proposição pendente para comissão seguinte ou ao plenário. A segunda situação ocorre a apensação de proposição com poder conclusivo a projetos sujeitos apreciação do plenário, onde passam a ser apreciadas conjuntamente pelo plenário.

Tabela 7 - Arena de tramitação dos projetos legislativos na Câmara dos Deputados.

Arena	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
Comissão	93	102	135	101	101	532
Plenário	16	20	25	8	10	79
Total	109	122	160	109	111	611

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Na Câmara dos Deputados a distribuição das matérias para as comissões permanentes compete ao presidente da Câmara que juntamente com a Mesa Diretora determina a forma de apreciação das proposições. O regimento destaca que matérias que dispensam apreciação do plenário passam a serem deliberadas de forma conclusiva pelas comissões. Essa prerrogativa atribuída pela Constituição Federal para substituir, em alguns casos, a deliberação do Plenário ampliou e fortaleceu o papel das comissões. Por meio dessas atribuições, as comissões constituíram-se como arenas competentes dispondo de capacidades institucionais para legislar em determinadas situações dentro dos seus campos temáticos Carneiro (2008).

As matérias legislativas só poderão iniciar os trabalhos na comissão com a presença da metade dos membros ou por qualquer número desde que não tenham matérias sujeitas a deliberação ou reuniões destinadas à ordem do dia. Sendo assim, as atividades devem obedecer às seguintes requisitos: discussão e votação da ata da reunião anterior, expediente informando a agenda da comissão, distribuição das matérias aos relatores e ordem do dia como define o (RICD. art. 50). Durante discussão na comissão, podem utilizar da palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e líderes partidários. Após finalização da discussão serão oferecidas a palavra ao relator para replica, caso seja necessário, por vinte minutos para proceder a votação do parecer.

Os procedimentos para votação do parecer segue a organização interna, onde primeiro são angariados os votos dos membros titulares presentes e, em seguida, dos suplentes em substituição aos titulares ausentes, se o parecer for aprovado em todos os termos é incluído como da comissão para prosseguir os procedimentos necessários, como assinatura do presidente da comissão, relator principal ou relator substituto, autores de votos vencidos, em separado ou com restrições para constar no relatório final (RICD, Art. 57, VII, IX, X). Encerrado a apreciação conclusiva da matéria, a proposta e os respectivos pareceres são enviados para publicação e, remetidos à Mesa até sessão seguinte para serem anunciados a ordem do dia. Contudo, no prazo de cinco sessões pode ser apresentado recurso por um décimo dos parlamentares para reverter à competência da comissão.

Sendo assim, para compreender o processo de tramitação das proposições, dentro dos ordenamentos regimentais identificamos a forma de apreciação das proposições, mas especificamente, por onde as propostas de Assistência e Previdência Social foram discutidos na Câmara dos Deputados. Os dados destacam maior frequência de distribuição das proposições sob a forma de apreciação conclusiva em todos os períodos evidenciando que a organização dos trabalhos legislativos funciona de forma descentralizada.

Tabela 8 - Projetos com poder conclusivo e rito de tramitação.

Rito	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
Ordinária	80	90	71	62	89	392
Prioridade	13	12	64	41	12	142
Total	93	102	135	101	101	531

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Os dados dispõem sobre matérias, sujeitas ao poder conclusivo, despachadas à comissão, onde identificamos a ocorrência de um expressivo número de projetos de leis que iniciaram sua tramitação sob o rito ordinário e menor ocorrência do regime de prioridade. O processo de tramitação ordinário ocorre na maioria das proposições encaminhadas à Câmara dos Deputados e, seguem trajetórias distintas na arena legislativa. Inicialmente, os projetos de leis ordinárias sujeitos a deliberação conclusiva, serão apreciados pelas comissões competentes, que deverão analisar o mérito das matérias e, se forem aprovados são enviados diretamente para Senado Federal ou podem receber pareceres das comissões e serem deliberado no plenário para posterior ser remetidos ao Senado (CRUZ, 2009, p. 21). Nessa dinâmica interna é comum um projeto de lei começar a tramitação de forma ordinária e, mudar a forma de deliberado passando a ser discutido no plenário; em decorrência dos recursos a disposição dos Líderes partidários bem como, do Executivo para reverter à decisão inicial da comissão.

No que se refere aos projetos com prioridades sujeitas a apreciação conclusiva estes podem perder as prerrogativas no decorrer do processo de discussão. As proposições com prioridades, que diz respeito às leis complementares destinadas a regulamentar dispositivos constitucionais e suas alterações, as leis ordinárias de iniciativa do poder Executivo e outros poderes podem tramitar de forma conclusiva na Câmara dos Deputados, sem a necessidade de ir ao plenário para apreciação (RICD. Art. 151, II). Contudo, não é dispensada a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projetos de lei apreciados conclusivamente pelas comissões, se durante cinco sessões, houver recursos de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do plenário da Câmara (RICD, art. 132, §2º).

3.2 DINÂMICA PARTIDÁRIA DO PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DA CSSF.

Os debates sobre processo legislativo perpassam pela dinâmica dos partidos na formação das coalizões. No sistema presidencialista brasileiro a relação do Presidente da República com o sistema partidário é pautada pela distribuição de cadeiras no legislativo entre os diferentes partidos, o que possibilita o controle do Executivo sobre a agenda dos trabalhos na arena legislativa. Nesse cenário, a organização da agenda depende das regras internas do Congresso Nacional garantindo o fortalecimento das prerrogativas do Executivo e dos líderes partidários, os quais por meio dos partidos exercem papel relevante para mediar os conflitos entre Executivo e legislativo como destaca Figueiredo e Limongi (1999).

Freitas (2016) argumenta que o sucesso do Executivo não pode ser explicado somente pelas garantias constitucionais e regimentais oferecidas a este ator. Em um contexto marcado por excessiva fragmentação partidária, os presidentes eleitos, para governar, necessitam formar coalizões governamentais, através da divisão de pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional, formando maiorias legislativas que sustentam e asseguram predominância do Executivo. Desse modo, o sistema político brasileiro é, um presidencialismo de coalizão, em que os Presidentes governam amparados por uma coalizão partidária (FREITAS, 2016, p. 17). Nesse jogo, a distribuição de pastas é um instrumento a disposição do Presidente para maximizar o apoio do legislativo para aprovação da sua agenda de políticas públicas.

A tendência é uma coalizão sólida, previsível e com baixo custo de negociação entre Executivo e Legislativo, cuja disposição de consideráveis prerrogativas para acelerar a tramitação dos trabalhos legislativos confere efeito positivo da agenda, pois ao se manter estruturada na organização dos partidos e centralizada no plenário há maior estímulo para ocorrer disciplina partidária. Dessa forma, o Executivo domina o processo legislativo em virtude do poder de agenda, uma vez que, a agenda é processada e votada pelo legislativo altamente centralizado em torno das regras que conferem prerrogativas aos parlamentares ancorados nos princípios partidários (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999). Portanto, a função dos líderes é representar os interesses dos partidos perante o Executivo para intermediar as bancadas que compõem a maioria no legislativo em trocas de benefícios.

