

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Rodrigo Ferreira de Barros

**Os fatores que explicam a variação da produção legislativa da Comissão de
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da
Câmara dos Deputados entre os anos 2003 e 2014**

Maceió

2016

Rodrigo Ferreira de Barros

**Os fatores que explicam a variação da produção legislativa da Comissão de
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da
Câmara dos Deputados entre os anos 2003 e 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção de título de Licenciado em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana.

Maceió

2016

Rodrigo Ferreira de Barros

Os fatores que explicam a variação da produção legislativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados entre os anos 2003 e 2014

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção de título de Licenciado em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana.

Data da aprovação: ___/___/___

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana
Universidade Federal de Alagoas (Orientadora)

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana
Universidade Federal de Alagoas (Examinadora)

Prof. Dr. Emerson Oliveira do Nascimento
Universidade Federal de Alagoas (Examinador)

Prof. Dr. Júlio Cezar Gaudêncio
Universidade Federal de Alagoas (Examinador)

RESUMO

O presente trabalho analisa a produção legislativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO) entre os anos 2003 e 2014. O objetivo da pesquisa é responder quais fatores explicam a variação da produção legislativa dos parlamentares apreciadas na CSPCCO. Parte da suposição que o impacto dos poderes constitucionais do chefe do Executivo sobre o comportamento dos parlamentares, explica a variação quanto aos Projetos de Lei apresentados e aprovados. Tal suposição se fundamenta no debate teórico sobre o sistema de comissões brasileiro, através da inserção dos modelos de comportamento legislativo norte-americanos do Institucionalismo da Escolha Racional, a saber, o modelo Distributivo, Informacional e Partidário, na compreensão da dinâmica institucional brasileira pela Ciência Política, a partir dos anos 90. A metodologia da pesquisa consiste na análise quantitativa dos dados sobre a produção legislativa da CSPCCO. Os dados levantados sobre a produção legislativa na comissão foram organizados em tabelas e quadros estatísticos descritivos e tiveram como fonte os Relatórios Anuais de Atividade Legislativa da CSPCCO, provenientes do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI), acessados no site da Câmara dos Deputados. Chega-se às conclusões de que os poderes de veto e de agenda do presidente da república impactam, diretamente, na quantidade e no conteúdo da produção legislativa apreciada na comissão e que os poucos projetos bem sucedidos podem ser explicados pelos atributos individuais dos parlamentares em transpor as barreiras institucionais.

Palavras-chave: Fatores explicativos. Comportamento legislativo. CSPCCO. Produção legislativa na CSPCCO. Institucionalismo da Escolha Racional

ABSTRACT

This paper analyzes the legislative production of the Public Safety Commission and Combating Organized Crime of the House of Representatives (CSPCCO) between 2003 and 2014. The objective of the research is to answer what factors explain the change in legislative production of parliamentarians appreciated the CSPCCO. Part of the assumption that the impact of the constitutional powers of the chief executive on the behavior of parliamentarians, explains the variation in the presented and approved Bills. This assumption is based on the theoretical debate about the Brazilian commission system by inserting the models of US legislative behavior of the Rational Choice Institutionalism, namely the Distributive, Informational and Sectarian model, understanding the Brazilian institutional dynamics for Political Science, from the 90s. the research methodology consists in the quantitative analysis of data on legislative production CSPCCO. The data collected on the legislative production in the committee were organized in tables and descriptive statistical tables and came from sources in Annual Reports Legislative Activity CSPCCO, from the Centre for Documentation and Information of the House of Representatives (CEDI), accessed on the Chamber website of Representatives. It comes to the conclusion that the veto powers and the president of the republic schedule impact, directly, the amount and content of legislative production assessed in the Commission and that the few successful projects can be explained by individual attributes of parliamentarians to transpose institutional barriers.

Keywords: Explanatory factors. Legislative behavior. CSPCCO. Legislative production in CSPCCO. Rational Choice Institutionalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Os três modelos de comportamento e suas características	19
Quadro 2	Número de homicídios no Brasil	27
Gráfico 1	Evolução da taxa de homicídios no Brasil (1980-2000)	28
Quadro 3	Número de atribuições em relação à função comissional	31
Quadro 4	Número de membros titulares na CSPCCO (2003-2014)	33
Gráfico 2	Profissão dos membros da CSPCCO	35
Quadro 5	Partidos por espectro ideológico	36
Gráfico 3	Partidos por espectro ideológico/CSPCCO (2003-2014)	38
Quadro 6	Presidentes da CSPCCO (2003-2014) /Tempo de carreira na Comissão	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de parlamentares por profissão/ocupação (membros titulares)	38
Tabela 2	Número de Projetos apresentados por nível de Agregação	44
Tabela 3	Projetos apresentados por nível de Efeito	44
Tabela 4	Projetos apresentados por Assunto	45
Tabela 5	Projetos de Lei sancionados por nível de Agregação	46
Tabela 6	Projetos de Lei sancionados por nível de Efeito	46
Tabela 7	Projetos de Lei sancionados por nível de Assunto	46
Tabela 8	Projetos de Lei propostos por Partido	50
Tabela 9	Projetos de Lei sancionados por Partido	51
Tabela 10	Projetos de Lei apresentados por nível de Abrangência e Coalizão	52
Tabela 11	Projetos de Lei sancionados por nível de Abrangência e Coalizão	52
Tabela 12	Projetos de Lei sancionados por tramitação entre 2003-2014	54
Tabela 13	Projetos de Lei sancionados por tempo de carreira do parlamentar	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 SISTEMA DE COMISSÕES NO BRASIL	11
1.1 O QUE SÃO COMISSÕES.....	11
1.2 OS TRÊS MODELOS DE COMPORTAMENTO LEGISLATIVO	13
1.3 PESQUISAS SOBRE O SISTEMA DE COMISSÕES BRASILEIRO	20
1.3.1 Relação Executivo-Legislativo nas Comissões	20
1.3.2 Produção Legislativa nas Comissões	23
2 A COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	26
2.1 AS ORIGENS DA CSPCCO	26
2.2 MATÉRIAS OU ATIVIDADES DE COMPETÊNCIA DA CSPCCO	30
2.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CSPCCO (2003-2014)	32
2.4 EXPERTISES NA CSPCCO	36
3 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CSPCCO NOS 52º 53º E 54º LEGISLATURAS: ANÁLISE DOS DADOS	41
3.1 CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI NA CSPCCO (2003-2014)	41
3.2 FATORES QUE EXPLICAM O PERFIL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CSPCCO	47
3.2.1 Os pressupostos explicativos	47
3.3 QUEM CONSEGUE TER UM PROJETO DE LEI SANCIONADO NA CSPCCO?.....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	60
APÊNDICES	65

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a produção legislativa apreciada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO) entre os anos 2003 e 2014. O objetivo é responder quais fatores explicam a variação da produção legislativa dos parlamentares na CSPCCO. A pesquisa baseia-se no amplo debate na Ciência Política no Brasil, a partir do começo dos anos 90, nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1994; 1995); Limongi (1994), Pereira e Muller (2000) e outros, sobre a importância do sistema de comissões permanentes e a utilização dos modelos explicativos norte-americanos do Institucionalismo da Escolha Racional: modelo Distributivo, Informacional e Partidário, para compreender o modus operandi dos atores políticos, a saber: o Legislativo e o chefe do Executivo em relação ao processo decisório.

Tem como objetivo geral identificar quais fatores explicam a variação na produção legislativa na comissão e como objetivos específicos caracterizar o perfil da produção legislativa da CSPCCO em matéria de segurança pública; analisar a importância dos modelos teóricos de comportamento legislativo sobre o sistema de comissões brasileiro e descrever as principais características institucionais da CSPCCO como a composição partidária e profissional da comissão organizadas segundo o Regimento Interno (RICD).

Tal pesquisa justifica-se, primeiramente, pela possibilidade de aplicação de modelos teóricos de comportamento legislativo em comissões específicas dada a “[...] escassez de estudos de caso, seja como linha de pesquisa mais ampla com foco principal o estudo do processo legislativo, assim como este se dá no interior delas” (LEMOS; RICCI, 2004, p. 108), portanto, contribuir para o desenvolvimento de agendas de pesquisas sobre comissões permanentes específicas. Em segundo lugar, a possibilidade de analisar a produção legislativa da CSPCCO e conhecer a agenda legislativa da comissão, ou seja, o que é produzido em matéria de segurança pública na Câmara dos Deputados, sobretudo, analisando uma comissão com foco social de grande importância, principalmente, pelas elevadas taxas de criminalidade e violência, apontadas em pesquisas e dados de órgãos estatais e ONGs nas últimas décadas, dado ao contexto de violência que coloca o Brasil no mesmo patamar de um país em estado guerra (MAPA DAVIOLENCIA, 2012).

A metodologia é quantitativa, cujos procedimentos técnicos são a análise documental e bibliográfica do tema. Segundo Silva, Weiduschat e Tafner (2005, p.122) “a pesquisa

quantitativa considera que tudo pode ser quantificável em números, opiniões e informações para classificá-los e analisá-los”. Os dados de pesquisa sobre a CSPCCO têm como base os relatórios anuais de atividade legislativa do banco de dados do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI), acessados no site da Câmara dos Deputados. Os Relatórios de Atividade utilizados na pesquisa correspondem a três legislaturas: 52^a, 53^a e 54^a, entre os anos 2003-2014. O conteúdo dos Relatórios utilizados compreende os dados concernentes aos deputados, partidos e Projetos de Lei, que tramitaram na comissão no período. No tratamento dos dados relacionados aos Projetos de Lei (PL), foi analisado o conteúdo das ementas dos 438 Projetos de Lei de autoria do Legislativo, que tiveram tramitação final, isto é, tiveram parecer da relatoria e que foram posteriormente deliberados. Foram excluídos projetos sem designação de relatoria e projetos aguardando deliberação. Os Projetos de Lei foram organizados em tabelas e quadros estatístico-descritivos em números e percentuais.

Em relação aos dados sobre deputados membros da CSPCCO, utilizaram-se duas características do perfil biográfico do deputado: a profissão e carreira política. Foi utilizado, também, como fonte de pesquisa sobre a carreira política dos deputados membros da comissão, os dados do Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados nas 52^a; 53^a e 54^a legislaturas, principalmente, no preenchimento das lacunas sobre a carreira dos deputados fora da atividade legislativa, presentes nos Relatórios Anuais de Atividade da CSPCCO.

A pesquisa é organizada em três partes. A primeira parte apresenta os fundamentos teóricos da pesquisa. O objetivo é definir os pressupostos teóricos que explicam o comportamento legislativo, a partir do sistema de comissões. Esta base teórica está organizada nos três modelos de comportamento legislativo do Novo Institucionalismo da Escolha Racional: o Distributivo de Weingast e Marshall (1988); Shepsle e Weingast (1987); o Informacional de Gilligan e Krehbiel(1987); Krehbiel(1991); e o Partidário de Cox e McCubbins(1993; 1994). A partir disso, apresenta a aplicação destes modelos para compreender como se organiza o sistema de comissões brasileiro em seus principais aspectos, em especial, o processo decisório, ou como as comissões influenciam processo legislativo e a dinâmica em relação ao poder Executivo, cujos principais trabalhos foram desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1994; 1995) e os relacionados à produção legislativa das comissões brasileiras em nível nacional e estadual, em pesquisas de Lemos e Ricci (2004) e Lima (2009).

A segunda parte descreve a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) desde sua criação, no ano de 2002 e suas características: as motivações institucionais de criação da comissão, o contexto de surgimento da comissão, as peculiaridades institucionais, as características dos partidos que compuseram a comissão e o perfil profissional dos parlamentares da comissão. O objetivo é apresentar a comissão e identificar suas principais características regimentais.

A terceira parte caracteriza o perfil da produção legislativa da CSPCCO a partir dos 438 Projetos de Lei de autoria do Legislativo apreciados na comissão entre os anos 2003 e 2014. Os Projetos de Lei são classificados em três variáveis: nível de Agregação, Efeito e Assunto, segundo o modelo proposto por Amorim Neto e Santos (2003). Tal classificação procura reconhecer nos Projetos de Lei o impacto territorial e de conteúdo. O critério metodológico de classificação dos projetos leva em consideração a finalidade do projeto que está escrita na ementa, ou seja, a intenção do legislador. O objetivo desta terceira parte da pesquisa é caracterizar o perfil da produção legal na comissão e identificar os fatores que explicam a variação da produção, isto é, os fatores que expliquem a quantidade e o conteúdo dos Projetos de Lei.

