



## CAPÍTULO 14

# PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

Raimunda Eliene Sousa Silva

Maria Dolores Lima da Silva

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso da **Comissão de Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)**<sup>1</sup> da Câmara dos Deputados, com intuito de analisar o processo de decisão em torno das temáticas submetidas à sua jurisdição. A pergunta que orienta a pesquisa é: Como a Comissão de Seguridade Social e Família atuou sobre a agenda legislativa relacionadas à Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018? A análise se insere na perspectiva teórica neo-institucionalista, que compreende as instituições como um conjunto de regras e valores capazes de moldar o comportamento dos indivíduos por meio de normas formais e informais<sup>2</sup> que estruturaram o processo legislativo (Hall, Taylor, 1996; Peres, 2008).

A análise consiste em um estudo longitudinal que abrange desde o último mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), passando pelo primeiro e segundo mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016) e o governo de Michel Temer (2016-2018), considerando as distintas configurações de coalizão que caracterizaram esses governos.

As dimensões com as quais trabalhamos permitem entender o papel da comissão como arena importante no processo decisório, dispondo de recursos institucionais para influenciar o resultado das matérias de suas competências. Duas hipóteses orientaram a investigação deste trabalho: (i) a CSSF atuou de forma proativa,

<sup>1</sup> Após aprovação da Resolução nº 15/2023, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) passou a se chamar Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

<sup>2</sup> 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).

filtrando e aprovando proposições de Previdência e Assistência Social; (ii) a comissão não exerce poder conclusivo sobre matérias de interesse da coalizão governista, em razão do alto grau de conflito envolvido. Foram utilizados 565 (quinhentos e sessenta e cinco) Projetos de Leis Ordinárias e 46 (quarenta e seis) Projetos de Leis Complementares, totalizando 611 proposições legislativas de autoria do Poder Executivo e do Legislativo, que trataram de temas relacionados à Previdência e Assistência Social que tramitaram na Câmara dos Deputados.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira seção discute o sistema de comissões da Câmara dos Deputados, com foco na sua estrutura interna e nas prerrogativas institucionais das comissões legislativas, espaço onde se concentram os debates e acordos políticos em torno das políticas públicas. A segunda seção é dedicada à análise das proposições legislativas que tramitaram na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), identificando sua atuação em relação às políticas de Previdência e Assistência Social no âmbito da Câmara dos Deputados.

As principais contribuições do trabalho destacam o papel institucional da comissão, que, por meio das regras regimentais, atuou como instância de filtragem de proposições legislativas com baixa relevância política – evidenciado pela significativa quantidade de projetos que sequer foram pautados.

## MODELOS TEÓRICOS DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

As instituições legislativas, por meio de regras formais e estruturas organizacionais como comissões e procedimentos internos, moldam as escolhas e limitam o conjunto de alternativas disponíveis aos parlamentares. Ao fornecer mecanismos de controle de agenda, as instituições reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação entre os atores. Contribuindo para a superação dos problemas de ação e viabilizam a formação de maioria para a aprovação de políticas públicas (Hall, Taylor, 1996; Weingast, Marshall, 1988). Os modelos de análises da organização legislativa que referenciam o Congresso norte-americano se apresentam em três abordagens denominadas de teorias distributiva, informacional e partidária. O ponto em comum entre essas abordagens é o pressuposto de que os atores políticos resolvem seus conflitos de interesse por meio de escolhas racionais, nas quais diferentes objetivos convergem para a obtenção de ganhos eleitorais. “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 e Weingast, 1994, p. 154).

O modelo distributivista baseia-se na lógica da conexão eleitoral, segundo a qual os políticos buscam implementar plataformas particularistas em um ambiente caracterizado pela competição por apoio e recursos (Mayhew, 2004). Nessa lógica, as

comissões temáticas funcionariam como espaços estratégicos para os parlamentares participarem de demandas que atendam suas bases eleitorais visando a reeleição. Para Nascimento (2010), o modelo distributivista está alinhado à hipótese de divisão do trabalho descentralizado que permite trocas de apoios entre os parlamentares. As comissões, portanto, são organizadas como um arranjo político para acomodar a heterogeneidade das preferências dos atores e a criar oportunidades de troca e ganhos mútuos entre os legisladores. De modo que “as legislaturas estabelecem comissões com jurisdição especializada, permitem que seus membros se auto selecionem para determinadas posições de acordo com suas preferências (committee assignment process) e adotam normas que visam mitigar os atritos entre os legisladores” (Nascimento, 2010, p. 373).

A perspectiva informacional parte do pressuposto de que as instituições legislativas operam em um contexto de incerteza, o que torna a especialização um elemento central do processo decisório. Para Krehbiel (1991), os legisladores não dominam integralmente os procedimentos institucionais nem conhecem as consequências das decisões políticas que adotam. Diante disso, são incentivados a participar de comissões para adquirir expertise em áreas específicas, uma vez que quanto maior e mais qualificada for a informação disponível, maiores são as chances de se tomar decisões que reduzam os riscos da incerteza. A lógica subjacente continua sendo a busca pela reeleição, mas o diferencial está no grau de especialização que os parlamentares desenvolvem ao longo do processo legislativo. O que domina não é arena eleitoral como desenho de distribuição dos recursos, mas a necessidade de análises mais cuidadosa sobre os possíveis efeitos de determinados projetos (Muller, 2009).

Na teoria partidária, sustentado por Cox e McCubbins (1993), a organização dos partidos políticos é fundamental para as decisões legislativas. Os partidos funcionam como *cartel legislativo* monopolizando os recursos legislativos para controlar a agenda de interesse da maioria parlamentar no Congresso. O poder exercido pelos partidos majoritários na estruturação da arena legislativa, incluindo o controle sobre a delegação entre partidos, Executivo e burocracia, exerce papel central na organização das comissões e no funcionamento do processo legislativo. Portanto, o poder conferido ao partido majoritário assegura vantagens estratégicas, permitindo-lhe controlar a agenda legislativa e ocupar posições de comando nas comissões, de modo a favorecer os interesses de seus membros (Figueiredo, Limongi, 2009; Nascimento, 2010). Nessa perspectiva, as comissões são compreendidas como arenas estratégicas para o controle da agenda legislativa, cuja ocupação é pautada, em grande medida, pela lealdade dos membros aos interesses partidários (Cox; McCubbins, 1993). Embora os modelos analíticos sejam fundamentais para os estudos sobre comissões legislativas, o sistema de comissões brasileiro não se enquadra plenamente em nenhum modelo específico, uma vez que tais teorias foram desenvolvidas a partir da realidade institucional dos Estados Unidos.

## PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE O SISTEMA DE COMISSÕES NO BRASIL

No Brasil, as principais abordagens sobre os estudos legislativos dividem-se em duas vertentes: os que tendem secundarizar a atuação e importância da arena deliberativa no cenário institucional (Figueiredo, Limongi, 2001; Pereira, Mueller, 2000); e os que privilegiam a atuação das comissões como arena de importância capaz de promover ganhos ao processo legislativo (Freitas, 2016; Ricci, Lemos, 2004). A primeira abordagem foca na fragilidade do sistema de comissões, argumentando que os amplos poderes do chefe do Executivo tendem a enfraquecer sua força institucional. Isso ocorreria devido à influência do Colégio de Líderes, por meio do instrumento de urgência, que altera a tramitação das proposições submetidas às comissões. Uma vez aprovado o requerimento de urgência, os projetos são retirados desses espaços para serem apreciados diretamente no plenário, acelerando sua tramitação (Figueiredo, Limongi, 2001, 2012). De modo geral, essa mudança no rito compromete a relevância deliberativa das comissões, já que, em prazos tão curtos, elas dificilmente conseguem apresentar estudos sistemáticos sobre as proposições.

Na mesma perspectiva, Pereira e Mueller (2000) analisam o sistema de comissões permanentes no Brasil e enfatizam seu baixo nível de institucionalização, apontando que as comissões não dispõem de mecanismos para fazer prevalecer suas preferências institucionais frente ao plenário. Além disso, a elevada rotatividade dos integrantes enfraqueceria a estabilidade da estrutura, diminuindo as chances dos parlamentares se especializarem nas temáticas tratadas e permanecerem nas comissões. Ao testarem o modelo informacional para o caso brasileiro, os autores não identificaram impactos concretos das comissões sobre as decisões do plenário quando há solicitação de urgência, já que, quanto menor o ganho informacional, maiores são as chances de o plenário ou o Executivo solicitarem urgência para propostas de seu interesse. Diante disso, os autores sustentam que a relevância e a efetividade do sistema de comissões estão condicionadas à disposição da agenda do Executivo.

No entanto, outros trabalhos demonstram que as comissões são arenas importantes para o processo de descentralização das atividades legislativas no contexto do Congresso Nacional brasileiro. Ricci e Lemos (2004) analisaram o desempenho da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados no período de 1991 a 2003, e identificaram um papel ativo da comissão, tanto em relação ao número de proposições despachadas quanto ao tipo de decisão tomada. Observou-se que a comissão exerceu um papel importante de voto sobre diversas proposições submetidas à sua apreciação. Um dos fatores explicativos foi a atuação do presidente da comissão, que, em alguns casos, optou por não pautar determinadas matérias ou por retardar a designação de relatores. Em relação aos pareceres emitidos, os dados indicam que a emissão de pareceres contrários

evidencia a capacidade de ‘auto-seleção’ da comissão, filtrando as propostas que não se alinhham a seus interesses. Para os autores, o comportamento dos parlamentares é guiado por interesses setoriais mais amplos, sendo que as iniciativas legislativas, majoritariamente distribuídas entre partidos da base governista, acabam refletindo uma agenda legislativa alinhada às forças políticas do governo (*Ibidem*, 2004).

Para Freitas (2016), as comissões desempenham papel central no processo de deliberação legislativa, exercendo uma função positiva, ao contrário da tese de que a utilização do recurso de urgência suprime a possibilidade de debate no âmbito das comissões. O argumento da autora parte do pressuposto de que o instrumento de urgência, quando solicitado, não enfraquece a atuação das comissões na produção legislativa. Embora não exerçam poder negativo, ou seja, a capacidade de vetar proposições dentro de suas áreas temáticas, as comissões desempenham papel relevante na definição dos acordos e aprovação dos projetos submetidos à sua jurisdição, especialmente por meio das alterações introduzidas nas proposições. Para Freitas, “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, p. 78). Portanto, sem o recurso de urgência, a maioria dos projetos enfrentaria um longo processo de tramitação, o que tornaria quase impossível sua apreciação final.

Diniz (1998, p. 10) ressalta que o sistema de comissões se estabelece como *lócus* privilegiado na dinâmica legislativa. Dependendo das regras constitucionais, pode atuar diretamente na produção de leis, constituindo espaço privilegiado onde as decisões são formuladas e podem gerar resultados positivos para a coletividade. Além disso, permite que minorias substantivas encontrem nas comissões maiores possibilidades de ver aprovadas suas preferências. Segundo Carneiro (2011), após a promulgação da Constituição de 1988, as comissões passaram a atuar como arenas de amplos debates políticos, funcionando como “órgãos técnicos coparticipes”. Ao serem designados como membros de uma comissão, os parlamentares tornaram-se responsáveis por analisar propostas legislativas dentro de seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Na mesma lógica, Ricci e Lemos (2004) enfatizam que as comissões facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, possibilitam a participação de minorias e, permitem que os representantes possam atingir seus objetivos políticos. Para 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. Rocha (2012) 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” (Rocha, 2012, p. 141).

Além disso, esses espaços deliberativos dispõem de outras atribuições, como o acompanhamento e a fiscalização de órgãos do governo. A organização das comissões permite que os atores políticos estudem de forma detalhada as demandas dos projetos nelas em tramitação, além de possibilitar o monitoramento e a fiscalização de planos e programas governamentais (Paes, 2007, p. 20). Contudo, a construção e o funcionamento efetivo dessas arenas exigem recursos humanos e materiais adequados para que suas funções sejam plenamente executadas e produzam resultados melhores em prazos mais ágeis, sobretudo em comparação ao tempo do plenário.

Ao enfatizar os principais papéis das comissões, Silame (2009, p. 9) destaca fatores que tendem a fortalecer a arena legislativa, como: o enriquecimento do processo de tomada de decisão; a estabilidade das atividades parlamentares devido ao caráter especializado; os “ganhos informacionais no que se refere aos aspectos técnicos e políticos sobre policies”; a economia de tempo no processo decisório; e os ganhos qualitativos na produção legislativa.