Para Miranda (2009) o comportamento dos líderes partidários na dinâmica legislativa assume duas perspectivas, que varia entre coordenação e coerência. No jogo decisório, a coordenação dos votos dos parlamentares demanda a construção de estratégias para adquirir

visibilidade política, uma vez que tendo o Executivo o controle da agenda legislativa é necessário que o partido mostre presença na produção legislativa.

As estratégias podem ser mobilizadas de forma positiva, por meio da aprovação ou rejeição de proposições, ou negativa quando os partidos se posicionam para impedir a aprovação de uma determinada matéria. Esse posicionamento ocorre mediante declaração dos líderes partidários na tentativa de obstruir o quórum para votação. Contudo, nessa dinâmica sempre existem votações em que deputados e líderes de bancada preferem não se posicionar especificamente, sobre proposições que contrariam interesses de suas bases eleitorais (MIRANDA, 2009. p. 933).

Sendo assim, para responder a segunda hipótese que diz respeito se as matérias de interesse da coalizão de governo não são decididas por poder terminativo devido seu alto poder de conflito. Foram verificadas todas as proposições com poder conclusivo, cruzando com autorias das propostas para verificar se durante a tramitação houve mobilização de recursos por parte dos proponentes solicitando a retirada de pauta da matéria da comissão para ser apreciada em plenário conforme prever o regimento.

No que tange as coalizões formadas durante o período pesquisado é importante descrever as características e o tipo de tramitação dos projetos legislativos para entender o processo de formatação das propostas entre o governo e a oposição nas legislaturas estudadas. Darrieux (2019) analisou a construção das coalizões desde o governo Fernando Henrique Cardoso até o primeiro mandato de Dilma Rousseff e, destaca que o governo de FHC apresentou uma coalizão majoritária desde o início do primeiro mandato apoiado pela coligação eleitoral PTB, PMDB e PFL, os quais juntamente com PSDB ocuparam 56,6% das cadeiras na Câmara. Contudo, esse apoio não foi suficiente para o sucesso do Executivo no que diz respeito às reformas constitucionais, somente com a entrada do PPB na coalizão o governo consegue aprovar a reforma da previdência privada em 1996. No entanto, Anastasia e Melo (2005) enfatizam as dificuldades de aprovação de medidas que impõe perdas a determinados segmentos da sociedade, em virtude da situação do jogo na arena decisória combinado pela dispersão e concentração de poder no desenho institucional onde a aprovação de reformas incorre altos custos de aceitação pela oposição.

Diferente da configuração de governo do seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que assume o poder com uma coalizão minoritária construída pelo PT, PL, PCdoB, PDT, PTB, PV PPS e PSB mesmo obtendo maior quantidade de partidos comparados as coalizões do governo anterior, no mandato de Lula a coalizão de apoio alcançou somente 48,5% das cadeiras na Câmara, sendo, portanto insuficiente para aprovação de propostas menos conflituosas como

as propostas de leis ordinárias. Todavia, Lula consegue aprovar a reforma da previdência pública contando, até mesmo com apoio da oposição. No governo de Dilma Rousseff (PT), a Presidenta contou com uma coalizão majoritária durante todo seu primeiro mandato, assim também como no mandato de Michel Temer.

Para o autor, a principal característica ideológica que sustentou as coalizões nos governos Lula e Dilma foi o caráter heterogêneo dos partidos variando entre os partidos de esquerda, formados por PT, PCdoB e PDT, centro (PSDB) e direita, sustentado pelas agremiações partidárias (PP, PR, PRB, PL PTB e PSD). Por outro lado, no governo de FHC os partidos que formaram a coalizão junto com seu partido (PSDB), foram amplamente construídos por partidos de centro e direita (PTB, PMDB, PFL e PPB). Em virtude da agenda econômica de FHC, os partidos ideologicamente favoráveis à bandeira neoliberal, que não ocupavam cargos no Executivo, apoiaram continuamente as propostas do governo (FIGUEIREDO, 2008 apud DARRIEUX 2019). No caso de Lula e Dilma, o caráter minoritário dos partidos de esquerda e as disputas internas dos partidos, sobretudo no contexto da reforma da previdência, houve a necessidade de buscar apoio dos partidos ideologicamente distante da coligação eleitoral vitoriosa.

Sendo assim, buscando identificar o comportamento dos partidos durante o processo legislativo, destacamos a distribuição de proposições entre as agremiações partidárias para averiguar o volume de projetos legislativos apresentados.

Quadro 5 - Nº de projetos legislativos por partido (1999-2006).

Partidos	1999-2002	2003-2006
PFL/DEM	16%	12%
PMDB	10,8%	10%
PPB/PP*	8,6%	13%
PSDB	23%	8%
PT	25%	24%
PDT, PSOL	6,5%	8%
PSB, PCdoB, PV	2,0%	7%
PPS, PTB, PSC, PL	8,6%	18%
Total	100%	100%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

* PPB voltou a chamar PP em 2003.

Para analisar o comportamento dos partidos durante o processo decisório em torno das propostas de leis destacamos a quantidade de proposições iniciadas por partidos de origem levando em consideração as diferenças ideológicas em cada governo. Sendo assim, nota-se uma tendência de a coalizão do governo concentrar maior quantidade de projetos, por exemplo, no mandato de FHC os partidos da coalizão representados pelo PFL, PMDB, PSDB concentraram em média 13,5% dos projetos legislativos despachados à CSSF. Nos dois mandatos de Lula e primeiro mandato de Dilma essa tendência permanece, diminuindo a partir do segundo mandato da Presidenta onde observa-se que 4,6% em média dos partidos da base de governo apresentaram propostas sobre a temática. Já os partidos de oposição que apresentaram uma média inferior de propostas legislativas quase em todos os períodos.

Santos (2002, p. 246) afirma que no Congresso “coalizões de apoio ao presidente têm se formado em torno de uma estrutura partidária” isso significa que a aprovação da agenda do presidente depende diretamente do apoio dos partidos. A organização interna do congresso pelas regras regimentais tanto da Câmara como do Senado atribui amplos poderes aos líderes partidários para agir em favor dos interesses dos seus partidos. Nesse processo, tais atores políticos possuem forte influência sobre escolha de parlamentares de suas bases partidárias para integrar as comissões, bem como dispõem de ferramentas institucionais para decidir sobre a organização interna da casa e o andamento de uma determinada política.

Quadro 5.1 - Nº de projetos legislativos por partido (2007-2018).