1 SISTEMA DE COMISSÕES NO BRASIL

Esta parte do trabalho apresenta a definição de comissões parlamentares. O objetivo principal é encontrar a definição de comissões no Legislativo e apresentar os principais debates na literatura em ciência política, sobre comportamento legislativo, sistema de comissões no Brasil e produção legislativa, sob as vertentes da teoria do Novo Institucionalismo da Escolha Racional.

1.1 O QUE SÃO COMISSÕES?

Na estrutura do Legislativo brasileiro, as comissões são grupos de trabalho compostos por parlamentares imbuídos de analisar e debater matérias inerentes à atuação legislativa. Atuação que pode ser resumida em três frentes: a produção de leis, a fiscalização das ações do Executivo e a mediação entre a sociedade e o poder legislativo, que em âmbito federal é representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, as comissões são grupos de caráter técnico ou especializado que, primordialmente, tem a finalidade de apreciar e deliberar sobre assuntos ou proposições a que são submetidas, analisando-as e emitindo pareceres técnicos ao plenário da Casa. ”Em princípio são elas que discutem e votam as proposições sujeitas à deliberação do plenário que lhes forem distribuídas” (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 151).

As comissões parlamentares podem ser de caráter permanente ou temporário¹. As permanentes são as comissões existentes no corpo técnico das casas legislativas que possuem a característica de serem regulares e temáticas. As temporárias são aquelas criadas para um objetivo específico que, em geral, se extingue com o fim da legislatura. O objetivo pode ser fiscalizador, investigatório ou em situações em que tanto o Senado como Câmara deva deliberar em conjunto sobre alguma proposição, são denominadas de comissões especiais mistas. A Constituição Federal de 1988 no artigo 58 define as atribuições e competências das Comissões:

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

¹ As comissões permanentes ou temáticas são rotas obrigatórias de qualquer proposição que venha a tramitar no legislativo. Exemplo as chamadas comissões de mérito, que analisam dentre outros, os aspectos jurídico-legais; admissibilidade das finanças públicas e a adequação ao plano plurianual (AVELAR e CINTRA, p.153).

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

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

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

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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

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

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (art.º 58 CF 88).

O destaque dado, na Constituição de 1988, ao sistema de comissões parte da premissa da organização do processo legislativo descentralizado em unidades legislativas. Essas unidades que compõe o corpo do parlamento são à base de especialização, aprimoramento e sustentação dos trabalhos legislativos. Pressupondo, portanto, que as atividades inerentes ao Legislativo (elaboração e deliberação legislativa, fiscalização das ações do Executivo e mediação entre as demandas da sociedade com o Legislativo) que, de modo geral, devem partir da atuação das comissões.

A organização descentralizada do poder legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de tal forma que estas possam ser o lócus de decisões especializadas, de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; e, segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário (FIGUEREDO; LIMONGI, 1995, p. 22).

Os trabalhos desenvolvidos nas comissões se estruturam pelos respectivos Regimentos Internos (RI) que, em âmbito federal, são o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), os quais correspondem ao conjunto de normas administrativas e procedimentais da atividade legislativa. No RI estão divididas as comissões em áreas temáticas de atuação e os ritos procedimentais quanto à composição dos membros e instalação, quanto à divisão das comissões em subcomissões e turmas, bem como a organização das matérias de atividade e competência de cada comissão.

A organização do poder legislativo em torno do sistema de comissões no Brasil, a partir do começo dos anos 1990, tornou-se um tema de grande interesse de pesquisadores, dado o grande número de trabalhos sobre o funcionamento dessas instituições. O foco analítico nas comissões tem como objetivo compreender as dinâmicas e a importância dessas instituições no Legislativo brasileiro. Para se entender como se dá esse processo, deve-se

recorrer ao tratamento dado ao tema pela Ciência Política recente. O próximo tópico aborda a principal corrente de pensamento da Ciência política atual, que estuda o sistema de comissões.

1.2 OS TRÊS MODELOS DE COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

O tema comissões parlamentares para a ciência política recente é estudada sob os pressupostos da teoria do Novo Institucionalismo², com os clássicos modelos norte-americanos de comportamento legislativo: teoria Distributivista, Informacional e Partidária. “As três teorias baseiam-se no modelo principal-agente no qual há a delegação de tarefas num ambiente de informação assimétrica, dependendo de uma estrutura que alinhe interesses entre ambas as partes” (PEREIRA; MULLER, 2000, p.45). Há uma relação entre duas partes assimétricas: o principal, ou aquele que delega uma atividade e o agente, aquele que defende os interesses do principal. Segundo tal relação, as comissões permanentes são o agente do principal que podem ser: 1) os próprios deputados (versão distributivista); 2) o plenário da casa legislativa (versão informacional) ou 3) os partidos políticos (versão partidária).

Os três modelos são a ramificação do Institucionalismo da Escolha Racional, segundo o qual, os indivíduos agem para escolher a melhor opção que reduza as incertezas e maximize os ganhos num contexto institucional que possibilitem a agregação das preferências em resultados que favoreçam as partes envolvidas nos acordos. Tais contextos institucionais, ou regras, se impõem e se rearranjam para garantir a estabilidade dos resultados políticos.

[...] as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

A imposição de regras e a estabilidade delas são fatores essenciais para dirimir os problemas da relação entre os parlamentares individualmente. Portanto, as comissões como rota principal das questões no Legislativo são as instituições que agregam tais relações e interesses. O comportamento dos parlamentares é organizado, teoricamente, sob três perspectivas:

²Corrente de pensamento desenvolvida a partir da década de 1980, em oposição às perspectivas behavioristas vigentes no pós 2º guerra mundial. Seus pressupostos são de que as instituições determinam os resultados políticos, constringendo a ação individual. Sua máxima é: as instituições importam! O Novo Institucionalismo pode ser dividido em: Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Para o modelo de comportamento **Distributivista**, as preferências políticas do parlamentar são fundamentadas no interesse de reeleição, isto é, o parlamentar busca alocar recursos (políticas públicas) para o seu distrito em troca da reeleição. “No modelo Distributivista de Shepsle e Weingast(1987) e Weingast e Marshall(1988), as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros, que usam este sistema como forma de obter ganhos de troca” (PEREIRA; MULLER,2000,p. 45). A perspectiva resume-se na motivação do parlamentar em se reeleger. As ações dos congressistas devem ser compreendidas tendo por referência este desejo (LIMONGI, 1994). Na base dessa relação de troca está o voto distrital, por meio deste, o interesse do eleitorado pode ser transformado em políticas públicas, conforme se configure em ganhos eleitorais para o parlamentar. Este tipo de política é chamado de *porkbarrel* ou política clientelista. Da mesma forma, o eleitor escolherá os políticos que consigam alocar mais recursos com poucos custos.

Na arena política essa busca por alocação de recursos está no cerne do conflito entre os parlamentares, na busca por maiores dividendos eleitorais, advindos das políticas distributivas. Há competição entre os legisladores para angariar o maior número de recursos para seus respectivos distritos. No entanto, para que o recurso seja alocado para um distrito de um parlamentar A, é necessária a cooperação de um parlamentar B, de outro distrito, para que seja aprovada tal política distributiva. Existe um mercado de votos no interior do Congresso. “Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa. Esta troca de votos é conhecida na literatura por *logroll*” (LIMONGI, 1994, p.15).

Apesar de ser vantajoso, o *logroll* (por estabelecer um acordo que contemple a consecução dos interesses de partes distintas), não garante a estabilidade do acordo e do processo decisório, pois, a garantia do voto de apoio entre parlamentares fica ameaçada, quando há um lapso temporal entre a escolha e o acordo entre os parlamentares. Um exemplo é o acordo de políticas distributivas entre dois parlamentares para alcançar um objetivo x e y. Uma vez alcançado o objetivo x do acordo, nada garante que o objetivo y seja alcançado, pois o primeiro parlamentar não tem qualquer interesse na pauta do segundo.

Neste sentido, cabe às instituições regularem essa questão e garantir a estabilidade dos acordos. As comissões exercem esse papel. Na perspectiva distributivista as comissões estruturam a atividade legislativa. “Dois traços do sistema de comissões, que são essenciais para que ele venha a desempenhar este papel: o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões e os poderes legislativos a elas garantidos”

(LIMONGI, 1994, p.9). No primeiro caso, a distribuição dos membros nas comissões fica a cargo dos partidos políticos através de lista partidária submetida ao plenário que formalmente escolhe a composição das comissões. No entanto o fator relevante para a teoria distributiva está na prevalência do interesse individual do parlamentar em compor determinada comissão, isto é, o parlamentar procurará compor uma comissão que mais favorecer seu distrito eleitoral.

A auto seleção nas comissões impulsiona a agregação homogênea das preferências individuais em relação ao plenário. Ou seja, cada uma das comissões é composta pelos membros com maiores interesses em ver políticas distributivas na área sob sua jurisdição aprovadas. A homogeneidade de preferências no interior das comissões rompe com o conflito individual do parlamentar, para assumir o conflito entre as comissões no que tange à alocação de políticas distributivas no Legislativo. Se antes havia o conflito entre parlamentares para a distribuição de políticas públicas, na perspectiva da teoria distributiva, o conflito ocorre entre as comissões parlamentares.

A composição dos membros das comissões e suas preferências, no que tange às políticas distributivas são um forte fator para explicar a importância das comissões no parlamento. Para a versão Distributiva, a relação de troca entre as comissões e o plenário da casa, se dá pela concessão de poderes para que a vontade dos membros das comissões prevaleça. Esse poder constitui por meio de regras e procedimentos como o poder de veto ou *gatekeeping power*, pelo qual a comissão pode impedir a tramitação de uma matéria que não seja de seu interesse, de modo que, a matéria trancada, não chegue ao plenário da casa. Toda matéria que tramita no Legislativo deve passar pelo crivo das comissões.

[...] a passagem das matérias pelas comissões é obrigatória. Uma vez introduzida uma matéria à apreciação da Casa, ela é imediatamente remetida à comissão com jurisdição sobre aquela matéria. A decisão de quando remetê-la a plenário é da alçada interna da própria comissão. Dito de outra maneira: as comissões não têm prazo para apreciar a matéria. Por exemplo, se não a considerarem relevante, seus membros podem relegá-la ao esquecimento (LIMONGI, 1994, p. 16).

Esse esquecimento de que trata o autor, diz respeito ao fato de a comissão não deixar passar matérias que não sejam do seu interesse distributivo e não ter a obrigatoriedade regimental de deixá-la seguir o curso ao plenário da casa. Já as matérias de interesse, que passam pela comissão, seguem ao plenário com garantias, que pouco serão alteradas por emendas, devido às especificidades regimentais do congresso norte-americano.

Portanto, para versão Distributiva, a organização do congresso está pautada em regras que atendem a maximização do bem comum, que corresponde à consecução dos interesses clientelistas dos políticos em alocar os recursos para seus respectivos distritos. O conjunto de

procedimentos institucionais que minimiza a ação individual através das comissões com os poderes de “trancar a matéria”, está no cerne do debate sobre o conflito de interesses no Legislativo e as estratégias dos atores políticos, na busca por resultados em analogia à ação individual no mercado. No entanto, “[...]na política, a ação individual racional leva a resultados coletivos irracionais” (LIMONGI, 1994, p.17).

A versão **Informacional** surge como um contraponto as concepções formadas sobre o funcionamento do Legislativo, sobretudo, às distributivas, isto é, as que defendem que as instituições são organizadas e funcionam como meio de consecução de interesses entre seus membros. “Na versão Informacional (Gilligan; Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991), o plenário da casa concede poderes para que as comissões se especializem, adquiram informação e passem as informações para o plenário” (PEREIRA; MULLER, 2000, p. 45).

A teoria informacional

[...] tenta lançar novas luzes sobre a análise da organização legislativa. Primeiro, o pressuposto de que instituições criam incentivos sobre indivíduos para que estes se especializem e, segundo, a hipótese de que os legisladores que acumulam maior expertise política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa (NASCIMENTO, 2010, p. 337).

Outra característica principal da versão informacional são os dois preceitos fundamentais que são [...] o postulado da decisão majoritária e o da incerteza dos resultados políticos (LIMONGI, 1994, p.18). Entenda-se decisão majoritária como a decisão da maioria, um preceito básico num sistema democrático. Para os informacionistas, a regra procedimental no interior do Legislativo deve seguir tal preceito, isto é, deve coadunar com a vontade da maioria. Portanto, o processo decisório no interior do Legislativo deve seguir a máxima do voto da maioria.