Com a redemocratização, as comissões passaram a operar com o apoio de um recurso regimental estratégico: o chamado “poder conclusivo” ou “poder terminativo”. Esse instrumento, dependendo das normas previstas nos regimentos internos das casas legislativas, permite que determinadas propostas sejam apreciadas em caráter final pelas comissões, sem necessidade de deliberação no plenário (Muller, 2009). O poder terminativo constitui um mecanismo importante no processo legislativo, pois, uma vez concluída a tramitação da proposta na comissão, ela pode seguir diretamente para o Senado, dispensando a apreciação plenária. Almeida (2019) evidencia o protagonismo das comissões no cenário legislativo brasileiro, destacando, em especial, o aumento da participação das comissões permanentes na produção legislativa a partir dos anos 2000, período em que se intensificou o número de decisões finais tomadas no âmbito das comissões, graças ao exercício do poder conclusivo.

## ESTRUTURA INTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A organização interna da Câmara dos Deputados é estruturada em duas instâncias principais: as comissões e o plenário, no qual os líderes, os partidos, o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora desempenham papéis centrais na dinâmica decisória. Os líderes representam as agremiações partidárias ou blocos parlamentares dispondendo de amplos poderes regimentais para controlar as atividades legislativas (RICD, art.10). Formado pelo Presidente da Câmara, pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares, o Colégio de Líderes funciona como uma instância de negociação entre os partidos e lideranças, na qual são agendadas as matérias a serem apreciadas no mês seguinte. Os líderes partidários

desempenham papel fundamental, exercendo poder formal e regimental que lhes permite influenciar diretamente os procedimentos legislativos na Câmara dos Deputados. Para Figueiredo e Limongi (2012), esses atores exercem papel determinante na pauta legislativa “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). Outra instituição relevante nessa dinâmica é o Colégio de Líderes,<sup>3</sup> que pode influenciar diretamente a tramitação de uma proposta por meio de requerimento de urgência aprovado pela maioria. Esse instrumento permite que propostas em tramitação nas comissões sejam incluídas na ordem do dia para discussão em plenário. A Mesa Diretora,<sup>4</sup> é designada para direcionar os trabalhos legislativos e os demais serviços administrativos da Câmara, composta pelo presidente, dois vices e quatro secretários. O presidente da Mesa, representado pelo partido majoritário decide as pautas dos trabalhos do plenário juntamente com os líderes.

O sistema de comissões da Câmara dos Deputados é organizado em permanentes e temporárias. As comissões permanentes integram a estrutura institucional da Casa, possuindo caráter técnico-legislativo ou especializado e atuando como agentes copartícipes e legiferantes no processo legislativo. Já as comissões temporárias são criadas para casos excepcionais e extintas após o prazo determinado. Ambas têm como finalidade constituir espaços importantes para que o fluxo de trabalho do plenário seja descentralizado. As comissões permanentes possuem competências relevantes, entre as quais se destacam: discutir e votar proposições sujeitas à deliberação do plenário que lhes forem distribuídas; discutir e votar projetos de lei dispensados da competência do plenário; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; além de outras competências previstas no Regimento Interno.<sup>5</sup>

A Câmara dos Deputados é composta, atualmente, por 30<sup>6</sup> comissões permanentes, responsáveis por discutir e votar propostas de leis encaminhadas à Casa. A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)<sup>7</sup> é responsável por manifestar-se sobre assuntos relacionados à saúde, previdência e assistência social. No que tange às temáticas da Previdência, a comissão deve atuar em favor da organização institucional da previdência social do país, desenvolvendo ações relacionadas à regulamentação da previdência urbana, rural e parlamentar, bem como assuntos referentes aos seguros privados. Quanto à Assistência Social, compete à comissão

<sup>3</sup> Constituem o Colégio de Líderes, os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (RICD, Art. 20).

<sup>4</sup> RICD, art. 14.

<sup>5</sup> RICD, art. 22.

<sup>6</sup> Mesa Diretora aprovou a Resolução nº 15/2023, que instituiu a criação de cinco novas comissões permanentes, resultado do desmembramento de funções de comissões já existentes, passando de 25 comissões para 30, a partir de 2023.

<sup>7</sup> RICD, Art. 32.

direcionar ações relacionadas aos direitos da maternidade, às questões envolvendo crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, além de supervisionar o regime jurídico das entidades civis com finalidades sociais e assistenciais.

## DELIBERAÇÃO E PODER DE AGENDA DA CSSF NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

Esta seção discute o papel da CSSF na agenda de Seguridade e Previdência Social, evidenciando sua atuação proativa na construção de acordos de maioria para a deliberação, seja aprovando, seja rejeitando as proposições nessa área encaminhadas à comissão. Para analisar a atuação da CSSF sobre as matérias de Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018, foi verificado o quantitativo de proposições encaminhadas à comissão que receberam propostas de modificação por parte dos parlamentares. A análise considerou o número de proposições que tramitaram na CSSF por legislatura, a quantidade de projetos emendados e o total de dispositivos alterados.

A análise segue a metodologia desenvolvida por Arantes e Couto (2009, 2010), que consiste na decomposição do texto legal em pequenas unidades de análise. Assim, para cada projeto modificado, foram observadas a quantidade de artigos, parágrafos, incisos e alíneas que compunham a matéria e que foram alterados pelos parlamentares durante o prazo de apresentação de emendas. Conforme argumenta Freitas (2016), uma emenda pode implicar modificações tanto pontuais quanto significativas em um projeto. Por isso, a análise detalhada do texto legal é fundamental para mensurar a extensão das alterações propostas pelos parlamentares e, consequentemente, compreender sua atuação legislativa por meio da apresentação de emendas.

Tabela 1. Proposições de Previdência e Assistência Social modificados na CSSF por período

Período	Nº Projeto	PLs Modificados	Nº Emendas	Dispositivos Alterados
1999-2002	109	21%	62.9%	55.7%
2003-2006	122	36.8%	11.2%	8.4%
2007-2010	160	26.3%	22.7%	33.6%
2011-2014	109	10.5%	2.6%	1.5%
2015-2018	111	5.3%	1.3%	0.76%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Ao longo do processo de tramitação, os parlamentares podem modificar textos das propostas originais mediante apresentação de emendas. O Regimento Interno<sup>8</sup> define emendas como proposição acessória ao texto principal visando alterar o conteúdo da proposta original. Para Freitas (2016), dadas as regras institucionais que não restringem a apresentação de dispositivos, qualquer legislador pode apresentar emendas durante a tramitação de uma proposição. Os dados evidenciam que a maioria das proposições que tramitaram na CSSF passou por poucas alterações. No entanto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, algumas proposições de autoria do Executivo que apresentavam maior grau de dissenso receberam emendas, em grande parte propostas pela oposição.