	2007-2010	2011-2014	2015-2018
DEM	7,4%	2,0%	5,9%
PMDB/MDB	15,6%	13,0%	13,0%
PPB/PP	5,2%	10,0%	6,9%
PSB	8,9%	6,0%	8,9%
PSDB	9,6%	14,0%	16,0%
PT	14%	15,8%	12,0%
PDT, PSOL,	7,4%	5,9%	6,0%
PTB, PV, PTC, PSL	13,0%	6,9%	7%
PRB, PR, PPS, PSC	15,0%	12,0%	9,9%
PCdoB, PTdoB	1,5%	4,0%	2,0%
PAN, PMN, PRTB	3,0%	2,0%	
PROS, SOLID, PSD		8,9%	13,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados Federal. Elaboração própria.

A tabela a seguir, indica a distribuição de propostas legislativas entre coalizão e oposição de governo, especificamente a média geral por contexto político. Por meio das

informações exportas observa-se um perfil predominante em tornos dos partidos da base de governo voltados para as iniciativas legislativas no campo das políticas de Previdência e Assistência Social desde o governo de FHC, variando em todos os contextos políticos.

Tabela 9- Média de distribuição de propostas entre coalizão e oposição.

GOVERNO	COALIZÃO	OPOSIÇÃO
FHC II	13,5%	10,3%
LULA I	15,5%	10,0%
LULA II	14,4%	8,3%
DILMA I	8,7%	7,3%
DILMA II	4,6%	5,7%
TEMER	3,3%	3,3%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Em relação à média de distribuição das matérias entre coalizão e oposição os dados mostram que os partidos de apoio ao governo dominaram até o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (PT) que corresponde a 54^a legislatura em termos de apresentação das propostas legislativas. A partir do segundo mandato da Presidenta e, governo de Michel Temer (PMDB) que não foi uma continuidade do mandato de Dilma, nota-se menor percentual da média entre os partidos em torno das preposições apresentadas onde a oposição passou a ser maioria em média 5,7% entre o período que antecedeu o processo de impeachment encerrado em 2016. Já no governo Temer observa-se certo equilíbrio entre os dois blocos políticos. A distribuição de matérias entre os partidos corresponde àquelas sujeitas a tramitação conclusiva pela comissão, demonstrando que nesse processo os parlamentares apresentam maiores incentivos para propor legislação.

Embora a aprovação de uma lei demande muito esforço de coordenação, o fato de os deputados buscarem iniciar uma legislação confirma interesses dos partidos com a agenda política. Em relação a atuação da oposição, os dados indicam um padrão marcado por menores incentivos onde prevalece a dominância da maioria sobre a minoria dos partidos representados na arena. Essa característica fundamenta-se na estrutura construída em favor das coalizões como componente formal do governo, visto que em virtude do “sistema multipartidário brasileiro, a formação de coalizões induz que a maioria legislativa sejam favorável a agenda de interesse do governo” (FREITAS, 2018, P.95).

Quadro 6 - Volume de propostas com poder conclusivo por origem.

Origem	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a (1)	55 ^a (2)	Total
				-	0	0	
Executivo	9,5%	3,0%	1,4%				2,6%
Coalizão	59%	59%	79,2%	74%	70%	66,7%	68,7%
Oposição	31,6%	38%	19,4%	26%	30,4%	33,3	28,6%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Em termos da agenda de interesse do governo e coalizão separamos as matérias encaminhadas à comissão sujeitas à apreciação conclusiva, em que optamos por mostrar a quantidade de projetos entre Executivo, coalizão e oposição para identificar a distribuição das propostas em termos de volume em todos os segmentos. Os dados evidenciam um comportamento dominante da coalizão no que diz respeito à apresentação de projetos legislativos, em detrimento da oposição conforme sinalizaram os números.

Embora a dinâmica da coalizão versos oposição indique o padrão de atuação, tais características denotam um indicativo da proporcionalidade de cadeiras distribuídas na Câmara dos Deputados, que a despeito das regras estabelecem a quantidade de integrante para as arenas legislativas e, podem de certa maneira ter relação com o número de projetos iniciados por membros da coalizão. Se olharmos para os projetos distribuídos entre os três grupos, ainda que o governo disponha de meios suficientes para influenciar nas atividades das comissões nota-se um número inferior de projetos iniciados por este poder em todas as legislaturas, somente nos governos de FHC e Lula houve proposições legislativas empreendidas pelo Executivo. Infere-se que em termos da atuação do governo, a temática previdenciária e de assistência social, que eram possivelmente de interesse do executivo seguiram seu curso pelo plenário sem a necessidade da tramitação conclusiva pela comissão, o que não se pode verificar nos governos sucessores onde nenhuma proposta foi apresentada.

Considerando a possibilidade de o chefe do Executivo solicitar urgência para seus projetos e da coalizão apoiar a agenda de interesse do governo em troca de benefícios, a tendência é que os projetos empreendidos pelo Presidente da República tenham um tempo curto

de tramitação. Contudo, ao analisarmos o tempo que as matérias submetidas por este ator bem como, da coalizão de apoio sujeitas a apreciação conclusiva que foram transformadas em lei.

Analisando as frequências de projetos de leis pautados na comissão observamos uma tendência diferente, caso tivesse ocorrido o pedido de urgência para retirar a matéria de discussão da comissão visando um resultado positivo em período mais curto. Por isso, para analisar a relação das matérias de interesse do governo e coalizão no âmbito da comissão destacamos as propostas transformadas em lei, verificamos o tempo de tramitação na comissão e a tramitação geral, uma vez que, não dispomos de informações que identificasse se houve apresentação de recurso para retirada das propostas da comissão ou não. Então, a partir dessa abordagem que consiste em observar o tempo percorrido entre início que o projeto deu entrada na comissão e saída, e o tempo final que corresponde o último registro geral na Casa foi possível inferir que a maioria das proposições transformadas em Lei passou por mais de uma legislatura em tramitação.

Quadro 7 - Tempo de tramitação das propostas transformada em lei.

Tempo CSSF	Governo	Coalizão	Total
6 meses	3 43,0%	3 60,0%	6
7 meses a 1 ano	4 57,0%	2 40,0%	6
Total	7	5	12
Tempo geral	Governo	Coalizão	
6 meses	1 14,0%	-	1
1 a 4 anos	4 57,0%	3 60,0%	7
5 a 8 anos	2 29,0%	2 40,0%	4
Total	7	5	12

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

A respeito do tempo de tramitação da produção legal em Previdência e Assistência Social, ressalta-se um número pequeno de propostas aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados com tramitação conclusiva pela CSSF. Nota-se que na esfera do Executivo, as propostas iniciadas por este permaneceram na comissão de seis meses a um ano em discussão. Por meio da análise geral, verificamos que apenas 1 proposta foi aprovada em até seis meses, 4

propostas transformada em lei no período de um a quatro anos, as demais foram finalizadas ao longo de oito anos.