O postulado majoritário, segundo a versão Informacional, pode ser verificado em duas situações: na escolha dos membros que compõem as comissões e nas regras procedimentais de retirada de matéria das comissões, a chamada *discharge procedure*. No primeiro caso, a escolha dos membros das comissões é decidida pela maioria através da lista que segue para a aprovação do plenário que, em última instância, aprova tal lista. No segundo caso, o plenário, por meio de requerimento, pode pedir a retirada de matérias que tramitam nas comissões e impedir que a minoria (comissões) imponha decisões à maioria (plenário).

O segundo postulado, o da incerteza dos resultados políticos, parte da premissa que os congressistas decidem sem saber, ao certo, quais serão os resultados das políticas que aprovam. Segundo essa premissa, no interior do Legislativo, há um ambiente assimétrico no

que tange às informações, isto é, legisladores possuem mais ou possuem menos informações que outros, sobre os efeitos das políticas aprovadas. Deste modo, o principal interesse do modelo informacional é a maximização dos ganhos com a diminuição das incertezas sobre os resultados políticos. A diminuição das incertezas aumenta a qualidade do resultado das políticas e diminui os efeitos negativos da adoção de políticas públicas. “A redução das incertezas é, assim, um bem coletivo” (LIMONGI, 1994, p. 21).

Deste modo, no princípio da redução das incertezas, está a especialização do legislador. Segundo o modelo Informacional, uma instituição eficiente incentivará seus membros à especialização, isto é, os membros ao se tornarem especialistas em determinada área irão dispor de volume de informações a serem compartilhadas com a Casa. Para a versão Informacional, as comissões são a principal ferramenta de especialização legislativa. Elas, como eixos estruturadores do legislativo, funcionam com indutoras de especialização em determinadas áreas. “No entanto, a especialização só será benéfica para o conjunto se os membros da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário e não forem capazes de garantir para si, ganhos de cunho distributivista” (LIMONGI, 1994, p.23).

A especialização dos membros como princípio da atividade legislativa à composição das comissões, segue alguns princípios propostos por Krehbiel (1991) delimitados em:

- a) Quanto mais extremas forem as preferências da comissão de especialistas vis-à-vis as preferências dos não especialistas, menos informativa será a comissão. Quando especialistas e não especialistas têm objetivos similares, os especialistas terão maiores incentivos para revelar as informações que detêm privadamente. Deste princípio segue que, em geral, as comissões não serão compostas por membros com as mais altas demandas na área ou por aqueles com preferências extremas.
- b) Comissões compostas por especialistas posicionados em pólos opostos do espectro político serão mais informativas do que aquelas compostas por especialistas de uma posição apenas. Quanto maior o número de fontes independentes a que se pode recorrer, tanto maior será a informação recebida, sobretudo quando os “informantes” são adversários. Decorre deste princípio que as comissões serão heterogêneas quanto as suas preferências. Se o custo de especialização é menor para aqueles que possuem preferências extremas, a legislatura poderá recorrer a eles para compor as comissões. A legislatura faz, assim, uso da especialização anterior de seus membros. A presunção é de que, por exemplo, representantes de distritos rurais terão custos menores para se especializar nesta área do que os vindos de distritos urbanos. Está claro o *trade-off* envolvido nesta escolha: há uma correlação positiva entre preferências extremadas (não representativas do todo) e a especialização técnica; confiar o trabalho a especialistas pode impor perdas ao grupo. E deste princípio que as comissões serão heterogêneas quanto às suas preferências (LIMONGI, 1994, p. 24).

Estes três princípios apontam para composição das comissões conforme o espectro político ideológico, a especialização anterior do legislador (a profissão) e o grau de informação que disso pode advir. A melhor composição dos membros das comissões é a

composição ótima, ou seja, a que pode dispor de grande volumes de informações: “[...] a que possui a preferência do eleitor médio, portanto, a que corresponde ao microcosmo do plenário” (LIMONGI, 1994, p.24).

A regra de *seniority*, ou antiguidade está no cerne do modelo informacional como um incentivo à especialização. “Na *House of Representative*³, a escolha dos membros que presidirão as comissões segue a regra da escolha dos membros mais antigos, incentivando a permanência destes” (LIMONGI, 1994, p.25). A antiguidade dos membros incentiva a especialização, visto que, quanto mais tempo um legislador permanece numa determinada comissão, mais tempo ele adquire *expertise* em determinado tema. A manutenção deste legislador na comissão se torna uma recompensa pelos ganhos informacionais decorrentes.

Outro incentivo para a especialização são as prerrogativas e vantagens em pertencer a uma determinada comissão. Na *House of Representative*, as comissões que avaliam resoluções, chamadas de restritivas pelo poder de trancara pauta no plenário, possuem maior representatividade e, portanto, maior necessidade e interesse na especialização do legislador. Com maior representatividade da comissão, advém maiores ganhos informacionais ao plenário. “O plenário limita sua própria atuação de modo a diminuir sua incerteza quanto aos resultados da adoção de determinadas políticas” (LIMONGI, 1994, p. 28).

A versão Informacional se apresenta como um modelo que se contrapõe às premissas clientelistas do modelo distributivo. Apresenta um novo enfoque para compreender a atuação das comissões. Parte das incertezas dos resultados políticos e da maximização dos ganhos informacionais com a especialização dos membros das comissões, tendo em vista o bem coletivo.

Segundo os adeptos da versão **Partidária**, as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido. “Para a versão **Partidária** (Cox; McCubbins, 1993; 1994) o eixo estruturador da atividade legislativa é o partido político” (PEREIRA e MULLER, 2000, p. 45). As duas primeiras versões, a Distributiva e a Informacional partiam do pressuposto da fraqueza dos partidos políticos nos EUA, de modo que, para elas as comissões estruturam a atividade legislativa. No entanto, os trabalhos desenvolvidos pelos teóricos da versão Partidária criticam o modelo explicativo em torno da autonomia das comissões. Segundo o modelo Partidário, o processo de seleção dos membros

³ Câmara dos Deputados norte-americana

que comporão as comissões, parte das escolhas dos partidos contrapondo-se e reinterpretando as premissas da auto seleção e da decisão majoritária das duas versões anteriores.

Para os teóricos da versão partidária, os partidos teriam a função de selecionar os membros tidos fiéis aos interesses partidários, conduzindo-os ou não aos postos nas comissões. Os membros mais antigos do partido seriam reconduzidos, e pela antiguidade nas comissões, se tornariam *speakers*, presidentes de comissões ou da Câmara dos Deputados americana. Tal versão deixa, em destaque, o papel das lideranças partidárias sobre o controle das indicações para as comissões e a seleção dos projetos em pauta a irem a plenário. Desta forma, a versão Partidária demonstra como o partido pode interferir no processo decisório por meio das comissões.

Conforme bem assinala Limongi (1994)

Em boa medida, ao levantar a existência deste poder partidário de determinar a agenda nos estágios finais da tramitação da matéria, os autores descobriram um verdadeiro ovo de Colombo. A analogia entre este poder de agenda e o poder das comissões é muito forte para não ter sido notada anteriormente. Muito provavelmente o foi. A novidade está em tratar o *speaker*, o líder da maioria e a Comissão de Resoluções como representantes do partido (LIMONGI, 1994, p. 28).

A versão Partidária aponta a importância do papel regimental do *speaker*, do líder da maioria e da Comissão de Resoluções no processo decisório, visto que, os mesmos detêm o poder de trancar as matérias e incluir na ordem do dia, matérias de interesse do partido.

Portanto, a versão partidária tem um enfoque bastante claro: os partidos políticos possuem o poder de controlar a agenda decisória no interior do Congresso. Este poder se configura por intermédio da escolha dos membros que compõem as comissões, do controle sobre as preferências destes, o papel partidário do *speaker*, do líder do partido majoritário e da Comissão de Resoluções no processo decisório.

Quadro 1 - Os três modelos de comportamento e suas características

Linhas Novo Institucionalismo	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Promover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: Müller (2009)

O quadro 1 sintetiza e compara a contribuição dos três modelos de comportamento quanto ao papel das comissões, quanto ao processo de seleção e quanto ao de poder decisório. Contribui com a introdução de variáveis, que podem condicionar a dinâmica da atuação legislativa: distribuição desigual de recursos; ganhos informacionais; incentivos à especialização individual; centralização decisória em torno do partido. Questões condicionantes para compreender a dinâmica nas comissões e no processo legislativo.

Portanto, os três modelos explicativos do Novo Institucionalismo da Escolha Racional possuem a característica de se oporem uma a outra. A tentativa dos respectivos teóricos foi o de ampliar o debate e criar um novo modelo que explicasse a dinâmica no interior do congresso americano. “Tudo parece indicar que as três versões são mutuamente exclusivas. Quanto a isto, não há dúvidas. Será muito difícil conciliar as três versões, ainda que os pontos de contato não deixem de existir” (LIMONGI, 1994, p.30). São modelos excludentes com pontos em comum, capazes de explicar a dinâmica do sistema de comissões.

O próximo tópico aborda a aplicação destes modelos ao estudo de caso do Legislativo brasileiro, a partir da adaptação dos modelos teóricos no começo dos anos 90.

1.3 PESQUISAS SOBRE O SISTEMA DE COMISSÕES BRASILEIRO

As pesquisas sobre o sistema de comissões estão inseridas na adaptação dos modelos teóricos de comportamento legislativo do Novo Institucionalismo da Escolha Racional ao caso brasileiro. Tais Pesquisas estavam voltadas para compreender o funcionamento e a dinâmica da atividade legislativa na arena nacional e subnacional (estadual e municipal), no recente sistema democrático brasileiro. O interesse dos pesquisadores estava em conhecer os padrões de comportamento no Legislativo brasileiro, as relações entre as instancias decisórias e a influência das regras institucionais. Tais pesquisas podem ser divididas em duas agendas: relação Executivo-Legislativo e produção legislativa.

1.3.1 Relação Executivo-Legislativo e Comissões

As pesquisas sobre o sistema de comissões no Brasil surgiram a partir do desenvolvimento da agenda de pesquisas em Ciência Política iniciada no começo dos anos 90,

com a inserção de variáveis que explicam a relação entre o poder Executivo e Legislativo no Brasil e o *modus operandi* dos poderes sob a perspectiva do processo decisório. As pesquisas partem da premissa da importância da variável processo legislativo para se entender o comportamento dos atores políticos, isto é, o comportamento dos Parlamentares e do chefe do Executivo, aprofundando-se os estudos sobre as regras que organizam os trabalhos legislativos e os poderes constitucionais do chefe do Executivo.

Na relação Executivo e Legislativo, Figueiredo e Limongi (1994, 1995) constataram, empiricamente, a influência dos poderes constitucionais do chefe do Executivo como fatores que influenciam, sobretudo, a atuação das comissões permanentes. Pereira e Muller (2000) ampliam o debate proposto por Figueiredo e Limongi em torno do processo legislativo, do sistema de comissões e da aplicação das teorias explicativas do Novo Institucionalismo ao modelo brasileiro com a chamada teoria da preponderância do Poder Executivo no Brasil. A teoria constrói um modelo explicativo para se compreender o sistema de comissões brasileiro, por intermédio da adaptação da teoria comportamental da versão Informacional (Gilligan; Krehbiel, 1987). A conclusão a que o trabalho chegou evidenciou que as comissões brasileiras são capazes de se especializar e adquirir ganhos informacionais para o plenário e reduzir os pedidos de urgência nas tramitações. A teoria, no entanto, leva em consideração a peculiaridade do processo legislativo brasileiro, que torna irrelevante o sistema de comissões, com o pressuposto de que Executivo dispõe de poderes constitucionais para centralizar o processo decisório e relegar um espaço secundário às comissões.

No que tange ao poder constitucional do chefe do Executivo, segundo os autores, aquele dispõe de três tipos de poderes: poderes legislativos proativos ou aqueles que permitem o chefe do executivo legislar, através da Medida Provisória (MP); poderes legislativos reativos, ou o poder de veto e o poder do chefe do Executivo de moldar ou definir a agenda do Legislativo. Os três tipos de poderes legislativos se complementam, na medida em que o Executivo, dispondo de recursos proativos para legislar por meio de MP, deve ser apreciada pelo Legislativo no máximo trinta dias, caso não seja feita; a MP tranca a pauta do Legislativo e, com isso, entra automaticamente na ordem do dia do plenário e objeta outras pautas que tramitam na casa. Caso após a apreciação do Legislativo haja qualquer emenda ao projeto da MP, então o Chefe do executivo pode utilizar o poder reativo, ou o poder de veto ao projeto que pode ser parcial, isto é, de algum teor do projeto ou pode ser de veto total.