Durante o segundo mandato de FHC, 109 projetos de lei sobre Previdência e Assistência Social tramitaram na comissão, mas apenas quatro receberam emendas. O PL 1.527/1999, de autoria do Executivo e com apreciação prevista em plenário, tratava da contribuição previdenciária do contribuinte individual e do cálculo do benefício. Durante a discussão em plenário, momento em que os parlamentares podem apresentar propostas para alterar o texto original do Executivo, foram oferecidas 57 emendas, majoritariamente por parlamentares da oposição. Na comissão, a relatora do projeto, deputada Jandira Feghali (PCdoB), partido de oposição ao governo FHC, apresentou parecer favorável ao projeto, com substitutivo, e manifestou parecer favorável à maioria das emendas apresentadas por seus pares. Como resultado, 52 emendas foram aprovadas, alterando o texto original na comissão.

Outra proposição de autoria do Executivo, o PL 3.989/2000, tratava da alteração das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para incluir ministros de confissão religiosa e membros de instituições religiosas como segurados obrigatórios da Previdência Social. O projeto, que tramitou de forma conclusiva na comissão, recebeu parecer favorável do relator. No entanto, após pedido de vista<sup>9</sup> da deputada Ângela Guadagnin (PT), a matéria retornou ao relator Ursicino Queiroz (PFL), que aprovou uma emenda substitutiva ao projeto. Os mecanismos institucionais como pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem, são frequentemente utilizados em situações de conflito político entre os parlamentares, funcionando como recurso estratégico para alterar substancialmente a tramitação de uma proposta de lei (Romanini, 2015, p. 145). No caso da emenda substitutiva, trata-se, formalmente, de um instrumento utilizado para substituir a proposição original no âmbito das comissões de mérito. Quando esse procedimento é adotado, a tendência é favorecer a aprovação do parecer do relator, especialmente quando o objetivo é viabilizar a aprovação da matéria, ainda que com modificações distintas daquelas originalmente propostas pelo próprio relator (Cruz, 2009, p. 32).

<sup>8</sup> RICD Art.118.

<sup>9</sup> O pedido de vista é a solicitação feita por Deputado membro da Comissão para análise da proposição que se encontra em processo de deliberação na Comissão (RICD, Art. 57).

O relator possui atribuições regimentais para aprovar ou rejeitar propostas de emenda, mas não detém poder de agenda para interferir na decisão final sobre o projeto, uma vez que toda proposição legislativa depende da aprovação da maioria parlamentar (Santos; Almeida, 2005). Na prática, o papel do relator consiste na coleta de informações e na divulgação das consequências das políticas públicas para seus pares. No entanto, Cruz (2009) observa que, na Câmara dos Deputados, o parecer do relator exerce influência significativa nas decisões, tanto nas comissões quanto no plenário. Parlamentares e líderes partidários reconhecem a relevância desse parecer e, quando discordam do conteúdo apresentado, recorrem a todos os instrumentos disponíveis para ganhar tempo a fim de negociar alterações no relatório ou mobilizar a maioria dos deputados para rejeitá-lo. As estratégias são negociadas entre os pares e mobilizadas, em geral, por parlamentares com carreiras mais consolidadas. Isso porque é mais custoso para um deputado em início de carreira reverter uma decisão já estabelecida, em comparação com parlamentares com maior tempo de mandato.

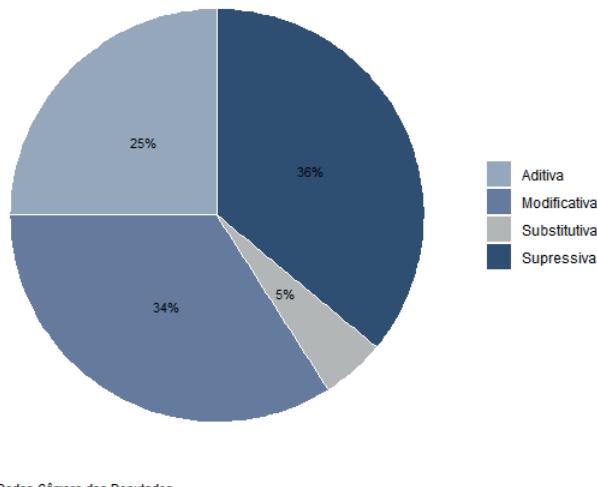
Duas outras proposições de origem legislativa, o PL 4.415/2001, que trata da concessão de remissão de débitos para as agroindústrias, e o PL 6.681/2002, que dispõe sobre a fixação de prazos para o pagamento de indenizações a segurados, iniciaram sua tramitação durante o governo FHC e receberam emendas nas comissões. No entanto, apenas na legislatura seguinte tiveram sua tramitação concluída. O PL 4.415/2001 permaneceu em análise na Câmara dos Deputados por mais de dois anos, sendo convertido em lei somente durante o governo Lula. Já o PL 6.681/2002 foi arquivado ao final da legislatura.<sup>10</sup>

Na legislatura seguinte, durante o governo Lula I, a CSSF recebeu 122 proposições, das quais apenas sete foram emendadas. O PL 354/2003, que tratava da 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 cinco emendas, todas rejeitadas pela comissão. Outra proposição importante, o PL 3.077/2008, que visava alterar a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, da Organização da Assistência Social, foi de iniciativa do Poder Executivo. A iniciativa visava estabelecer objetivos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto por uma estrutura descentralizada e participativa, integrada por três entes federativos. Além de reduzir para 65 anos a idade mínima para que o idoso recebesse o Benefício de Prestação Continuada, definindo a proteção social básica e especial aos segurados da Assistência Social, bem como a criação do CRAS e do CREAS no âmbito do SUAS. O projeto tramitou na comissão sem apreciação conclusiva, mas a CSSF apresentou 19 emendas sugerindo a modificação de 38 dispositivos do texto constitucional. O relator da proposição, deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB), apresentou parecer favorável à

<sup>10</sup> RICD, Art. 105.

aprovação do projeto na forma de substituto com a provação de todas as emendas sugeridas pelos integrantes da comissão. Após o recebimento de 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 a apenas sete emendas das que havia aprovado anteriormente.