Figueiredo e Limongi (2012) destacam o tempo estimado para aprovação das propostas do Executivo, que depois do pedido de urgência obtenham uma resposta de no máximo 45 dias. Contudo, como destaca os dados, a maioria dos projetos iniciados pelo Executivo não obtiveram uma decisão final em um período curto caso o pedido de urgência fosse aprovado. Com isso infere-se que tais projetos seguiram seu tramite pela comissão onde foram consideradas as decisões da arena decisória. Vale mencionar que após decisão da comissão de mérito as matérias aprovadas seguem para outras comissões, quando existe a necessidade de estudos sobre adequação financeira da matéria é despachada para CFT e CCJC para análises de constitucionalidade e juridicidade.

Do mesmo modo, os projetos iniciados pela coalizão, sujeitos a apreciação conclusiva também alcançaram um resultado mais demorado se comparado à tramitação com urgência, caso fosse aprovado recurso pelos deputados. Conforme evidenciam os dados, de toda a produção legislativa voltada para as políticas de Previdência e Assistência Social de autoria da coalizão nota-se um período de tramitação de seis meses a um ano na comissão tendo finalizado todo o processo ao longo de duas legislaturas. O desempenho da coalizão na produção legislativa denota as vantagens acessadas pelos partidos quando assumem o compromisso de apoiar o governo.

É notável a pouca quantidade de projetos transformados em lei, porém essa característica é bastante previsível diante de um contexto marcado por disputas políticas. Nesse aspecto participar da coalizão é fundamental para a construção de acordos entre os atores, uma vez que ser da área do governo aumenta a chance de um parlamentar ver seus projetos aprovados. Além disso, destaca-se que nesse processo, ter uma bagagem política consolidada é fundamental para o sucesso em seus projetos.

Amorim Neto e Santos (2003) enfatizam que no âmbito da Câmara dos Deputados os parlamentares que alcançam resultados positivos em seus projetos de lei dispõem de maiores vantagens e recursos políticos para atuar. A aprovação demanda intensa tarefa de convencer a maioria dos deputados, e superar as barreiras burocráticas impostas pela constituição e pelo regimento interno da Casa. Sendo assim, os legisladores que acumulam uma bagagem social e política possuem maiores oportunidades de ver seus projetos aprovados em detrimento daqueles que não dispõem das mesmas ferramentas. Infere-se que quanto mais tempo os deputados têm acumulados na casa, mais fácil será para acompanhar a tramitação de projetos de sua autoria.

Em virtude da familiarização com as regras formais e informais do processo legislativo, os deputados podem especializar-se em uma área específica de políticas públicas, conhecer as preferências políticas de seus pares e partidos, viabilizam estratégias em busca de acordo políticos para adquirir prestígios e, influenciar sobre as decisões finais. (AMORIM NETO e SANTOS, 2002, p. 684).

Tabela 10 - Parecer dos projetos na CSSF por legislatura.

Situação	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
Aprovado	35	46	66	30	15	152
Rejeitado	27	25	19	9	1	81
Sem registro	31	42	68	68	93	302
Outros*	18	9	7	2	2	36
Total	109	122	160	109	111	611

Fonte: Dados Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

* Correspondem aos PLs sem manifestação e prejudicado.

Nesta tabela buscamos descrever a situação dos projetos encaminhados a comissão para verificar os resultados internos por legislatura. Ao analisamos os dados, obteve-se um quadro que expressa a situação dos projetos pautados na comissão, os quais receberam parecer do relator pela aprovados ou rejeição, e aqueles que foram encaminhados a comissão, mas não chegaram a ser pautados.

Desse quadro, o período de 1999 a 2010 evidencia um resultado marcado pela a atuação mais significativa da comissão, tendo em vista que este período mostra que a maioria dos projetos passou por um processo de discussão e receberam algum tipo de parecer, seja pela aprovação ou rejeição. Já a partir de 2011 até 2018, a quantidade de proposições que não receberam nenhum parecer é bastante expressiva. Para tanto, no que se refere aos projetos com parecer favorável, ressalta-se que aprovação do projeto na comissão não significa que estes chegarão ao tramite final de forma positiva. As deliberações das proposições distribuídas às comissões ocorrem após designados dos relatores para discutir e elaborar um parecer sobre o projeto de lei.

O processo de votação da matéria é feito por meio de um procedimento formal de acordo as regras da Casa. Durante esse processo na comissão, é votado o parecer do relator, é não o projeto de lei etapa que demanda tempo e estratégias para convencer os membros a acatar

o voto do relator. Se a comissão, não concordar com o parecer, outro relator é nomeado para elaborar outro relatório, então o projeto terá que ser pautado novamente para que um novo parecer seja apreciado (CRUZ, 2009). No que diz respeito, as proposições que nunca foram pautadas ou não tiveram deliberação final na Câmara dos Deputados Ricci (2004) enfatiza que podem ser explicadas por uma perspectiva de comprometimento simbólica dos parlamentares com o processo decisório, significa que uma vez eleito, o deputado busca apresentar projeto de leis, independente do resultado alcançado.

Tabela 11- Resultado das propostas na Câmara dos Deputados

Resultados	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
Apensados	13	12	49	45	44	163
Arquivados	33	52	37	16	19	157
Rejeitados	26	24	18	2	2	72
Transformado em Lei	6	5	1	1		13
Vetado	1	-	1	-	-	2
Outros*	14	9	29	37	36	125
Total	93	102	135	101	101	532

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

* Refere-se aos PLs prejudicados, aguardando apreciação e retirado pelo autor.

Os dados descrevem a situação dos projetos sujeitos a apreciação conclusiva de acordo com o último registro na Câmara dos Deputados, pois interessa-nos observar a atuação da comissão em proposições sujeitas ao poder conclusivo. Ao analisar as proposições com apreciação conclusiva não identificamos na tramitação detalhada das proposições a utilização de recursos para retirá-las da comissão. Apenas o PL 4415/2001 de autoria da Deputada Kátia Abreu (PFL) que visava “perdoar dívidas previdenciárias das agroindústrias” recebeu recurso do Deputado Federal Jorge Alberto (PMDB), relator da proposta solicitando inversão de pauta para que a matéria pudesse constar como primeiro item a ser apreciado na ordem do dia do plenário, pois tramitava de forma conclusiva na comissão, contudo, vale mencionar que antes de ir ao plenário havia sido votado e aprovado na comissão. Nesse caso, infere-se que a aprovação do requerimento de urgência pela comissão possibilitou que o projeto de lei fosse colocado na ordem para votação visando sua aprovação, pois se não tivesse utilizado o recurso de urgência o projeto teria que aguardar bastante tempo por uma decisão final.