A utilização indiscriminada do poder reativo do Presidente da República previsto na Constituição como medida excepcional foi uma constante no período de 1994-1998 no Brasil. De modo que afetou, substancialmente, a agenda do Legislativo.

Apontam Pereira e Muller (2000):

Não só o número total de Medidas Provisórias tem crescido a cada legislatura nesta década, mas também muitas medidas vêm sendo reeditadas um grande número de vezes, já que o Congresso raramente as desafia. Sem considerar as Medidas Provisórias reeditadas e somente levando em conta àquelas que se transformaram em lei, o uso desse dispositivo tem sido alto, uma média de 3,5 MPs por mês no período 1995-1998, o que confere ao Executivo um poder expressivo na determinação da agenda do Legislativo (PEREIRA; MULLER, 2000, p. 47).

O uso reiterado de MP esvazia a ação do Congresso, em grande parte no que tange à proposição e apreciação de leis, visto que, grande parte da agenda é definida pelo Executivo, através dessa imposição regimental na apreciação dos projetos de autoria do chefe do Executivo. Outro impedimento à ação do Congresso está no poder exclusivo do Presidente de legislar matérias orçamentárias e de administração pública, ou seja, projetos que dizem respeito a gastos públicos e à estrutura da administração pública. Legislar sobre essas matérias é prerrogativa do chefe do Executivo.

Outra característica que confere os poderes constitucionais do chefe do Executivo, diz respeito à tramitação das matérias em regime de urgência. A Constituição, através do Regimento Interno (RI) das Casas, dá o privilégio de matérias de iniciativa do Executivo serem apreciadas pelo Legislativo em regime de urgência, isto é, tramitem em um curto espaço de tempo. “Quando um pedido de urgência é feito para uma proposta, a comissão tem, somente, duas sessões para examiná-la e votá-la antes de mandá-la para o plenário” (PEREIRA; MULLER, 2000, p.49). Esse procedimento influencia, sobremaneira, no processo de esvaziamento da atuação das comissões, visto que elas dispõem de pouco tempo para analisar a proposição originária do Executivo. É grande o uso desse recurso no Brasil conforme apontam Pereira e Muller:

De 805 propostas promulgadas entre 1995 e 1998, 294 (36,52%) receberam pedido de urgência e 511 (63,34%) tramitaram normalmente. A maioria das propostas que receberam pedido de urgência foi iniciada pelo Executivo 237 (80,61%), de um total de 294 propostas, mas a maioria dos pedidos foi feita pelo próprio Congresso 70,40% deles, contra 29,60% de responsabilidade do Executivo (PEREIRA; MULLER, 2000, p. 49).

Grande parte desses pedidos diz respeito à matéria de temas econômicos, administrativos e de interesse do Executivo. A maioria de pedidos de urgência feita pelo

Congresso partiu das lideranças partidárias conforme o rito regimental. “Em geral, pode-se dizer que quando o Legislativo pediu urgência para uma proposta, isto foi feito de acordo com os interesses do Executivo” (PEREIRA; MULLER, 2000, p. 49).

1.3.2 Produção legislativa nas Comissões

A produção legislativa tem se consolidado com uma área relevante na agenda da pesquisa brasileira. Porém, o interior das comissões permanentes é uma área que atraiu pouca atenção dos pesquisadores, dada à peculiaridade da centralização do processo decisório e o conseqüente esvaziamento da atuação das comissões. Há alguns trabalhos em comissões específicas como os Lemos e Ricci (2004) e Lima (2009), que se direcionam para a adaptação dos modelos comportamentais para as comissões. Já em relação às pesquisas, que tratam sobre o conteúdo do que é produzido pelo Legislativo, os trabalhos como o de Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2006), servem como referência para classificação de Projetos de Lei apresentados e aprovados.

Lemos e Ricci (2004) analisam a produção legislativa de três legislaturas entre os anos 1991-2003 da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Concluíram que o interesse dos parlamentares ligados ao setor rural em compor a comissão por motivos clientelistas (versão Distributivista), não explicaria a permanência de alguns parlamentares na comissão durante uma legislatura inteira, dada à alta rotatividade na comissão e, sim, outros interesses difusos e de relevância de grupos.

Conforme assinalam Lemos e Ricci (2004):

Em síntese, a investigação da conexão eleitoral unicamente como função da relação entre políticos e cidadãos (eleitores) não contempla toda a complexidade do processo legislativo, já que a representação se faz não só do ponto de vista geográfico, mas também dos interesses organizados. Assim, grupos de interesse – sindicatos, associações ruralistas etc. – podem ter influência em diversos tipos de município, viabilizando ou dificultando campanhas. (LEMOS e RICCI, 2004, p.124).

Portanto, neste trabalho, para além dos pressupostos da versão distributiva (conexão eleitoral), atribui-se a existência de grupos de interesse, que ultrapassam os limites geográficos do reduto eleitoral do deputado e contemplam, também, interesses de grupos organizados como sindicatos e associações ruralistas em municípios rurais e urbanos. Quanto ao desempenho legislativo da comissão, a pesquisa mostrou que, no total das três legislaturas

analisadas, entre os anos 1991 a 2003, foram apreciados 474 projetos, dentre os quais 272 tiveram o parecer do relator votado. Logo, “92,5% das propostas encaminhadas à Comissão de Agricultura são despachadas com poderes terminativos, o que revela uma elevada descentralização do processo decisório” (LEMOS e RICCI, 2004, p. 123). Isso indica que a comissão é um espaço informacional relevante nas decisões de políticas públicas ruralistas.

Lima (2009) analisa a produção legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF) de acordo com a vertente distributivista e Informacional. A análise se dá no período da legislatura de 2003 a 2006. As conclusões a qual a pesquisa chega é de que o Executivo não define a agenda da comissão.

A baixa incidência de pedidos de urgência, presente na 52ª legislatura, pode apontar um fortalecimento da comissão como centro de debate e evidenciar o caráter distributivo da mesma. Indica ainda que a CSSF teve uma agenda e razoável comando sobre ela, tendo aprovado vários projetos em caráter conclusivo. É uma comissão com importante papel legislativo (LIMA, 2009, p. 20).

Outra conclusão é de que há um forte elemento para a perspectiva Distributivista nas atividades da comissão, visto que, as questões sociais transformadas em propostas legislativas categorizadas na pesquisa com as temáticas (família; políticas de saúde; previdência social; medicamentos; portadores de necessidade especiais; cigarro, álcool e outras drogas; assistência social; profissionais de saúde), podem ser tomadas no contexto paroquialista, de modo que, parlamentares com interesses sociais têm grande chance de buscar meios de ganhos eleitorais com essas demandas.

Do ponto da classificação do conteúdo da produção legal, Amorim Neto e Santos (2003) analisam a produção legislativa dos deputados entre os anos 1985 a 1989. Classifica os Projetos de Lei em três categorias: Abrangência, Efeito e Assunto. Os resultados indicam que os deputados propõem mais projetos com nível de abrangência nacional, efeito benéfico e na área social, fato que confirma algumas pesquisas anteriores. Lemos (2001) classifica os Projetos de Lei quanto a Forma, ou seja, se tal projeto transfere benefícios ou regulações; quanto ao Escopo, ou seja, se tal projeto tem abrangência difusa ou concentrada. As conclusões do autor são de que os deputados preferem propor projetos que tragam benefícios e que tenham abrangência difusa.

Grande parte das pesquisas brasileiras sobre o sistema comissional, parte da premissa teórica da adaptação dos modelos explicativos norte-americanos do Novo Institucionalismo. Esses trabalhos, em geral, indicam a fraqueza do sistema comissional brasileiro, dada à centralização do processo decisório, ora na preponderância do executivo Pereira e Muller

(2000), ora por meio da estrutura regimental do Legislativo, a cargo da presidência da casa e do colegiado de líderes.

Nascimento (2013) explica que o sistema de comissões brasileiro, diferente do que apresentam os modelos explicativos norte-americanos, não cumpre todas as prerrogativas presentes nos argumentos dos especialistas. Tais prerrogativas são: as comissões não usam o *gatekeeper power*, ou poder de veto em suas áreas temáticas; não são repositórios de *expertise* política; não são incubadoras de políticas e não possuem controle de agenda. O autor propõe a construção de modelos analíticos, que levam em consideração os mecanismos institucionais, segundo a Teoria da Escolha Racional como ferramenta para a definição da agenda de pesquisas na área, a partir de novos problemas e questões inerentes à particularidade do funcionamento do Legislativo brasileiro.

Estudos como este indicam a necessidade de se impor novos questionamentos à agenda de pesquisa, para além dos principais temas, a saber: relação entre o poder Executivo e Legislativo, padrões de recrutamento nas comissões e produção legislativa. Portanto, que sejam criadas novas ferramentas para compreender o *modus operandi* do Legislativo brasileiro a partir das relações entre partidos, comissões e plenário.

2A COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Esta parte do trabalho apresenta a CSPCCO (Comissão de Segurança Pública, Combate ao Crime Organizado) da Câmara dos Deputados, desde as suas origens e contexto de criação, às características e a composição parlamentar em três legislaturas estudadas (52º, 53º e 54º). O objetivo é identificar o perfil de composição da comissão quanto aos partidos e aos deputados organizados pelo RICD e sob as bases teóricas do Novo Institucionalismo da Escolha Racional.

2.1 AS ORIGENS DA CSPCCO

A comissão de segurança pública da Câmara dos Deputados foi criada no ano de 2002, através da Resolução nº 27/02 da Câmara dos Deputados, com o nome inicial de Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), cuja sigla trazia em destaque as atribuições de combate ao narcotráfico acima de outras questões de segurança pública⁴. No ano de 2004, teve o nome alterado para a atual - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) - cujo principal objetivo foi o de se tornar um espaço no Legislativo, de debate, cobrança e desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento à violência e à criminalidade.

O debate sobre segurança pública no sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, até então, não dispunha deste ambiente único de acordo com a complexidade a que um tema social de bastante relevância exige; sobretudo, pelo aumento da demanda por soluções para o problema da criminalidade e violência no país. “Antes da criação da comissão, no ano de 2002, as questões em torno da segurança pública no Legislativo eram tratadas pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e Comissões de Relações Exteriores (CRE)” (RODRIGUES, 2011, p. 25).

⁴ A comissão foi criada para atender a proposta da Comissão parlamentar de Inquérito (CPI) do narcotráfico ano 2000, cujo objetivo foi a apuração de denúncias da existência de uma rede de narcotráfico no Brasil. O relatório de trabalho da CPI destaca a necessidade de criação de uma comissão permanente de segurança pública para exercer a atividade legislativa, em destaque o combate ao crime de narcotráfico dado seu avanço e a impunidade (RELATÓRIO FINAL CPI NARCOTRÁFICO, 2000, p. 1174).

O questionamento, no Legislativo brasileiro, sobre a importância de uma comissão permanente de segurança pública, surgiu com o relatório final da CPI do narcotráfico na Câmara dos Deputados, no ano 2000. Através das investigações da CPI, foi verificada uma extensa rede criminosa, que ligava crimes relacionados ao narcotráfico, homicídios, roubos e lavagem de dinheiro, que se espalhavam pelo país. A enorme rede de criminalidade e corrupção, constatadas nos relatórios da Comissão, em 18 Estados da federação e nas conexões com o narcotráfico em outros países como Paraguai, Suriname e alguns Países da África e Europa, contava com a participação de agentes e autoridades públicas (funcionários e autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário), participantes nas práticas delituosas, ora como executores, ora como articuladores ou mandantes⁵.

Tais crimes variavam desde o narcotráfico, o mais lucrativo segundo os dados do relatório da CPI, até crimes como roubos de cargas, de automóveis, lavagem de dinheiro, prostituição e outros, que influenciavam, sobremaneira, os altos índices de criminalidade nos respectivos Estados e no Brasil em geral. Os fatos investigados pela CPI mostraram para o Legislativo a situação da segurança pública no País.