Gráfico 1: Tipos de Emendas Alteradas nas Proposições de Previdência e Assistência Social (1999–2018)



Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Quanto aos tipos de emendas apresentadas, observa-se que, ainda que de forma limitada, o Legislativo atuou propondo alterações no conteúdo das proposições, seja por meio da inclusão de novos dispositivos, da supressão de trechos ou da modificação do texto original. O Gráfico 1 evidencia a presença de emendas supressivas, voltadas à retirada de partes do texto, e modificativas, que alteram dispositivos já existentes nas proposições analisadas pela CSSF. Os dados indicam que 36% das emendas apresentadas buscavam retirar conteúdos considerados prejudiciais aos direitos de categorias sociais específicas. Esse movimento é exemplificado pelo PL 1.527/1999, cujos autores justificaram a proposta com base na defesa dos direitos dos trabalhadores, argumentando que o texto original representava uma ameaça a essas garantias.

O governo FHC foi marcado por um intenso processo de reformas constitucionais, sustentado por uma ampla coalizão de apoio (Diniz, 2002). No auge dessas reformas, especialmente no âmbito da Previdência Social, os projetos enviados pelo Executivo enfrentaram diversas tentativas de modificação por parte da oposição.

Nesse contexto, observa-se que 34% dos dispositivos apresentados visavam modificar o conteúdo das proposições em discussão, o que evidencia a disposição dos parlamentares em intervir nos projetos, predominantemente oriundos do Executivo, reafirmando seu protagonismo na conformação das leis. Como ressalta Cruz (2011), os parlamentares frequentemente modificam grande parte das proposições do Executivo, aprovando emendas tanto no plenário quanto nas comissões, inclusive quando os projetos tramitam em regime de urgência. Todavia, é importante ressaltar que qualquer alteração em projetos oriundos de ambos os Poderes só pode ser incorporada ao texto final da lei se contar com o apoio da maioria parlamentar. Ainda que as propostas expressem preferências individuais, o processo legislativo é, por natureza, coletivo (Freitas, 2016).

## DINÂMICA PARTIDÁRIA: ALINHAMENTO DA COALIZÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DA CSSF

Esta seção discute o poder de agenda da comissão, com o objetivo de verificar se ela possui capacidade de aprovar matérias dentro de sua jurisdição, especialmente quando estão em pauta proposições de interesse do governo. Em outras palavras, busca-se compreender: (i) se a comissão perde seu poder conclusivo quando as matérias de interesse da coalizão governista estão em discussão, devido ao alto grau de conflito que essas proposições geram.

Os debates sobre o processo legislativo perpassam a dinâmica dos partidos na formação das coalizões. No sistema presidencialista brasileiro, a relação entre o Presidente da República e o sistema partidário é marcada pela distribuição de cadeiras no Legislativo entre os diferentes partidos, o que possibilita ao Executivo o controle da agenda dos trabalhos legislativos na arena decisória (Figueiredo, Limongi (1999; Abranches, 1988). No caso brasileiro, analistas argumentam que, no período pós-redemocratização, a organização da agenda legislativa estava centralizada no Executivo, em razão de seu poder de agenda e de sua capacidade de formar coalizões, decorrentes de seu poder partidário.

Devido à excessiva fragmentação partidária, os governos brasileiros são incentivados a formar amplas coalizões governamentais por meio da divisão de cargos ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional, com o objetivo de garantir uma maioria legislativa que sustente e assegure a predominância do Executivo (Abranches, 1988). No sistema presidencialista de coalizão, os presidentes tendem a governar apoiados por uma coalizão partidária, já que os acordos entre os diferentes partidos são fundamentais para a coordenação do governo (Freitas, 2016). Dessa forma, o Executivo domina o processo legislativo em razão do poder de agenda, processada e votada em um Legislativo altamente centralizado nas

suas regras, onde as prerrogativas parlamentares seguem princípios partidários (Figueiredo; Limongi, 1999; Darrieux, 2019). Nesse contexto, a função dos líderes é representar os interesses dos partidos diante do Executivo, intermediando as bancadas que compõem a maioria legislativa por meio da troca de benefícios. Assim, a distribuição de cargos ministeriais constitui um instrumento à disposição do presidente para maximizar o apoio do Legislativo à aprovação de sua agenda de políticas públicas.

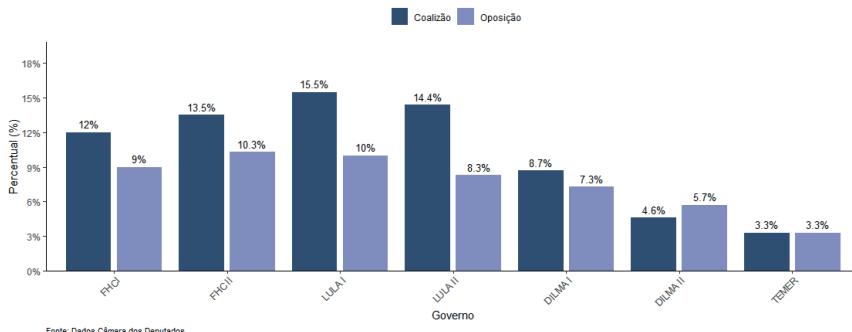
As coalizões de governo no período analisado apresentaram diferenças significativas em sua formação e composição. Essas variações dependeram das estratégias adotadas pelos presidentes, os quais são os principais agentes responsáveis por definir o número de partidos participantes, a orientação ideológica e o grau de proporcionalidade na composição do núcleo governamental (Pereira, Power e Raile, 2009). Essas estratégias são relevantes porque os governos de coalizão envolvem, em grande medida, uma relação de delegação que converte os partidos em 'agentes do governo' (Inacio, 2009).

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma coalizão sustentada por maioria no Congresso Nacional. Com perfil ideológico de centro-direita, a coalizão era composta por partidos alinhados à agenda de interesse do governo, o que facilitava a coordenação e a aprovação de políticas (*Ibidem*, 2009). Diferentemente da configuração anterior, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) assumiu o poder sustentado por uma coalizão minoritária e bastante heterogênea. Assim como seu antecessor, a coalizão formada por Dilma Rousseff reuniu muitos partidos, caracterizados por elevada dispersão ideológica e pela distribuição desproporcional de poder entre os parceiros da coalizão (Pereira, Power e Raile, 2009). No segundo mandato, Dilma voltou a formar uma coalizão ampla em número de partidos, mas não conseguiu assegurar uma maioria estável para aprovar sua agenda legislativa.