Freitas (2016) discute essa perspectiva enfatizando que embora, a urgência seja tratada como instrumento que induziria a diminuição do poder de atuação das comissões embasada por uma única regra do processo legislativos, a mesma considera essa perspectiva

equivocada por restringir as diversas estratégias de atuação da comissão em relação as matérias antes de serem direcionadas ao plenário. Para a autora, o pedido de urgência não pode ser visto como um instrumento negativo, mas sim como uma autorização que possibilita a retirada do projeto da comissão visando colocar em pauta os projetos legislativos. Nessa perspectiva, a urgência é um instrumento que permite colocar na ordem do dia determinado projeto de lei, pois sem a qual teriam que esperar por um longo tempo abaixo das Medidas Provisórias¹⁷, PLs com urgência constitucional e todos os projetos com urgência.

Os dados pesquisados pela autora constatarem que 22% das proposições para as quais foram solicitadas urgência, já haviam passado por todo processo legislativo de forma ordinária antes do pedido de urgência. Sendo assim, o requerimento de urgência não é utilizado no sentido de contornar os legisladores opositores ou mesquinhos como salienta a literatura, nesse caso específico, é utilizado como um poder de agenda para colocar em pauta um projeto de lei. Além disso, como ressalta a mesma, o pedido ou não da urgência, bem como a retirada ou não do projeto da comissão, não confirma de fato quanto positivo tem as comissões (FREITAS, 2016 p.78).

No que se refere à situação geral na CSSF, nota-se um grande volume de projetos apensados a outras proposições, mais especificamente, durante a 53ª, 54ª e 55ª legislatura em que a comissão mobilizou esse instrumento para os projetos despachados a comissão que apresentavam assuntos semelhantes em tramitação. Para Silva (1997) esse recurso pode ser considerado estratégias utilizadas pelos deputados para registrar participação nos trabalhos legislativos, sendo possível inferir que a estrutura organizacional não possui instrumentos para restringir comportamentos individualistas o que implica na eficiência institucional da comissão.

No caso dos projetos arquivados, referem-se aqueles arquivados ao final de legislatura, sendo possível a solicitação de desarquivamento no início da legislatura seguinte. Contudo, conforme sinaliza Amaral (2011) esse procedimento acarreta efeitos negativos aos trabalhos legislativos devidos o tempo gasto até retornar à atividade normal. Durante o processo de tramitação pode acontecer diversas situações que ocasionam o arquivamento das proposições, em muitos casos o relator não tem interesse em analisar a proposta ficando pendente de uma

¹⁷ Medida Provisória – MP é um dispositivo constitucional utilizado pelo poder Executivo com força de Lei, que deve ser apreciada em até quarenta dias pelas duas Casas do Congresso Nacional. Caso não seja apreciada nesse período, a medida entrará em regime de urgência, subsequente, em uma das Casas legislativas, ficando sobrestadas, até que ultime votação, de todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (CF, art. 62, § 6º).

legislatura para outra ou pode ocorrer do relator proferir parecer positivo, mas não ser votado antes do final da legislatura e, ainda ficar à espera da designação de relatores por longo tempo. Por conta desse aspecto a maioria dos projetos tramita por bastante tempo na Câmara dos Deputados como é o caso da quantidade expressiva dos projetos analisados neste trabalho, onde observamos uma tramitação bastante longa que se estende por mais de três legislaturas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho analisamos o processo decisório em torno das políticas de Previdência e Assistência Social no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. Por meio da tramitação das propostas legislativas de jurisdição da comissão foi possível verificar a dinâmica dos trabalhos internos e conformações das leis. Para isso, partimos do seguinte questionamento: De que forma a CSSF atuou diante das matérias de Previdência e Assistência Social no período de 1999-2018.

No Brasil, estudos sobre comissões legislativas ainda são poucos explorados, de certo modo, embasados por uma perspectiva negativa da atuação das comissões em virtude de a possibilidade do pedido de urgência diminuir seu papel decisório (Figueiredo e Limongi, 1998), (Pereira e Muller, 2000). Contudo, assumimos a perspectiva defendida por Freitas (2016); Ricci e Lemos (2004), onde as comissões são instâncias capazes de promover ganhos relevantes ao processo legislativo diminuindo custo de decisão, bem como possibilitando ambiente de consenso entre os atores, características que impactam na produção de leis.

As comissões são estruturas fundamentais para descentralizar as atividades legislativas atuando como espaços deliberativos apropriados para discutir de forma detalhada as matérias que são encaminhadas a arena legislativa. Ao possuir esse arranjo institucional as comissões dinamizam o processo decisório possibilitando o debate político e o desempenho dos parlamentares. Nesse sentido, pesquisas com foco analítico nas comissões são imprescindíveis para entender as decisões internas, as relações entre os atores e, principalmente, o funcionamento das regras no contexto decisório.

No que tange ao processo decisório, o início da tramitação das proposições abrange apresentação, admissibilidade e distribuição das matérias às comissões. Ao ser recebida pela Mesa Diretora, toda proposta legislativa deve passar por alguns procedimentos necessários, dispostos no Regimento Interno, como distribuição aos deputados, líderes e comissões para o início dos debates legislativos. Esses órgãos técnicos e deliberativos são organizados em permanentes e temporárias com competências específicas, exercendo de forma sistemática seu papel na arena decisória. No que diz respeito às comissões permanentes, estas exercem a função deliberativa plena, por meio do poder conclusivo dispondo de prerrogativas para aprovar matérias sem a necessidade de deliberação no plenário. As comissões temporárias são criadas em casos especiais sendo excluída ao final da tramitação do projeto de lei.

Sendo assim, para observar a dinâmica interna da CSSF, órgão permanente da Câmara dos Deputados, elaboramos duas hipóteses onde foi possível extrair algumas evidências do

perfil de atuação da comissão em torno das propostas legislativas. Na primeira hipótese buscamos avaliar o desempenho do colegiado no processo de tramitação das propostas submetidas à discussão, mediante apresentação de emendas que visasse alterar as matérias. Por meio de informações das análises dos dados verificamos, que embora o regimento admita a possibilidade de apresentação de emendas por qualquer parlamentar constatamos um número inferior de projetos emendados no interior da CSSF.

Diante dessa realidade, inferimos que as matérias legislativas submetidas à comissão apresentavam questões de baixo conflito e, pode estar relacionado com a forma de atuação do colegiado em não propor modificações nos projetos encaminhados. Contudo, observou-se que ainda que poucos projetos de leis tenham sido alterados essas ocorrências foram verificadas somente durante as legislaturas 51^a a 53^a que correspondem ao mandato de FHC e Lula, período em que houve uma participação mais visível da comissão em torno dos projetos de autoria do Executivo. Tal participação foi marcada principalmente, nos projetos em discussão em plenário onde a comissão participou como corpo legislativo propondo novos conteúdos, suprimindo e modificando o texto constitucional. De outro modo as alterações empreendiam nos projetos dos parlamentares, formalmente foram utilizados como medida para substituir uma proposição, sob a qual a comissão de mérito possui competência mediante um parecer formal do relator.