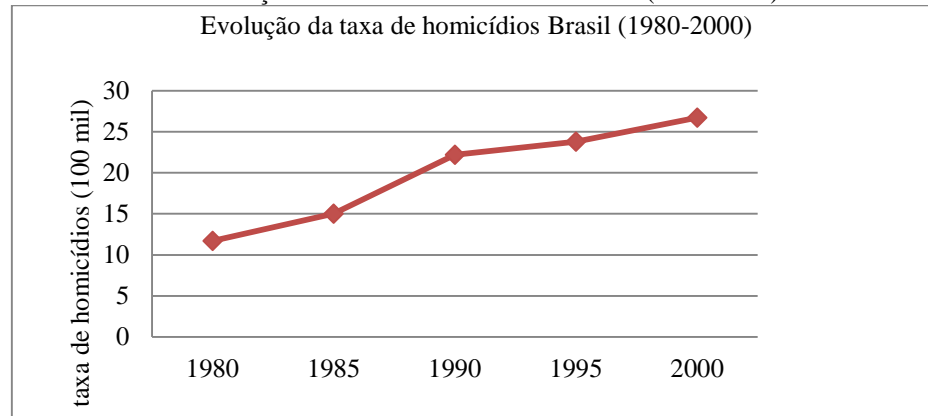
Concomitante a isso, dados de organizações estatais e ONGs, apontam para o crescimento vertiginoso da criminalidade no Brasil, a partir do final da década de 70, principalmente, os crimes de homicídios dolosos, isto é, homicídios praticados de forma voluntária ou intencional por qualquer meio ou instrumento. Estes crimes começaram a ser contabilizados pelo Ministério da Saúde, a partir do ano 1979 e divulgados como dados sobre a mortalidade violenta no Brasil, “bem como, também, cresceram mais rápido outros crimes que envolvem outras práticas de violência, como os roubos, seqüestros, e estupros” (ADORNO,2002, p. 7). Os dados abaixo demonstram a evolução dos números e das taxas de homicídios dolosos entre os anos que antecederam a criação da CSPCCO, desde o começo da divulgação dos dados em 1980 até o ano anterior da criação da comissão, ano 2000.

Quadro2 -Número de homicídios/ano Brasil

Ano	Nº de Homicídios
1980	13.910
1985	19.747
1990	31.989
1995	37.128
2000	45.360

Fonte: Mapa da Violência,2012.

⁵ O exemplo emblemático da ação direta de um agente público, conforme o relatório da CPI, são as práticas delituosas atribuídas ao Deputado Federal cassado pelo Acre, Hidelbrando Pascoal, conhecido por liderar um grupo criminoso que, entre outros crimes, executava suas vítimas, de forma cruel, ao utilizar uma motosserra (RELATÓRIO FINAL, CPI NARCOTRÁFICO,2000, p. 21).

Gráfico1 -Evolução da taxa de homicídios no Brasil (1980-2000)

Fonte: Mapa da Violência (2012)

Os dados mostram que o número de homicídios no Brasil triplicou no período de vinte anos. Embora não sejam grandezas comparáveis, segundo parâmetros estabelecidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a taxa de crescimento populacional no Brasil foi relativamente menor que taxa de homicídios, o que segundo os dados do Mapa da Violência (2012), fica evidente a escalada da violência refletida nos crimes contra a vida. Os mesmos dados apontam o crescimento das taxas de homicídios, medidas em relação a cada 100 mil habitantes⁶, que passaram de 11,7 homicídios/100 mil (1980), para 26,7/100 mil (2000). Um aumento de 124% nas taxas e de mais de 200% no número de homicídios em pouco mais de 20 anos no Brasil, bem acima da taxa de crescimento populacional no mesmo período que foi de 60,3%, e bem acima das taxas de países que vivem em conflito armado, como Afeganistão e Somália⁷.

Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira se conscientizava quanto a questões relacionadas às obrigações do Estado brasileiro e o papel das instituições no pós regime autoritário de 1964 a 1985 e no advento da Constituição de 1988⁸. Os estados da federação, segundo o texto constitucional de 1988, passaram a ser os responsáveis pela segurança pública dos cidadãos brasileiros e pelo desenvolvimento de políticas públicas nessa área. As políticas de segurança pública desenvolvidas pelos estados, até o final dos anos 90, se

⁶ Corresponde ao método internacional da ONU (Organização das Nações Unidas) utilizado para indicadores das taxas de Homicídios que fazem a contagem do percentual para cada grupo de 100 mil habitantes a cada ano. As taxas variam próximo de 0% países ou regiões com baixa incidência de homicídios, para 71% em regiões críticas com índices elevadíssimos. (Mapa da Violência, 2012).

⁷ Idem.

⁸ O Art.: 144 da CF 1988 tem como objetivo regular a atuação dos órgãos da segurança pública e as responsabilidades dos Estados e da União.

mostraram ineficazes e focadas apenas em medidas repressivas, através de instituições policiais, embora; “estruturadas sob a influência de resquícios autoritários, mas com a responsabilidade de atuar de acordo com os princípios democráticos impostos pela sociedade e pelos movimentos sociais” (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 61).

Dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), “no ano 2000, foi criado pelo Governo Federal o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), cujos objetivos eram articular ações de repressão e prevenção da criminalidade” (COSTA; GROSSI, 2007, p. 12). A política de segurança pública no Brasil passou a ser pensada do ponto de vista da articulação entre os poderes públicos nas esferas estadual, federal e municipal e a sociedade, através de suas demandas construídas. Portanto, depois de uma década de promulgação da Constituição de 1988, houve essa reviravolta na maneira de se pensar a política de segurança pública no Brasil, como afirmam Carvalho e Silva (2011):

(...) a política de segurança pública passa a ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada no respeito aos direitos humanos, em que o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático-operacionais e político-sociais, que considerem a questão em sua complexidade (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 62).

Ao mesmo tempo, a atuação do Legislativo, como resultado do Relatório Final da CPI do Narcotráfico foi proposto o Projeto de Resolução da Câmara - PRC 27/99 - pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que instituiu a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Narcotráfico e Violência (CSPCCONV), modificado, no ano de 2004, para Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). O PRC 27/99 foi aprovado nesse intento, segundo as palavras do presidente da CPI, Deputado Moroni Torgan:

A partir da criação da Comissão, vamos ter a possibilidade de trazer conhecimentos do mundo inteiro nesse sentido. E está bem entendida, inclusive pelos meios de comunicação, que a Comissão não é uma CPI, mas uma Comissão Permanente, que poderá cobrar ação das autoridades, e esse vai ser o grande trunfo. No momento em que se verificar que ações contra o crime organizado estão paralisadas, poderemos chamar as autoridades e cobrá-las a respeito dessas ações. Se, por um lado, ela é engessada, por outro, dará uma dinâmica contra o crime organizado que nunca existiu neste País e possibilitará que isso aconteça regularmente (DEPUTADO MORONI TORGAN, NOTA TAQUIGRÁFICA, 2001, p. 19).

Com isso, o surgimento da CSPCCO pode ser resumido no seguinte contexto: a articulação direta entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) voltada para os problemas decorrentes da violência e criminalidade no Brasil; na Câmara dos Deputados a

partir do relatório final da CPI do Narcotráfico, nas suas 1198 páginas, 139 reuniões, 22 viagens e 824 indiciamentos por crimes como tráfico de entorpecentes, homicídio, peculato, lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, improbidade administrativa por intermédio do qual se propõe que a segurança pública no Brasil seja repensada não apenas como investimento e articulação entre os entes federativos, mas com a criação de um espaço permanente de debates, desenvolvimento de políticas públicas e de medidas fiscalizadoras de aplicação de recursos públicos na área.

Os próximos tópicos apresentam as principais características de composição da CSPCCO nas três legislaturas, entre os anos 2003 e 2014, segundo o RICD: matérias ou atividades de competência, composição numérica de membros e partidos, perfil profissional e de carreira dos membros.

2.2 MATÉRIAS OU ATIVIDADES DE COMPETÊNCIA DA CSPCCO

As matérias ou atividades de competência da CSPCCO estão previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Nelas, estão contidas as configurações legais da comissão, isto é, desde as normas do processo legislativo, até a finalidade legislativa a que a comissão temática se propõe. Esse conjunto de regras e procedimentos estão previstos entre o Artigo 22 ao Artigo 59 do RICD e são as bases estruturais das comissões permanentes da câmara dos deputados⁹.

Nesses artigos estão toda a organização do sistema de comissões da Câmara dos Deputados, desde a composição, número de membros, área de temática até a escolha dos presidentes de comissões e os respectivos procedimentos legislativos. No artigo 32, inciso XVI, está a finalidade legislativa ou as atribuições da CSPCCO estão divididas em nove eixos:

- a)** assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;
- b)** combate ao contrabando, crime organizado, seqüestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;
- c)** controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;
- d)** matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais;
- e)** recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública;

⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, RICD, 2014, 13ª Ed.

- f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;
- g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais;
- h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública;
- i) colaboração com entidades não governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência (RICD, Art. 32).

Esses nove eixos temáticos podem ser divididos em três atribuições a que se destinam as comissões permanentes: função legisladora, fiscalizadora e investigatória. A CSPCCO exerce a função legisladora, ao apreciar proposições relativas à prevenção e repressão à criminalidade: com os eixos **a**, **b**, **c**, **d**, **f** e **g**, principalmente, no que diz respeito à apreciação de políticas preventivas de segurança pública e matérias relativas à legislação penal e processual e sistema penitenciário. Do ponto de vista investigatório, o eixo: **e**, o relativo ao ambiente permanente de recebimento e investigação de denúncias. O papel fiscalizador da comissão está previsto nos eixos: **h** e **i**, cujos principais objetivos são a fiscalização de programas de segurança pública de iniciativa do governamental, bem como desenvolvimento e acompanhamento de pesquisas sobre segurança pública com entidades não governamentais.

Desta feita, a comissão se estrutura como principal agente de análise de legislação ou programas relativos à segurança pública, isto é, cabe à comissão analisar e exercer o papel fundamental quanto à qualidade de políticas públicas e quanto ao destino de recursos para a área da segurança pública no Brasil. O Quadro a seguir resume o número de atribuições da CSPCCO em relação às três funções comissionais no Legislativo, a saber: função legisladora, fiscalizadora e investigatória.

Quadro 3 -Número de atribuições em relação à função comissional

Função comissional	Nº de atribuições da CSPCCO
Legisladora	6
Fiscalizadora	2
Investigatória	1

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO¹⁰.

Das nove atribuições, a produção legislativa é destaque na comissão. A finalidade de legislar é o principal foco da CSPCCO em seis matérias de atividade da comissão. Portanto, no seu leque de competências, há um grande potencial para a produção legislativa, em diversas áreas temáticas da segurança pública, pois, geralmente, tais temas estão interligados.

¹⁰Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso em: jul. 2015.

2.3 OS PARTIDOS NA CSPCCO (2003-2014)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabelece as bases legais da alocação dos parlamentares nas comissões, de modo a atender a representatividade dos grupos de interesse na Câmara dos Deputados, o chamado princípio da proporcionalidade partidária. Segundo tal princípio democrático, deve haver uma divisão equitativa dos membros da comissão segundo a representatividade dos partidos políticos. Portanto, partidos grandes e representativos possuem mais deputados nas comissões. No caso da CSPCCO, é possível se afirmar isso? E quanto ao número de membros, a composição é equitativa em relação ao número de deputados da Câmara dos Deputados?

Na composição numérica, o número de membros efetivos das Comissões temáticas será fixado por ato da mesa diretora, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura¹¹. Com isso, é estabelecido pelo Colégio de Líderes e lideranças partidárias, o número de membros da CSPCCO e definido, no início da legislatura, um número entre 3,5 % e 12% do número total dos deputados, o que corresponde entre 18 e 62 deputados. Esse número correspondente ao princípio de proporcionalidade, Com isso o RICD deixa margem para os acordos das lideranças e bancadas, ao não explicar o porquê de haver comissões com mais membros que outras.

Um exemplo é a comparação numérica entre a CSPCCO que possui 20 membros titulares¹², a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) possui 62 membros e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), possui 42 membros, ou seja, há uma grande diferença entre o número de parlamentares das três comissões. O que se pode explicar a importância estratégica atribuída às comissões. O fato de a CFT e a CCJ serem rotas obrigatórias de quase todas as proposições que tramitam na Casa, dá uma maior importância que outras comissões, como afirma Santos (2002):

(...) A CCJ, tem poder de veto sobre qualquer proposição encaminhada à Câmara, os efeitos das decisões tomadas por elas influenciam na probabilidade de aprovação de Projetos de Lei apresentados pelos parlamentares sem assento nessa comissão. A CFT é outro exemplo de comissão com alta externalidade e sua finalidade é

¹¹Art. 25 - RICD, 2014, 13. ed.