Michel Temer estruturou sua coalizão com a participação de nove partidos políticos, considerada relativamente homogênea em comparação aos governos do PT. A composição ideológica da aliança situava-se entre o centro e a direita, o que favoreceu a articulação política e a formação de consensos. Sua coalizão incluía os partidos com maior representação no Congresso, o que lhe garantiu a maioria necessária para aprovar sua agenda legislativa (Borges, Barbosa, 2019).

Os dados a seguir apresentam a distribuição percentual das proposições de iniciativa dos partidos, comparando entre os integrantes da coalizão de governo e os partidos de oposição, com o objetivo de analisar como essas proposições se distribuem entre os partidos na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Gráfico 2: Percentual das Proposições de Previdência e Assistência Social entre Coalizão e Oposição



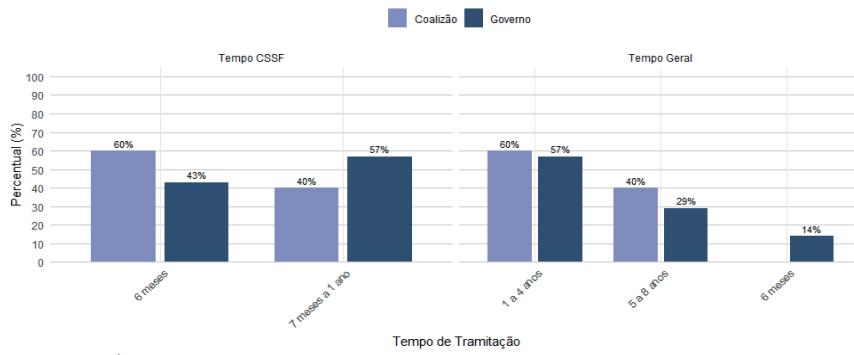
Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Embora a aprovação de leis exija coordenação, a disposição dos deputados em apresentar proposições reflete o alinhamento partidário com certas agendas políticas. No caso da oposição, observa-se menor incentivo à atuação, dada a dominância da maioria na arena legislativa. Essa dinâmica resulta de uma estrutura institucional que favorece as coalizões governistas, já que, no sistema multipartidário brasileiro, a maioria legislativa tende a apoiar a agenda do Executivo (Freitas, 2016, p. 95).

Ao analisarmos a distribuição de proposições entre partidos da coalizão e da oposição, observa-se uma tendência de concentração de incentivos nas mãos da base governista, em detrimento da oposição. Desde o governo FHC, os partidos que compunham a coalizão de governo foram responsáveis por uma parcela maior de projetos encaminhados CSSF. Essa tendência se manteve ao longo dos dois mandatos de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, mas começou a se reverter a partir do segundo mandato da presidente. Nesse período, apenas 4,6%, em média, das proposições sobre a temática foram apresentadas por partidos da base, enquanto os partidos de oposição responderam por 5,7%, no contexto marcado pelo crescente enfraquecimento do governo e pela crise política que culminaria no processo de *impeachment*, encerrado em 2016.

Considerando que o Executivo pode solicitar urgência para seus projetos e que a coalizão tende a apoiar a agenda governamental em troca de benefícios, é esperado que os projetos do governo tenham tramitação mais rápida. Para analisar as proposições iniciadas pelo Executivo e pela coalizão que foram transformadas em lei, examinou-se o tempo de tramitação nas comissões e o tempo total de tramitação, buscando identificar a ocorrência de recursos para retirar as propostas da comissão.

Gráfico 3: Tempo de Tramitação das Proposições de Previdência e Assistência Social Transformadas em Lei



Fonte: Dados Câmara dos Deputados

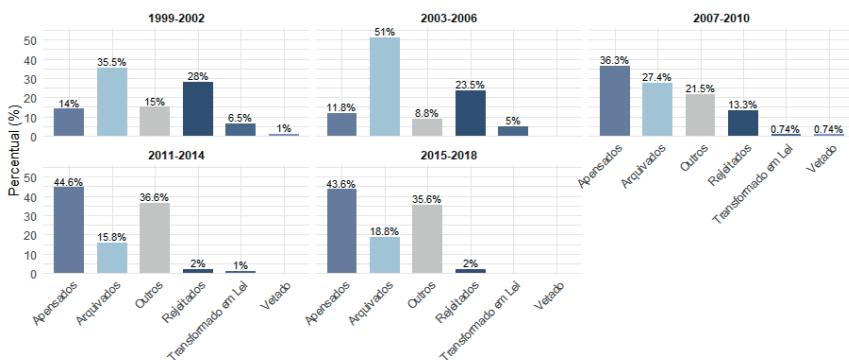
Institucionalmente, as propostas do Poder Executivo contam com prerrogativas que permitem um tempo de tramitação mais curto em comparação às proposições de autoria parlamentar. Proposições em que são instituídos o pedido de urgência, o prazo máximo para sua aprovação é de 45 dias (Figueiredo, Limongi, 2012). A análise temporal das proposições de autoria do Executivo que foram transformadas em lei, permaneceram de seis meses a um ano em discussão na CSSF. Isso sugere que, as proposições foram aprovadas no âmbito da comissão, as quais não foram submetidas ao regime de urgência.

Na análise geral, verificamos que a maioria das propostas foi transformada em lei entre quatro e oito anos após sua apresentação, ou seja, tramitaram por mais de uma legislatura. As análises indicam que grande parte das proposições do Executivo não obteve uma decisão final positiva em um curto período. Assim, infere-se que os projetos seguiram seu trâmite regular nas comissões, refletindo o funcionamento da arena decisória. Os projetos iniciados por partidos da coalizão, sujeitos à apreciação conclusiva nas comissões, também apresentaram uma tramitação prolongada quando comparados aos projetos que tramitaram em regime de urgência. Caso fosse aprovado o pedido de urgência, esses projetos seriam automaticamente incluídos na pauta do plenário para discussão e votação.<sup>11</sup>

A baixa quantidade de projetos transformados em lei é um dado notável, embora previsível em um cenário legislativo marcado por intensas disputas políticas. Nesse contexto, integrar a coalizão de governo é essencial para a construção de acordos entre os atores parlamentares, uma vez que as alianças políticas ampliam significativamente as chances de aprovação das proposições. Além disso, a trajetória política consolidada dos parlamentares tende a contribuir de forma decisiva para o sucesso legislativo, pois proporciona maior capacidade de articulação e influência ao longo do processo de tramitação das matérias legais (Amorim Neto, Santos, 2003).