Em face desse perfil, buscamos descrever o resultado das matérias modificadas no sentido de compreender o desempenho da comissão em virtude das alterações empreendidas. Os elementos observados descrevem que a, quantidade de projetos modificados os quais passaram pelo filtro da CSSF, e por outras instâncias decisória obtiveram um resultado positivo, isto é, foram transformados em lei no contexto do governo de FHC e Lula. De modo geral, a principal conclusão do processo legislativo na CSSF, indica que os projetos legislativos encaminhados a comissão expressaram a construção de políticas com característica de baixa complexidade, haja vista a escassa demanda do corpo legislativo em elaborar emendas as propostas de lei no interior da comissão mesmo sendo questões que configuram interesse da agenda do governo ou dos próprios parlamentares visando construir uma imagem positiva para seus eleitorados.

No que tange a segunda hipótese, consideramos as propostas de interesse do governo e da coalizão encaminhadas à comissão, com intuito de observar o padrão de atuação no que se refere ao volume de proposição empreendida em todas as legislaturas pesquisadas. Quando separamos as proposições por partido de origem, notamos uma atuação significativa dos partidos da coalizão na elaboração de propostas legislativas em detrimento da oposição e, do próprio governo em cada contexto político, o qual obteve baixo número de propostas

submetidas para apreciação na comissão. A partir desse perfil, constatamos que o tamanho da coalizão de apoio teve um importante papel na dinâmica decisória, sinalizando para força dos partidos no cenário político. Em face dessa característica, ainda que a apresentação de proposição não seja suficiente para demonstrar se as questões de interesse do governo e coalizão deveriam ser pautadas pelo plenário da Casa para serem apreciadas de forma mais célere pelo corpo legislativo, o ativismo observado, ocorre em decorrência do comprometimento dos proponentes com sua base eleitoral afiançado pelos acordos dos partidos na arena eleitoral. Além disso, é provável que o maior volume de projetos apresentados seja consequência da quantidade de partidos representados no Congresso, onde a distribuição de cadeiras nas comissões é proporcional os partidos na Câmara.

Em relação ao tempo médio de tramitação das propostas aprovadas da coalizão do governo notamos pouca variação entre o tempo na comissão e, o tempo geral que a proposição tramitou na Casa passando por todas as arenas decisórias até chegar a tramite final, portanto, concluímos que as propostas aprovadas seguiram o processo de discussão na comissão onde foram consideradas a decisão proferida pelo órgão deliberativo. Analisando a tramitação dos projetos sujeitos a discussão conclusiva, não identificamos na tramitação detalhada a utilização de recursos para retirá-las da comissão, com isso concluímos que a comissão, ainda que de forma tímida, proferiu sua decisão final, seja por meio de uma decisão positiva elaborando um parecer pela aprovação da proposta legislativa ou optando por uma parecer rejeitando as propostas.

Então, a partir da pesquisa o principal achado a respeito do processo decisório sobre políticas de Previdência e Assistência Social na CSSF da Câmara dos Deputados foi que em todos os contextos políticos seja, em governos com perspectiva mais à direita ou governos com trajetórias de atuação voltadas para questões sociais características dos governos de esquerda, a comissão atuou filtrando a maioria dos projetos legislativos que não eram considerados relevantes, ou que não apresentavam impactos positivos à sociedade, pois ainda que a comissão dispusesse de instrumentos para influenciar na aprovação dos projetos notou-se uma quantidade pequena de projetos legislativos sobre a temática transformados em lei.

Shepsle e Weingast (1994) argumentam que as regras que direcionam as atividades legislativas abrem espaço para as comissões atuarem como arenas relevantes no processo decisório. Para (Krehbiel, 1988 *apud* Rafael Freitas, 2010) as comissões podem atuar tanto de forma positiva como negativa, em que o poder negativo se estabelece nas habilidades da comissão de se destacar como obstáculo, paralisando ou rejeitando as análises das proposições em debate. Sendo assim, Lemos e Ricci (2003) demonstra que a produção legislativa sobre as

temáticas de agricultura no âmbito da Comissão de Agricultura e Meio Ambiente de 1991 a 2003, alcançou um volume pequeno de produção legislativa haja vista, a atuação mais ativa da comissão como instancia de veto, onde as decisões políticas em sua maioria foram filtradas limitando a apreciação dos projetos em plenário e, conseqüentemente a decisão final. Desse modo, conforme aponta Amaral (2011), a organização mais descentralizada do processo legislativo nas comissões possibilita a produção de políticas públicas sem a necessidade de deliberação no plenário, pelo fato delas apresentarem a possibilidade de filtrar matérias indesejadas.

Para entendermos como se processa as atividades na arena legislativa no primeiro capítulo destacamos as atribuições desempenhadas pelos líderes partidários, Mesa diretora e Colégio de Líderes na dinâmica decisória, pois entender a atuação desses atores é central no desenvolvimento dos trabalhos legislativos tanto no plenário como nas comissões. Conforme discutido amplamente na literatura e nessa pesquisa, os líderes dispõem de extensos poderes instituídos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados para controlar os trabalhos da Casa, em consonância com o colégio de líderes negociam e elaboram a agenda com as proposições a serem apreciadas.

Em virtude dessa característica, os líderes podem determinar através da assinatura, que representam sua bancada, a retirada de proposta de lei sujeita a apreciação conclusiva para discussão no plenário. A Mesa Diretora organiza os trabalhos legislativos sendo, portanto, por meio desse órgão que iniciam todos os procedimentos necessários para a tramitação das propostas encaminhadas à Câmara. Mostramos ainda, ao analisar a literatura, como as comissões exercem papéis positivos no contexto decisório dependendo das regras estas operam diretamente na produção legislativa seja por meio da apresentação de propostas legislativas, pedido de urgência e emendas parlamentares (FREITAS, 2016).

No segundo capítulo, verificamos a composição interna da CSSF, onde foi possível compreender a distribuição das vagas para o cargo de presidente da comissão e a representação geral dos partidos. Em termos de dimensão interna da comissão, os dados demonstraram que a comissão possui uma quantidade significativa de componentes sendo considerada a terceira maior comissão da Câmara dos Deputados. No que refere ao cargo de Presidente da comissão, notamos que em todos os governos partidos da coalizão obtiveram maior número de cadeiras sendo possível inferir que ao assumir posto de presidente nas comissões permanentes, os partidos contabilizam estratégia de apoio político em momentos cruciais para o governo.

No que diz respeito à representação dos partidos por cadeiras, mostramos que houve, em todos os períodos variações na distribuição de cadeiras, ou seja, tanto os partidos da coalizão

como da oposição ocuparam de forma desproporcional o número de vagas das quais teriam que ocupar.