¹² Na 54ª legislatura.

informar a Câmara sobre qualquer proposição que tenha impacto fiscal (SANTOS, 2002, p. 15).

O que pode explicar isso também são algumas alterações numéricas por mudanças institucionais durante a legislatura. Na CSPCCO, houve essas mudanças no número de membros titulares, desde sua criação no ano de 2002 até o ano de 2013, com a Resolução nº 20/04 da Câmara dos Deputados¹³. Esta mudança determinava que cada parlamentar ocupasse apenas uma comissão como titular, de modo que isso causou uma diminuição no número de membros da CSPCCO, pois muitos deputados foram impedidos de ocupar a titularidade nesta comissão e noutra. Em 2005, a Resolução nº 30/05 anulou a resolução anterior. Essas mudanças impactaram na composição numérica das outras legislaturas, conforme se pode ver abaixo.

Quadro 4 -Número de membros titulares na CSPCCO/Legislatura

Legislatura	Número de membros titulares da CSPCCO
52ª (2003-2006) *	35
53ª (2007-2010)	18
54ª (2011-2014)	20

Fonte:Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO¹⁴.

Com essas mudanças ocorridas pelas Resoluções nº 20/04 e nº 30/05, durante a 52ª legislatura, confirmou-se uma peculiaridade ou uma exceção à regra do RICD, estabelecida nas outras resoluções. Com essa exceção, ao lado da Comissão de Legislação Participativa, a CSPCCO tornou-se a comissão na qual o Deputado pode acumular a titularidade em mais de uma comissão permanente.

Os Partidos com maiores bancadas ocuparam o maior número das vagas na comissão. Os partidos que dominaram a comissão nas três legislaturas federais (2003-2014) são os quatro maiores partidos do Brasil, no período: a base governista com os partidos PT e PMDB e a oposição ao governo com PSDB e o DEM, antigo PFL.

No início dos trabalhos da comissão, no ano de 2002, as cadeiras da comissão foram divididas entre nove partidos. Entre membros titulares e suplentes, os três partidos mais representativos da Câmara dos Deputados, juntos, ocuparam 17 das 35 vagas da comissão e 10 das 18 vagas de titulares no início da legislatura. Na 54ª legislatura, ocuparam oito das 18

¹³ Esta resolução consistiu num conjunto de modificação administrativas relacionadas a composição numérica e distribuição dos parlamentares nas comissões permanentes.

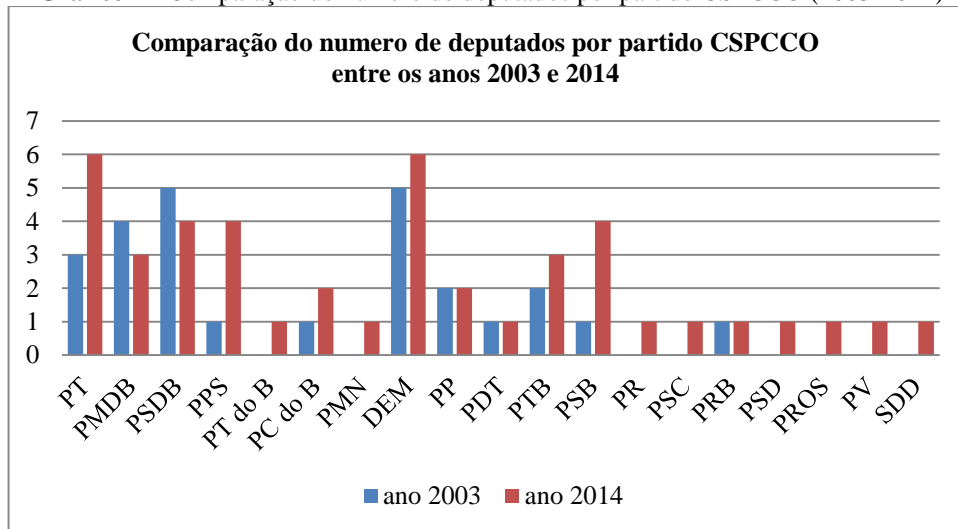
¹⁴Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades>. Acesso em: jul. 2015.

cadeiras de titulares na comissão na primeira sessão legislativa, em 2011. Em relação à totalidade dos membros, isto é, entre membros titulares e suplentes, na primeira sessão da 54ª legislatura, 2011; os três partidos, juntos, possuíam 19 dos 35 membros efetivos da CSPCCO.

O Partido Democrata (DEM) ocupou a presidência da comissão em três anos: 2011, 2012 e 2013, no mesmo período em que houve um aumento da representatividade na CSPCCO. No final da 54ª legislatura, 2014, o partido terminou o acréscimo de 4 membros em relação ao início da 52ª legislatura. Houve, também, uma queda do número de parlamentares do PMDB e do PSDB, no entanto, se manteve estável, durante o período estudado, os do PT, o partido mais representativo da Câmara dos Deputados. Destaque para os partidos como PSB e PPS, que tiveram um aumento significativo de representação.

No Gráfico 2, está a comparação do número de deputados por partido na CSPCCO. A comparação indicada é feita entre o início da 52ª legislatura no ano de 2003 e o final da 54ª legislatura, no ano de 2014. O critério utilizado para essa comparação é o fato de que as cadeiras em cada comissão permanente da Câmara dos Deputados são divididas regimentalmente no começo de cada legislatura, atendendo ao princípio da proporcionalidade representativa. Esta regra indica que o maior número de vagas na comissão pertence aos partidos mais representativos. No entanto, nesta comparação, desconsidera-se uma das principais características mostradas na literatura como em Muller (2005), que diz respeito à alta rotatividade de parlamentares nas comissões permanentes brasileiras no decorrer das legislaturas. Isto impede uma análise mais aprofundada da ocupação das vagas na comissão, com vistas a uma comparação entre número de membros por partido.

A questão que pode ser levantada como mostra o Gráfico abaixo onde está no fato de os partidos mais representativos, isto é, os com maior número de deputados na Câmara e, portanto, com o maior número de vagas, abram mão dessas vagas em favor de partidos aliados menores. Fato este não demonstrado pelos números do gráfico. Os quatro maiores partidos - PT, DEM, PMDB, e PSDB - mantiveram suas representações na CSPCCO estáveis.

Gráfico 2 - Comparação do número de deputados por partido CSPCCO (2003-2014)

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO¹⁵.

De acordo com o Gráfico, os dois maiores partidos na comissão são o PT e o DEM, antigo PFL e a comissão é composta por pouco mais de treze partidos com representatividade nacional, que tiveram parlamentares na comissão desde o ano 2003, enquanto que outros seis partidos menores, como PR, PSC, PSD, PROS, PV, SDD, tiveram pouca representatividade na comissão. Do ponto de vista da composição partidária, o quadro partidário da CSPCCO aponta para aquilo que a teoria Informacional chama de composição ótima da comissão. “A composição ótima da comissão é que corresponde a um microcosmo do plenário. Quanto mais representativa do plenário ela for, tanto mais informação ela tornará pública na elaboração do projeto” (LIMONGI, 1994, p. 39). A CSPCCO possui característica representativa em relação ao plenário e aglutina partidos e posicionamentos mais diversificados e, portanto, com maior volume de informações.

Ligado a esses fatores representativos está também à composição ideológica, ou quais posicionamentos dos partidos e preferências dos parlamentares e partidos classificados no espectro ideológico. O debate na literatura sobre a caracterização de um *continuum* ideológico dos partidos brasileiros, teve algumas reviravoltas desde as pesquisas desenvolvidas no final dos anos 80 até os ano 2000, por Lamonieur (1989), Figueiredo e Limongi (1995), Santos (2000, 2001) e outros, que desenvolveram pesquisas empíricas que divergiam se os parlamentares brasileiros votavam em função do posicionamento partidário, ou em função das preferências individuais. Caso a resposta fosse positiva para o posicionamento partidário,

¹⁵Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades>. Acesso em: jul. 2015.

divergiam quanto ao nível de disciplina partidária dos congressistas brasileiros nessas votações. Neste sentido, define Figueiredo e Limongi na pesquisa *Partidos políticos e a Câmara dos Deputados:1989-1994* entre outras que:

Os partidos apresentaram considerável coesão média no período como um todo. (...) O quadro que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num continuum ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, de centro e de esquerda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.3).

A caracterização dessas pesquisas implica que há certo grau de orientação partidária que define, por exemplo, o posicionamento conservador ou progressista quanto às votações nominais do parlamentar e o padrão de coalizões partidárias que alinham os partidos neste continuum ideológico. Nessa literatura mencionada, há o agrupamento dos posicionamentos partidários divididos no eixo ideológico de direita, centro e esquerda conforme Kinzo (1993) e Figueiredo e Limongi (1995). No Quadro abaixo, há a divisão ideológica dos partidos que compuseram a CSPCCO segundo tal critério de coerência de coalizões ou coligações eleitorais apontado por Figueiredo e Limongi (1999).

Quadro 5 -Partidos por espectro ideológico/CSPCCO (2003-2014)

Posicionamento ideológico	Partido
Direita	DEM*; PR; PP; PSC
Centro**	PMDB ; PSDB; PRB; PT do B; PMN; PSD; PROS; PTB, PL
Esquerda	PT;PDT; PPS;PSB; PC do B; PV; SDD

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO¹⁶.

* Antigo PFL

**Partidos que se posicionam entre o centro-esquerda ou centro-direita foram classificados como centro, com objetivo de simplificação ao quadro.

Vê-se que aponta a predominância de partidos de centro, seja centro-direita ou centro-esquerda. Teoricamente, indica uma composição da CSPCCO de preferências heterogêneas. Os partidos de centro são oito dos dezenove que compuseram a comissão no período estudado. Desses oito, os dois maiores são o PSDB e o PMDB com as maiores bancadas.

2.4 EXPERTISES NA CSPCCO (2003-2014)

Alguns estudos apontam que a definição do perfil dos deputados de uma comissão temática pode ser caracterizada por meio da experiência do deputado ou *background*, termo

¹⁶Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso em: jul. 2015.

utilizado na literatura para determinar as bases de formação adquirida pelo parlamentar na sua vida. O *background* pode ser o profissional de formação que “(...) decorre ou da formação educacional ou da experiência profissional do parlamentar” (SANTOS, 2003, p. 101). Com os atributos profissionais e de formação é possível, também, definir a carreira do parlamentar, medida pela quantidade de mandatos, tempo na mesma comissão permanente, cargos de lideranças em comissões e partidos e experiência em cargos do Executivo.

O *background* profissional e político podem garantir, ao parlamentar, um desempenho legislativo melhor, segundo a perspectiva Informacional de Krehbiel (1991), pois, dispor de conhecimento sobre determinado tema e experiência sobre os procedimentos legislativos, pode representar vantagens para a consecução de objetivos, principalmente, num ambiente de recursos escassos e poucos incentivos individuais, onde se opõem parlamentares com diversificadas preferências. Mas, no caso da CSPCCO, é possível afirmar que a comissão é composta por parlamentares, em sua maioria, com profissões ligadas à temática da comissão? Quais as profissões dominam? Estes deputados possuem experiência política? E é possível falar em carreira na comissão?

Para se chegar a essas respostas, primeiro há que se definir a composição profissional da comissão. Esta composição pode ser construída sob dois aspectos principais: a *expertise*¹⁷, por intermédio da profissão e da formação do parlamentar, dividida em dois grupos: especialistas e não especialistas. Especialistas são os deputados que possui formação acadêmica ou profissional alinhada com alguma matéria de atividade da CSPCCO, por exemplo, Bacharéis em Direito, Advogados, profissionais estatais de Segurança Pública, elencados na Constituição de 1988¹⁸; Magistrados, Promotores do Ministério Público e empresários do ramo de segurança privada. Os não especialistas são os profissionais diversos, funcionários públicos, profissionais liberais e empresários de setores diversos.

O segundo aspecto é o tempo de carreira no Legislativo em postos de comando e a experiência em cargos e em frentes parlamentares e movimentos classistas nas esferas municipal, estadual e federal.

A tabela abaixo apresenta os parlamentares que compõem a CSPCCO por profissão (2003-2014). Os dados foram extraídos do Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados. Nesta tabela, os especialistas são os deputados que possuem profissão/ocupação e formação relacionadas à temática da comissão.