<sup>11</sup> RICD, Art. 155.

Gráfico 4: Resultado Final das Proposições de Previdência e Assistência Social (1999-2018)



Fonte: Dados Câmara dos Deputados

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

Os dados apresentam o resultado dos projetos analisados na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, evidenciando uma quantidade significativa de proposições arquivadas ou apensadas a outras durante sua tramitação na comissão, especialmente nas 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas. Nesse período, a comissão utilizou o recurso de tramitação conjunta a outras proposições com temas semelhantes. Segundo Silva (1999), esse recurso pode ser entendido como parte das estratégias adotadas pelos deputados para registrar sua participação nos trabalhos legislativos, dado que a estrutura organizacional carece de instrumentos que restrinjam comportamentos individualistas, o que impacta a eficiência institucional da comissão.

Os projetos arquivados referem-se àqueles que são encerrados ao final da legislatura, com possibilidade de desarquivamento no início da legislatura seguinte. Contudo, esse procedimento gera efeitos negativos para o andamento dos trabalhos legislativos devido ao tempo perdido até a retomada das atividades da Casa, conforme aponta Amaral (2011). Durante a tramitação, diversas situações podem levar ao arquivamento das proposições, como, por exemplo, o desinteresse do relator em analisar a proposta, resultando em seu atraso de uma legislatura para outra; ou ainda, parecer favorável do relator que não é votado antes do término da legislatura; além da espera prolongada pela designação de relatores.

Em função desses fatores, a maioria dos projetos apresenta uma tramitação bastante extensa na Câmara dos Deputados, como é o caso do expressivo número de proposições analisadas neste estudo, que se estendem por mais de três legislaturas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a produção legislativa em Previdência e Assistência Social no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, entre 1999 e 2018, com o objetivo de compreender o processo decisório sobre os temas sob sua jurisdição. O argumento principal da pesquisa é que as comissões são espaços importantes de descentralização do processo legislativo, pois promovem o debate político e viabilizam a atuação parlamentar.

A análise do desempenho da CSSF mostrou que, embora o regimento permita a apresentação de emendas por qualquer parlamentar, poucos projetos foram efetivamente alterados, o que sugere baixo grau de conflito nas proposições discutidas. As emendas foram mais frequentes entre a 51<sup>a</sup> e a 53<sup>a</sup> legislaturas, nos governos FHC e Lula, especialmente em projetos de autoria do Executivo, quando a comissão atuou ativamente propondo, suprimindo ou modificando dispositivos. Já nos projetos de iniciativa parlamentar, as alterações ocorreram por meio de pareceres dos relatores. De modo geral, a atuação da CSSF revela um padrão de produção legislativa de baixa complexidade, com limitada mobilização dos parlamentares para modificar proposições, mesmo em temas de interesse do governo ou da própria Casa. Portanto, infere-se que a comissão atuou como instância organizadora das matérias de sua competência, seja por meio do instituto do arquivamento, do apensamento de projetos a outras proposições em tramitação ou da emissão de pareceres favoráveis à aprovação das matérias. Nesse sentido, esta pesquisa se insere no debate sobre o Legislativo brasileiro e dialoga com os trabalhos de Almeida (2019), que destacam o protagonismo das comissões na condução das proposições sob sua jurisdição, funcionando como espaços de reorganização da produção legislativa.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados, 1988.
- ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo dos (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.
- AMARAL, Ana Regina V. P. O parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (org.). **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, 2011.
- AMORIM NETO, Octávio; 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.

ARANTES, R.; COUTO, C. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R. de (Ed.). **A Constituição de 1988**: passado e futuro. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2009. p. 17–51.

ARANTES, R.; COUTO, C. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, v. 53, n. 3, p. 545–585, 2010.

BORGES, Jaqueline da Silva; BARBOSA, Sheila Cristina T. Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267–296, abr./jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 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.

CARNEIRO, André Correa de Sá. Legislação Simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados**. Brasília, 2011.

CARNEIRO, André Correa de Sá. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados**: Análise de sua composição e atuação na 54<sup>a</sup> legislatura. 2018. 333 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2018.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew. **Leviatā 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: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados**. Brasília, 2011.

CRUZ, Marcia Rodrigues. **Legislativo transformador?** As modificações do legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em 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, n. 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) –

IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1998.

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

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional, 2012.

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 em Ciência Política) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, p. 936-957, 1996.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, n. 58, 2003.

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection.** New Haven: Yale University Press, 2004.

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.

MULLER, Gustavo. **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**, v. 19, n. 2, 2010.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: 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.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 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.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2004.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, 2012.

ROMANINI, Roberta. Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011). Brasília: Senado Federal, 2015.

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

SANTOS, Fabiano. Partidos políticos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2002.

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, Samuel M. **Maiorias, minorias e oposição**: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. 2011. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. **Positive theories of congressional institutions**. Legislative Studies Quarterly, v. 19, University of Iowa, 1994.

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

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

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2012.

VIÉIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da câmara dos deputados no processo decisório legislativo. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (org.). **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Brasília, 2011.

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

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized. **The Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, fev. 1988.

## SOBRE OS AUTORES

**Agostinho Domingues Neto** - Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFPA (PPGCP/UFPA), membro do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, participante do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia.

**Ananda Ribeiro Duarte** - Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG) e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Desenvolve pesquisas com foco em estudos legislativos e instituições políticas comparadas.

**Bianca Galvão Mesquita** - Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA (PPGCP/UFPA), membro do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, participante do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia.

**Bruno de Castro Rubiatti** - Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Realizou Estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI (PNPD/CAPES) e junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG (PROCAD-Amazônia). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. Coordenador do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Membro do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) e da equipe do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) “Políticas Públicas e Processo Decisório”. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Instituições Governamentais Específicas e Processos Legislativos.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3167-4804>

**Carlos Augusto da Silva Souza** - Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Graduado em Economia pela UFPA. É professor do Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Atua principalmente nos seguintes temas: Sistemas Eleitorais e Partidários; Minorias e grupos de interesse no processo eleitoral; Comportamento Eleitoral; Sub-representação e participação política; Política Comparada.

**Carmenilla das Chagas Martins** - Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (2014). Mestra em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. É professora da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), vinculada ao curso de História e aos programas de pós-graduação PROFHISTÓRIA e PPGEF. Atua nas áreas de História das Fronteiras, Cooperação Internacional com foco na região transfronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa.