Portanto, este trabalho mostrou que a Comissão de Seguridade Social e Família CSSF da Câmara dos Deputados é uma arena fundamental para descentralizar as atividades legislativas atuando como espaço importante para filtrar proposições indesejadas, isto é, que não sinalizavam em pautas políticas conflitantes para serem levadas a diante pela comissão. Contudo, é necessário destacar que a produção legislativa não deve ser considerada somente quando ocorre a transformação dos projetos legislativos em norma jurídica. Então, observar os projetos que não foram aprovados é importante para construir uma nova perspectiva sobre a agenda de pesquisa dos estudos legislativos, pois o fato das matérias não terem obtido um resultado positivo no âmbito da comissão, não significa que a arena decisória deixou de atuar como espaço de deliberação a respeito das proposições de políticas públicas. Conforme verificamos, a comissão atuou organizando as matérias de sua competência, seja mediante o instituto de arquivamento, apensando projetos a outras proposições em tramitação e, apresentando um parecer final de aprovação das matérias.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES. Sérgio Henrique Hudson d. **Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional Brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol, n 1, 1988.
- ANDRANDE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz. **Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados**, 2 ed – Brasília Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2018.
- AMARAL, Ana Regina V. P. **O parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O papel das comissões em perspectiva comparada**. In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados (Org.) Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1983, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/1992 a 101/2019, pelo Decreto legislativo nº 188/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994 – 54, ed – Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, alterado até a Resolução nº 20, de, 2016 – 18 ed, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- BRASIL, Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de setembro de 2011. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Coletânea de leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de setembro de 2001.
- CARNEIRO, André Correa de Sá. **Legislação Simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados (Org.) Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.
- CARNEIRO, André Correa de Sá. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: Análise de sua composição e atuação na 54ª legislatura**. 2018, 333 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- CORREA, Caroline Pimentel. **A composição Sociopolítica do Legislativo Brasileiro: Uma análise da comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2004-2015)**. Sociologia. Revista da Faculdade de letras da Universidade do Porto. 2018.
- COX, Gary, W; McCUBBINS, Mathew. **Leviatã Legislativo. Governo do Partido**. Universidade da Califórnia, San Diego. 1993.
- CRUZ, Marcia Rodrigues. **As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo**. In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

CRUZ, Marcia Rodrigues. **Legislativo transformador? As modificações do legislativo nos projetos de lei do Executivo**. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política), IUPERJ/UCAM, Brasília, 2009.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelano Porto. **Os governos PSDB e PT: Uma análise dos projetos de lei do Executivo e do Legislativo aprovados entre 1995 e 2014**. Elegis, Brasília n.28 p.266, 2019.

DINIZ, Eli. **Empresariado e estratégias de desenvolvimento**, lua nova, nº 55,56, 2002.

DINIZ, Simone. **As propostas de legislação trabalhistas e sindical e o processo legislativo no Pós-Constituinte 1989/1998**. 1998. 95 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, SP, 1998.

DUTRA, Ana Beatriz Bexiga. **Composição Partidária das Comissões da Câmara dos Deputados dos primeiros seis meses do governo Lula**. Trabalho apresentado no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política/USP, São Paulo, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed – Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

_____. **Poder de agenda e políticas substantivas**. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org). *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

_____. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação Institucional**, 2012.

FILHO, João Trindade Cavalcante. **Limite da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas**: Uma proposta de Releitura do art. 6, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Núcleos de estudos e pesquisa do Senado, Consultoria Legislativa; Brasília, 2013.

FREITAS, Andréia. **Presidencialismo da coalizão**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Rafael dos Santos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado de Ciência Política), Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

HALL, Petter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova Nº 58, 2003.

GERRING, John, .2004. What is a Case Study and What is it Good for? *American Political Science Review* 98(2): 341-354.

Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado notícias**, Brasília, 28 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>> acesso em: 10 de setembro de 2020 as 16:43.

LIMA, Nara Lúcia. **Comissão de Seguridade Social e Família da câmara dos Deputados na 52ª legislatura: Análise da atividade legislativa de acordo com as vertentes distributivistas e informacional**. 2007. 39 f. Monografia (Especialização) Centro de formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

LYRA, Joani Silvana C. **A dinâmica das mudanças processadas na condução das atividades da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia entre 1997 e 2014**. Universidade Federal de Roraima 10º encontro da ABCP, Belo Horizonte, 2016.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais na vida política**. Rev. Sociol. Polit. Curitiba, 2008.

MIRANDA, Geralda Luiza. **A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Rev, Sociol, Polít, Curitiba, v. 18, 2010.

MULLER, Gustavo. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de Recrutamento para as Comissões Parlamentares**. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Representação política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. **Os modelos da organização legislativa: Distributivo, informacional e partidário**. Revista política hoje, vol. 19, n. 2, 2010.

NETO, Octávio Amorim; SANTOS, Fabiano. **A produção Legislativa do Congresso entre a paróquia e a nação**. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Rio de Janeiro, editora UFMG, 2002.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Series Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, 1990.

PAES, Cláudio Ribeiro. **Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa plena: Análise crítica**. Monografia (especialização), CEFOR, Brasília, 2007.

PASQUARELLI, Bruno Vicente L. **Formações de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**. 2011. 139 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política). Centro de Educação Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro**. RBCS Vol 15 nº 43, 2000.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do Neo-institucionalismo da ciência política**, RBCS, Vol. 23 nº 68, outubro, 2008.

PESSANHA, Charles. **O poder Executivo e processo Legislativo nas instituições Brasileiras**. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Rio de Janeiro, editora UFMG, 2002.

PETERS, B. Guy. **El nuevo Intitucionalismo: La teoria institucional em ciencia política**. Barcelona, editora Gedisa, 2003.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. **Comissão de Constituição e Justiça: Uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional**. Revista Legislativo, 1998.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferencias eleitorais na Comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados**. RBCS, 2004.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA Alessandra. **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras**. Opinião Pública, Campinas, vol. 18 nº 2, 2012.

RUBIATTI, Bruno. **Sistema de resoluções de conflitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 29. Brasília, 2017

SANTOS, Carla Danice de Melo. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura**. E-legis, Brasília, 2008.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados**. Dados – revista de ciências sociais, Rio de janeiro, 2005.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil**, DADOS, Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, Fabiano. **Partidos políticos e comissões no presidencialismo de coalização**. Dados – revista de ciências sociais, Rio de janeiro, 2002.

SANTOS, Rafael Freitas; MEDEIROS, Danilo B, SANTOS, Samuel M. **Padrões de atuação das comissões do Congresso Nacional (1988-2006)**. Trabalho apresentado no 32º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2008.