¹⁷ Especialização.

¹⁸ Art. 144, Constituição Federal de 1988

Tabela 1 - Parlamentares profissão/ocupação membros titulares e suplentes CSPCCO(2003-2014) *

Profissão/ocupação	52º	53º	54º
Especialistas	24	18	17
Não especialistas	30	18	21
Total**	54	36	38
Taxa de especialistas	45,5%	50%	44,7%
Taxa de não especialistas	55,5%	50%	55,3%
Taxa média de profissão/ocupação especialistas nas três legislaturas	46,7%		

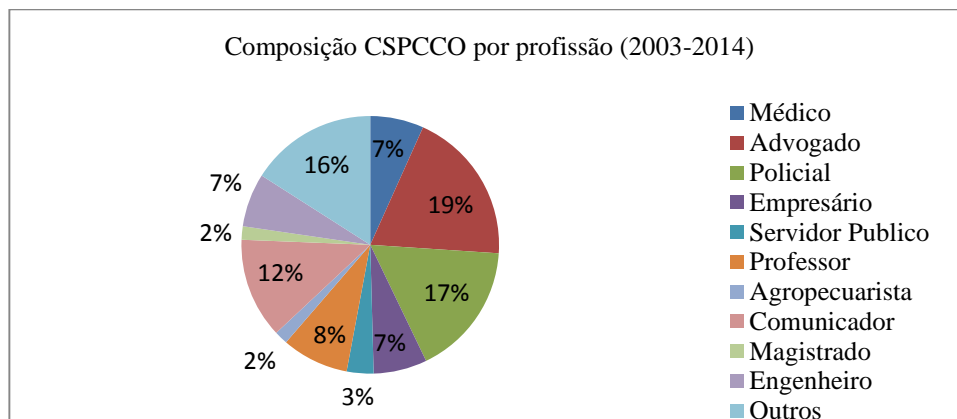
Fonte: Elaboração própria com dados do Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados 52ª, 53ª, 54ª legislaturas.

(*) Os dados da tabela correspondem ao somatório dos deputados titulares e suplentes que compuseram a comissão do início das primeiras e das últimas sessões legislativas de cada legislatura, desconsiderando as mudanças ocorridas durante cada legislatura.

(**) O número de deputados titulares e suplente por legislatura variou conforme as mudanças administrativas decorrentes da Resolução 20/04 e 30/05 que ora aumentou, ora diminuiu o número de membros na comissão.

Logo, a taxa média de parlamentares que declararam formação e ocupação profissional ligadas à temática da CSPCCO, durante as três legislaturas, está em torno de 46,7 %, quase a metade dos deputados, o que demonstra que a comissão é composta por muitos especialistas.

No entanto, individualmente, os especialistas, como Policiais Federais, Policiais Civis e Policiais Militares, correspondem a 17% do total de 91 deputados que estiveram na comissão, ao lado de 23% dos Parlamentares que são advogados, conforme indica o Gráfico:

Gráfico 3 -Profissão dos membros CSPCCO (2003-2014) *

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados nas 52ª, 53ª e 54ª legislaturas.

*Corresponde ao percentual da totalidade das profissões dos membros titulares da comissão nas três legislaturas (52ª, 53ª e 54ª), no início de cada ano legislativo, de modo, a desconsiderar as alterações ocorridas durante os anos legislativos.

O gráfico mostra que as duas profissões que predominam na comissão são as de advogados e policiais, correspondente a 36% do total. Isto, novamente, corrobora com alguns aspectos que apontam a dinâmica de recrutamento dos parlamentares na comissão leva em

consideração fatores ligada à experiência profissional prévia (SANTOS, 2002, p. 251). No caso dos advogados, pelo conhecimento na área jurídica, teoricamente, tenderiam a diminuir as incertezas quanto às questões de interesse da CSPCCO, como por exemplo, os ritos regimentais e às áreas do Direito, como Legislação Penal e Processual Penal. Quanto aos policiais - Delegados de Polícia Civil e Federal e Oficiais da Polícia Militar, por possuírem cargos de gerenciamento, tendem a adquirir um maior grau de informação sobre os aspectos ligados ao funcionamento das respectivas instituições de segurança pública, também uma área de interesse da CSPCCO. Outro exemplo, é a escolha da presidência da comissão. O quadro 6 ilustra bem o perfil dos deputados mais experientes.

Quadro 6 -Presidentes da CSPCCO/tempo de carreira e de Comissão (2003-2014)

Ano	Presidente	Número de legislaturas na carreira	Número de legislaturas na comissão
2003	Moroni Torgan	5	3
2004	Wanderval Santos	2	2
2005	Enio Bacci	5	3
2006	José Militão	2	1
2007	João Campos	3	3
2008	Raul Jungman	3	3
2009	Marina Maggessi	2	2
2010	Laerte Bessa	3	3
2011	Mendonça Prado	3	3
2012	Efraim Filho	2	2
2013	Otávio Leite	2	2
2014	Pauderney Avelino	5	3

Fonte: Elaboração própria com dados do Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados nas 52^a, 53^a e 54^a legislaturas e dos relatórios anuais da CSPCCO¹⁹.

Os deputados que ocuparam o cargo de presidência da CSPCCO possuem maior carreira na Câmara dos Deputados e na própria CSPCCO, com exceção do Deputado José Militão (PFL/MG), que possuía apenas um mandato e permaneceu apenas uma legislatura. Outro ponto em comum é o *background* em Segurança Pública, que pode ser pontuado pela experiência anterior do deputado em cargos direcionados à assuntos sobre segurança pública. Destacam-se com essas características: os deputados Laerte Bessa(PSC/DF), ao lado dos deputados João Campos (PSDB/GO) e Marina Maggessi (PPS/RJ), são conhecidos delegados de polícia, líderes sindicais e lideranças legislativas, que militam em prol de mudanças na legislação penal brasileira e na política nacional do desarmamento. Por outro lado, o Deputado Raul Jungmann (PPS/PE), presidente da comissão em 2008, foi escolhido como

¹⁹Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso em: jul. 2015.

secretário geral da Frente Brasil sem Armas, grupo a favor do projeto de desarmamento, que culminou com a aprovação do projeto de proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil, no ano de 2005. São, portanto, deputados que, em geral, possuem mais de três mandatos e experiência - tanto profissional como política - nas áreas temáticas da CSPCCO.

Portanto, as motivações institucionais para criação da comissão, se deram a partir do diagnóstico da CPI do narcotráfico, de que a criminalidade no Brasil alcançou altos níveis e a real necessidade de um debate sobre a problemática da segurança pública, na Câmara dos Deputados. Tudo isso impôs a constituição de uma comissão permanente que, entre outros objetivos, deveria possibilitar soluções no que concerne a responsabilidade dos representantes do povo, a saber, legislar, fiscalizar e ser um meio de interação entre a sociedade civil e os poderes constituídos.

3 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CSPCCO NAS 52^o, 53^o E 54^a LEGISLATURAS (2003-2014): ANÁLISE DOS DADOS

Esta terceira parte do trabalho analisa a produção legislativa da comissão de segurança pública e combate ao crime organizado (CSPCCO) nas 52^a, 53^o e 54^a legislaturas, a partir do quantitativo de Projetos de Lei apreciados, bem como os fatores explicativos que resultaram tal produção. Esta seção do trabalho é organizada em dois tópicos: o primeiro apresenta os Projetos de Lei de autoria dos deputados apreciados na comissão classificados, segundo o nível de agregação, efeito e tema propostos em Amorim Neto e Santos (2003). O segundo apresenta os fatores que explicam a variação da produção legislativa da CSPCCO.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI CSPCCO (2003-2014)

Os Projetos de Lei apreciados na CSPCCO podem ser classificados conforme a tipologia adaptada ao estudo de caso brasileiro por Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos em **O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros (2003)**. Esta tipologia trata dos Projetos de Lei propostos e sancionados de autoria dos deputados brasileiros entre os anos 1985 a 1999. Os projetos são classificados em três variáveis ou níveis: agregação, efeito e tema²⁰.

O nível de agregação diz respeito a quem o Projeto de Lei se destina na sociedade, de que forma ele se agrega. Este nível é subdividido em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Amorim Neto e Santos (2003) classificam as cinco categorias de agregação:

Classificamos um Projeto de Projeto de Lei como de nível individual de agregação quando tem como alvo um único ou uns poucos indivíduos é o caso dos projetos honoríficos e dos que concedem pensão a viúvas de ex-presidentes. Um Projeto de Lei de nível local de agregação é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Os projetos de nível de agregação regional visam a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Classificamos um projeto como de nível setorial quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Finalmente, os projetos de

²⁰Para este trabalho foram excluídos da análise outras proposições legislativas como INC (indicação Legislativa) PDC (Projeto de Decreto Legislativo), PRC(Projeto de Resolução da Câmara) por tratarem de questões pontuais à atividade legislativa que divergem do objetivo de um Projeto de Lei Ordinário.

nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 666).

Quanto ao nível de efeito, este diz respeito aos objetivos do Projeto de Lei, isto é, se tais projetos geram custos ou benefícios para a sociedade. O nível de efeito é subdividido em quatro categorias: benéfico, onerante, misto e neutro. Projetos benéficos são os que concedem benefícios a um indivíduo ou a um grupo. Projetos onerantes são os que propõem algum ônus financeiro ou regulatório, por exemplo, projetos que visam criar novos impostos ou taxar produtos industrializados. Os projetos mistos são os que prevêm benefícios para algumas pessoas ou grupos e oneram outras. “(...) Como, por exemplo, os que provêm proteção a uma bacia hidrográfica. Essa proteção gera efeito misto porque traz benefícios ecológicos, mas impõe custos a agricultores e indústrias locais”. (AMORIM NETO E SANTOS, 2003, p. 667). Por fim, os projetos neutros, aqueles que comemoram um acontecimento específico sem serem benéficos, onerantes ou mistos. São projetos que instituem datas comemorativas sem conceder feriado, por exemplo.

Quanto ao assunto ou tema do Projeto de Lei, Amorim Neto e Santos (2003) criaram oito categorias: Administrativa, Econômica, Orçamentária, Honorífica, Política, Social, Cultural-científica-tecnológica e Ecológica, para designar o foco do projeto em áreas específicas. No entanto, para a análise dos Projetos de Lei da CSPCCO, que é uma comissão de foco social, a dificuldade que se impõe é a pouca referência na literatura sobre categoria de Projetos de Lei em comissões específicas. As poucas pesquisas que categorizam a produção legal em comissões permanentes da Câmara dos Deputados, como nos estudos de caso desenvolvidos por Lemos e Ricci (2003) e Lima (2006), classificam o Assunto da produção legislativa das respectivas comissões de acordo com as matérias e atividades de competências das mesmas definidas no RICD.

Dessas escassas fontes sobre categorização de produção legislativa, há uma pesquisa sobre a própria CSPCCO, chamada **O papel legislativo na segurança pública: análise da atuação da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados em 2013**, do Instituto Sou da Paz, uma ONG (Organização Não Governamental) que estuda o fenômeno da violência e criminalidade no Brasil²¹. Tal pesquisa analisa a atividade legislativa da CSPCCO no ano de 2013 e categoriza a produção legislativa da comissão por assunto, conforme o mesmo critério de divisão das pesquisas supracitadas, ou seja, através das matérias e atividades de competência da comissão, definidas no Art. 32 do RICD. Nesta pesquisa, o

²¹Esta e outras pesquisas podem ser vistas no site www.soudapaz.org.

Assunto da produção legislativa da CSPCCO está dividido em dez categorias: Política Penal, Justiça Criminal, Financiamento, Política de Armas, Política de Drogas, Segurança Privada, Polícia, Explosivos, Apreensões de bens e Outros:

- Projetos de Política Penal- dizem respeito às propostas que modificam a legislação penal, aumentando penas ou criando novos tipos penais;
- Projetos de Justiça Criminal - aqueles concernentes às mudanças na legislação processual, isto é, voltados aos condicionantes do cumprimento das penas, relacionados à Lei de Execuções Penais;
- Projetos de Política Penitenciária- projetos que alteram o funcionamento administrativo das unidades prisionais e do Conselho Nacional Penitenciário e tratam de direitos dos presos e egressos do sistema penitenciário;
- Projetos de Financiamento e Prevenção - dizem respeito ao investimento em políticas públicas preventivas de segurança pública;
- Política de Armas - buscam regular o uso e as condições para a posse de armas letais, especificamente, armas brancas e armas de fogo, reguladas pela Lei n. 10286 de 2003, conhecida como o Estatuto do Desarmamento;
- Projetos de Políticas Antidrogas - voltados para políticas de prevenção do uso de drogas e acompanhamento de dependentes químicos;
- Projetos de Segurança Privada- regulam a atividade de segurança privada no Brasil.
- Projetos de Polícia - tratam e regulam a carreira dos profissionais da Segurança Pública (policiais, agentes prisionais, guardas civis,etc.);
- Projetos de Explosivos – aqueles que regulam a venda, o transporte e a identificação desses produtos no território nacional;
- Apreensão de Bens- projetos que tratam de procedimentos administrativos para apreensão de bens de envolvidos em crimes
- Outros- projetos que criam datas comemorativas.