**Catarina Chaves Costa** - Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e bacharel em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). É membro do grupo Judiciário e Democracia (JUDE), vinculado ao Departamento de Ciência Política da USP, e pesquisadora do grupo Política e Povos Indígenas nas Américas (POPIAM), vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFV. Suas áreas de interesse são: judiciário, povos indígenas e América Latina. Atualmente desenvolve estudos sobre a política de reconhecimento territorial indígena e as Cortes Constitucionais latino-americanas.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0727-0543>

**Diego Brilhante Athayde** - Doutorando em Ciência Política no PPGCP da UFPA. Mestre em Ciência Política pela UFPA. Graduado em Ciências Sociais pela UFPA e em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bolsista CAPES entre 2019 e 2021. Intercambista do PROCAD-Amazônia no PPGCP da UFMG. Trabalhou como advogado do Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais de Santa Izabel do Pará (SIFUMSIPA). Atuou como professor substituto de Sociologia da Educação na UFPA, no Campus Castanhal, entre 2022 e 2023.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-0786-421X>.

**Diovani Furtado da Silva** - Doutor em História pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Mestre em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Faz parte do Centro de Estudos em Religião, Religiosidade e Políticas Públicas (CEPRES/UNIFAP). É funcionário público do município de Ferreira Gomes, Amapá. É professor do Centro de Ensino Podium e do Colégio Estação. Pesquisa a formação da fronteira entre Brasil e França; a garimpagem ilegal na fronteira guiano-amapaense (Brasil-França) e a construção do herói na região do Amapá; no campo da educação estuda as relações de poder no âmbito escolar.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0008-6213-1328>

**Durbens Martins Nascimento** - Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA). É professor titular da Universidade Federal do Pará (UFPA) e membro do Grupo de Pesquisa OBED/NAEA-UFPA.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8118-5152>

**Eugênia Rosa Cabral** - Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFPA. Desenvolve estudos no campo da política ambiental, com foco nos seguintes temas: lobby e representação de interesse; regulação ambiental e conflitos de interesse; processos decisórios sobre política ambiental, biossegurança e mudança climática.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465> .

**Gustavo César de Macedo Ribeiro** - Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Desenvolve pesquisas na área de Comportamento Político e Opinião Pública, especialmente nas temáticas das clivagens sociais e comportamento político, voto de classe e valores, atitudes e comportamentos ambientais do público brasileiro.

**Isabella Feitoza Siqueira** - Mestre em Ciência Política pela UFPA. Desenvolve pesquisa no campo da política pública com ênfase em estudos socioambientais, mineração em territórios indígenas e processos legislativos. Intercambista pelo Programa de Cooperação Acadêmica PROCAD-Amazônia, no PPGCP da UFMG. Atuou como analista ambiental na empresa Terra Meio Ambiente e como assessora parlamentar na Câmara Municipal de Belo Horizonte.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-9881-9352>

**Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva** - Doutorando em Ciência Política (PPGCP/UFMG), Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA), graduado em Ciências Sociais (IFCH/UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG). Pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL).

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5281-6720>

**Jorge Lucas Nery de Oliveira** - Doutorando em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Mestre em Ciência Política pelo PPGCP/UFPA Intercambista do PROCAD-Amazônia no PPGCP da UFMG, entre setembro de 2024 e janeiro de 2025. É pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) e do Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Eleições (MAPE). Desenvolve pesquisas nas áreas de eleições, representação política e avaliação de impacto de políticas públicas.

**Leonardo Barros Soares** - Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Psicólogo pela Universidade Federal do Ceará. Realizou estágio doutoral na *Université de Montréal* junto ao *Centre de Recherche sur les politiques et le Développement Social*. Membro do *Réseau détudes latino-américaines de Montréal (Université de Montréal)* (RÉLAM), do Laboratório e Grupo de Estudos em Relações Interétnicas (LAGERI/UnB) e do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG). É professor da Universidade Federal de Viçosa.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1049-1881>

**Lucas Silva Almeida** - Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Bolsista do Programa CAPES/UNIBRAL, onde estudou *Soziale Arbeit na Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippen*, em Bochum, Alemanha. Desenvolve pesquisas nos campos de Política Externa Brasileira, Segurança Internacional e Polarização Política.

**Marcos Felipe Rodrigues de Sousa** - Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA). Intercambista pelo Programa de Cooperação Acadêmica PROCAD-Amazônia, no PPGCP da UFMG. Membro dos Grupos de Pesquisa: POAM/PPGCP-UFPA, CPOL/PPGCP-UFPA, OBED/NAEA-UFPA. É professor da Faculdade Anhanguera.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1545-1141>

**Maria Dolores Lima da Silva** - Doutora e Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFPA. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Atua principalmente nos seguintes temas: Comportamento Parlamentar; Relação Executivo x Legislativo; Produção Legislativa; Processo Decisório de Políticas Públicas; Políticas Públicas Ambientais.

**Natália Guimarães Duarte Sátyro** - Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008), com pós-doutorado pela *Oxford University*. É professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. É mãe. Bolsista de Produtividade do CNPq. Vice-Coordenadora do INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do *Research Committee 39 "Welfare State and Developing Societies"* da IPSA, do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSOc). Foi fundadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas (GIPP) da ALACIP (2013-2023). Editora da seção "Governança e Políticas Públicas" da Revista Sociologia & Política.

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7298-342X>

## Natália Pinto Costa

Doutoranda em Ciência Política (UFMG). Mestre em Ciência Política (UFPA). Pesquisadora do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG). Participou como bolsista e intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) “Políticas Públicas e Processo Decisório.

Email: nataliapinto.ce@gmail.com

**Raimunda Eliene Sousa Silva** - Doutoranda de Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA. Graduada em Ciências Sociais pela UFPA. Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia). Pesquisa a dinâmica intercameral no Congresso Nacional Brasileiro com foco na agenda legislativa do Executivo Federal. Pesquisadora no Centro de Estudos Legislativos (CEL), *Executives, Presidents and Cabinet Politics* (UFMG) (PEX-Network), e no Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL).

ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-3176-3652>

**Wesley Rodrigues Santos Ferreira** - Doutorando em Ciência Política na UFPA. Mestre em Ciência Política (UFPA). Pesquisador do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Atua como Analista Ambiental pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Clima e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS).

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8257-5550>