SANTOS, Samuel M. **Maiorias, minorias e oposição: Participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2011. 98 f. Dissertação (Mestrado ciência política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHEPSLE, A, Kenneth, WEINGAST, Barry, R. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Legislative Studies Quarterly. Vol 19, the University of Iowa, 1994

SILAME, Thiago R. **Comissões permanentes e políticas de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerias, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado de Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

SILVA, Maria Dolores D. **A produção de políticas ambientais na Câmara dos Deputados (1989-1998)**. 1999. 97 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política), Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Belém, 1999.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: Uma revisão da literatura**, Porto Alegre, 2006.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Partidos de oposição nos Estados. O ambiente da competição na arena eleitoral. Caderno CRH, Salvador, 2012.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **O governo estadual na experiência política brasileira: Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais.** Rev. Soc. Política, Curitiba, 2012.

VÍEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do presidente da câmara dos deputados no processo decisório legislativo,** In. Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

WAINWARING, S. Multipartidarism, robust federalism, and *residentialism in Brazil*, In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew, S. (eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, 1997.

APÊNDICES

Apêndice A: Coalizões de governo no Brasil: 1999-2018

Presidente/Coalizão	Partidos da Coalizão	Nova Coalizão	Oposição
FHC II (1)	PSDB PMDB PFL-PTB PPB -PPS		PT
FHC II (2)	PSDB PMDB - PFL PPB - PPS	Saída do PTB	PCdoB PPS PSB
FHC II (3)	PSDB – PMDB PFL- PPB	Saída do PPS	
FHC II (4)	PSDB PMDB PPB	Saída do PFL	

Fonte: Banco de dados legislativos – CEBRAP. Elaboração própria.

Presidente/Coalizão	Partidos de coalizão	Nova coalizão	Oposição
Lula I (1)	PT – PL- PCdoB- PSB- PTB- PDT – PPS- PV		PFL -DEM - PSDB
Lula I (2)	PT – PSB- PPS – PCdoB PV -PL -PTB-PMDB	Saída do PDT PMDB entra	PPS – PRONA
Lula I (3)	PT – PSB- PCdoB PV – PL- PTB - PMDB	Saída do PPS	PDT - PSOL
Lula I (4)	PT – PSB- PCdoB -PL -PTB- PMDB	Saída do PV	
Lula I (5)	PT – PL- PSB PCdoB - PTB -PMDB PP	PP Entra	
Lula II (1)	PT – PR- PL- PSB PCdoB – PTB PMDB – PP	Eleições	
Lula II (2)	PT-PR-PCdoB-PSB- PTB-PMDB-PP-PDT- PRB	PDT Entra	
Lula (3)	PT-PR-PCdoB-PSB- PMDB-PP-PDT-PRB-	PTB Sai	

Fonte: Banco de dados legislativo CEBRAP. Elaboração própria.

Presidente/ Coalizão	Partidos da Coalizão	Nova Coalizão
DILMA I 1	PT – PR - PCdoB – PSB - PMDB – PDT - PP	Eleições
DILMA I 2	PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB -PDT -PP -PRB	PRB Entra
DILMA I 3	PT – PR -PCdoB – PMDB-PDT -PP -PRB	PSB Sai
DILMA II 1	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR- PRB-PP-PROS - PSD-PTB	Eleições
DILMA II 2	PT – PMDB – PCdoB – PDT – PR – PRB – PP – PSD – PTB	PROS Sai
DILMA II 3	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	PRB Sai
DILMA II 4	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	PMDB Sai
DILMA II 5	PT – PCdoB -PDT -PR- PSD -PTB	Impeachment
TEMER I	PMDB – PSDB -PR-PRB-PSD-PSD-PTB-DEM - PPS-PP	
TEMER II 1	PMDB- PSDB-PR -PRB-PSD-PTB -DEM -PPS -PP	
TEMER II 2	PMDB – DEM -PSDB - PR -PRB -PSD -PTB -PP	PPS Sai

Fonte: Banco de dados legislativos CEBRAP. Elaboração própria.

Situação	DILMA I	DILMA II	TEMER
	PT- PCdoB – PROS – PSL -PRB -PTC- PMDB- PTdoB – PRTB – PSD – PSDC -PTB – PTN – PV-PDT – PEN – PHS – PMN – PR – PRP -PP	PT- PCdoB- PDT- PTdoB- PROS- PTN- PHS- PSD- PMDB- PR- PEN- PRTB- PTB- PRB- PP- PSL- PSDC	PSB- PV- PPS- PROS- PTN- PHS- PSD – PMDB- PR – PEN – PTB – PSDB - PRP – PP – SD – DEM – PSC – PRTB – PRP - PSL
Independente	PSB - PSC	PMB- PV- PMN- PRP- PSB- PSC	
Oposição	DEM – PPS -PSDB -PSOL	REDE- PSOL- PPS- PSDB- SD- DEM - PTC	PT- PTdoB- REDE – PDT- PSOL- PSdoB

Fonte: Banco de dados legislativos CEBRAP. Elaboração própria.

Apêndice B - Situação final das proposições na CD (1999-2018)

SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES NA CAMARA DOS DEPUTADOS	Nº
Aguardando apreciação do veto na Mesa Diretora	1
Aguardando apreciação pelo Senado Federal	2
Aguardando criação de Comissão Temporária	2
Aguardando deliberação do recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	2
Aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	7
Aguardando designação de relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER)	1
Aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	15
Aguardando designação de Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)	28
Aguardando designação de relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)	1
Aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	4
Aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	3
Aguardando parecer do relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)	11
Apensados	185
Arquivado Art. 105	185
Prejudicado	29
Pronta para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	3
Pronta para pauta na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)	10
Pronta para pauta na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)	1
Pronta para pauta no Plenário	6
Rejeitado	76
Retirado pelo autor	15
Transformado em Lei	22
Vetado totalmente	2
Total Geral	611

Fonte: Dados extraídos dos projetos legislativos. Elaboração própria.

Apêndice C: Conteúdos dos PLs transformados em Lei.

PLs	CONTEÚDOS	ORIGEM	PARTIDO
PL 3989/2000	Instituições Religiosas - RGPS	Executivo	PSDB
PL 4015/2001	Pensão vitalícia	Executivo	PSDB
PL 4016/2001	Pensão vitalícia	Executivo	PSDB
PL4017/2001	Pensão vitalícia	Executivo	PSDB
PL 4415/2001	Agroindústrias - RGPS	Legislativo	PFL
PL 70 52/2002	Trabalho rural - RGPS	Legislativo	PT
PL 781/2003	Organização da Assistência Social	Executivo	PT
PL 1352/2003	Pensão especial	Executivo	PT
PL 7514/2003	Pensão especial	Executivo	PT
PL 4282/2004	Pensão especial	Executivo	PT
PL 5886/2005	Bloqueio pagamento - RGPS	Legislativo	PMDB
PL 7153/2010	Isenção beneficiários - RGPS	Legislativo	PT
PL 2949/2011	Padronização serviços - SUAS	Legislativo	PT

Fonte: Dados extraídos dos projetos legislativos. Elaboração própria.