As tabelas a seguir dividem todos os Projetos de Lei produzidos na CSPCCO de autoria do Legislativo e classificados sob as três categorias: agregação, efeito e assunto. Os dados correspondem aos 438 projetos apreciados na comissão entre os anos 2003 a 2014²².

²²Os 438 projetos de lei apreciados pela CSPCCO no período e que são objetos desta pesquisa correspondem aos projetos com situação final até o mês de Dezembro de 2014.

Tabela 2 - Número de projetos apresentados por nível de agregação CSPCCO (2003-2014) *

Nível	N	%
Individual	4	0,9
Local	0	0
Regional	4	0,9
Setorial	72	16,4
Nacional	358	81,7
Total*	438	100

Fonte: O autor, baseado em dados dos relatórios anuais da CSPCCO²³.

Os dados apresentados mostram o quantitativo de 438 Projetos de Lei do legislativo, dos quais 81,7% são de nível de abrangência nacional. Um segundo aspecto, são os projetos de nível setorial, com 16,4% do total. Quanto a projetos de nível individual, os parlamentares propuseram apenas 4 projetos(0,9% da produção). Esses números relativos confirmam a ideia de que a maior parte da produção do legislativo brasileiro tem foco de abrangência nacional. Diferentemente do que se pensava sobre o objetivo da produção dos congressistas brasileiros, “[...]é enganoso pensar que a produção legislativa do Congresso esteja relacionada com tendências meramente paroquiais”(RICCI, 2003, p.723).

Tabela 3 - Projetos apresentados por nível de efeito CSPCCO (2003-2014)

Nível	N	%
Benéfico	406	92,6
Onerante	24	5,5
Misto	0	0
Neutro	8	1,9
Total	438	100

Fonte: Elaboração própria, com dados dos relatórios anuais da CSPCCO²⁴.

Vê-se que os projetos benéficos correspondem à maioria dos projetos apresentados pelo Legislativo apreciado na CSPCCO. 92,6% dos projetos dos parlamentares tiveram o nível de efeito benéfico. Os projetos onerantes, mistos e neutros corresponderam a 6,9% dos projetos propostos. Em linhas gerais, os números mostram que os projetos apresentados pelo Legislativo, quase em sua totalidade, têm um impacto benéfico para a população, partindo do pressuposto que grande parte dessa produção tem o foco social com baixo impacto, ou seja, “[...] tendem a concentrar-se em alguns problemas tópicos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio”(AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 673). Em oposição a isso, o governo, por meio de suas prerrogativas constitucionais, tende a produzir lei em matéria fiscal, orçamentária e tributária que, em geral, podem onerar a população.

²³Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso em: jul. 2015.

²⁴Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso em: jul. 2015.

Tabela 4 -Projetos apresentados por assunto CSPCCO (2003-2014)

Assunto	N	%
Política penal	93	21,2
Polícia	79	18,0
Justiça criminal	80	18,2
Financiamento e prevenção	21	4,8
Política antidrogas	21	4,8
Política penitenciária	38	8,7
Segurança privada	25	5,7
Armas	47	10,7
Apreensão de bens	19	4,3
Outros	15	3,4
Total	438	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO²⁵.

Em relação ao assunto²⁶, os números indicam que a categoria com os projetos mais apresentados foi a de política penal, com 21,2%. Os outros dois assuntos mais apresentados foram os temas polícia e justiça criminal. Os projetos de política penal e justiça criminal podem ser considerados correlatos, pois tratam de matéria punitiva, por exemplo, mudanças na legislação penal e processual penal²⁷. Campos (2014), na pesquisa intitulada **Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006** classifica tais projetos reativos, no que chama de política criminal:

1. Leis mais punitivas: leis que aumentaram a punição em relação à lei anterior.
2. Políticas penais alternativas: leis que reduziram punições ou ampliaram garantias e direitos dos acusados.
3. e direitos dos acusados.
4. Criminalização de novas condutas: criminalização de condutas antes não criminalizáveis.
5. Leis mistas: leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou ampliam as garantias e direitos dos acusados (CAMPOS, 2014, p. 334).

Já o tema polícia está mais ligado a projetos chamados corporativistas, pois dizem interesse a uma classe distinta de funcionários públicos com interesses específicos. Enquanto projetos de Financiamento e Prevenção - que criam políticas públicas na área da segurança pública ou destinam recursos para área - correspondem a 4,8% dos projetos apresentados pelo legislativo.

No que tange aos Projetos de Lei sancionados, os dados abaixo apresentam os projetos de autoria do legislativo sancionados, logo, transformados em norma jurídica.

²⁵Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades>. Acesso em: jul. 2015.

²⁶O exemplo de cada projeto de lei por assunto encontra-se no Apêndice A.

²⁷A título de informação, segundo o art. 22 da CF de 1988, compete privativamente à união legislar sobre tais matérias.

Tabela 5 -Projetos de Lei sancionados por nível de Agregação CSPCCO (2003-2014)

Nível	N	%
Individual	1	5,6
Local	0	0
Setorial	2	11,1
Regional	0	0
nacional	15	83,3
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO²⁸.

Segundo a Tabela, os Projetos de Lei de autoria do legislativo sancionados por nível de abrangência, pouco diferem da lógica dos projetos apresentados, ou seja, predominam os de foco de abrangência nacional 83,3%, em detrimento dos projetos de cunho local ou paroquial. No entanto, o destaque fica para o único projeto de cunho individual, o PL 3777/2008, que concedeu anistia a um grupo de policiais militares grevistas naquele ano.

Tabela 6 -Projetos de Lei sancionados por nível de Efeito CSPCCO (2003-2014)

Nível	N	%
Benéfico	18	100
Onerante	0	0
Misto	0	0
Neutro	0	0
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO²⁹.

Isso mostra os projetos sancionados quanto ao nível de efeito, onde predominam os Projetos de Lei benéficos com 100% da produção sancionada. Esses números novamente indicam que projetos onerantes tendem a serem matérias de iniciativa do Executivo dadas as suas peculiaridades legais.

Tabela 7 -Projetos de Lei sancionados por Assunto CSPCCO (2003-2014)

Assunto	N	%
Política penal	8	44,4
Polícia	2	11,1
Justiça criminal	2	11,1
Financiamento e prevenção	3	16,7
Política antidrogas	1	5,5
Política penitenciária	1	5,5
Segurança privada	0	0
Armas	1	5,5
Apreensão de bens	0	0
Outros	0	0
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³⁰.

²⁸Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->; <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso em: jul. 2015.

²⁹Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->; <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso em: jul. 2015.

No que concerne aos projetos sancionados por assunto, segundo a Tabela, os projetos que predominam são os relacionados à política penal com 44,4% da produção. Se, novamente, levar-se em consideração a correlação entre política penal e justiça criminal, a chamada política criminal soma 61% dos projetos sancionados, enquanto que, em relação à categoria Financiamento e Prevenção, os deputados produziram três Projetos de Lei sancionados.

As conclusões dos dados apresentados nas seis tabelas sobre os projetos apresentados e os projetos sancionados indicam a existência de uma agenda ou perfil de produção do legislativo, no que tange às matérias relacionadas com a segurança pública com uma baixa produção legislativa. Foram apresentados 438 Projetos de Lei no período e, desses, apenas 18 foram sancionados, ou seja, 4,1% dos projetos se materializaram em norma jurídica. Em relação ao conteúdo, a agenda se confirma na predominância de projetos apresentados e sancionados, classificados nos níveis de abrangência nacional, com efeito benéfico e assunto relacionado à chamada política criminal.

3.2 FATORES QUE EXPLICAM O PERFIL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CSPCCO (2003-2014)

Os fatores que explicam o perfil da produção legislativa na CSPCCO entre os anos 2003 e 2014 são organizados em duas seções: os pressupostos explicativos e quem consegue ter um projeto de lei sancionado na CSPCCO.

3.2.1 Os pressupostos explicativos

O ponto de partida para descobrir os fatores que explicam a variação da produção legal da CSPCCO está referenciado em alguns estudos Figueiredo e Limongi (1999) e Lemos (2002), que apontam para a influência dos fatores inerentes ao processo decisório no conteúdo dos Projetos de Lei. Estes estudos partem do pressuposto que os parlamentares apresentam projetos os chamados projetos distributivos com o simples objetivo de se reelegerem. Tais

³⁰Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->; <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso em: jul. 2015.

pesquisas tentam explicar de que forma tal comportamento dos deputados é impactado pelos efeitos da concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do chefe do Executivo.

Há, no Modelo do Segredo Ineficiente (MSI), fortes fatores explicativos sobre a dinâmica institucional brasileira (SHUGART; CAREY, 1992). Este modelo pressupõe que as relações entre as arenas legislativas e eleitorais não possuam tanta convergência, ou seja, os deputados não deixam claros seus focos e preferências legislativas quanto a questões de nível nacional, e, portanto podem agir na arena legislativa com o foco paroquialista, ou seja, visando o interesse de seu eleitorado local. Amorim Neto e Santos (2003) analisam as principais características do MSI, segundo o qual há uma divisão do trabalho legislativo entre os Poderes Executivo e Legislativo, em que, supostamente, o Executivo proporia Projetos de Lei de impacto nacional e o Legislativo proporia projetos de baixo impacto, que beneficiariam seus distritos eleitorais.

A base dessa divisão está em três principais características institucionais: o Executivo dotado de fortes poderes legislativos e exclusividade na proposição de matérias orçamentárias; a disciplina partidária fraca devido ao sistema eleitoral de lista aberta, o que diminuiria o controle dos líderes partidários em relação aos liderados e o foco paroquial dos deputados brasileiros que agem como lobistas na busca de recurso para suas clientelas. Amorim Neto e Santos (2003) assim resumem o MSI:

- 1 os congressistas apresentam Projetos de Lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional;
- 2 diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los;
- 3 os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais. A ineficiência de tal divisão do trabalho legislativo reside no fato de o paroquialismo dos congressistas não oferecer aos eleitores opções claramente identificáveis entre políticas públicas nacionais na época das eleições (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p.663).

Os pilares 1 e 2 do MSI segundo Amorim Neto e Santos (2003) são empiricamente comprovados: O primeiro diz respeito aos poderes constitucionais do chefe do Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) 85% das leis sancionadas entre os anos 1989 e 1994 foram de origem do Executivo. Destas, 60% foram relacionadas à matéria orçamentária, isto é, Projetos de Lei de exclusividade do Executivo e com impacto nacional. O 3º pilar, empiricamente comprovado, nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001^a, 2001 b) e Samuels (2002), mostram o baixo impacto dos Projetos de Lei apresentados pelos deputados. Grande parte das emendas ao orçamento tem por alvo seus Estados e não municípios, visto que estados funcionam como distritos eleitorais. Com isso, o desenho institucional do processo

de produção legal brasileiro tem como pressupostos: o Executivo dotado de fortes poderes legislativos; deputados com pouco incentivo para produzir lei; e o conteúdo da produção de baixo impacto social.

Segundo Amorim Neto e Santos (2003), o MSI explica a dinâmica institucional brasileira, porém, com certos limites, quanto ao conteúdo da produção legislativa brasileira. O MSI traz essa contribuição em indicar o desenho institucional no qual se inserem os fatores explicativos. Isto posto, a produção legislativa da CSPCCO tem os mesmos padrões previstos pelo MSI? Quais características podem explicar o sucesso de alguns Projetos de Lei?

3.3 QUEM CONSEGUE TER UM PROJETO DE LEI SANCIONADO NA CSPCCO?

Os fatores que explicam a aprovação de determinados Projetos de Lei na Câmara de deputados estão baseados em dois grupos de fatores: o fator coalizão e o fator carreira do parlamentar, os quais Amorim Neto e Santos (2003) chamam de atributos que explicam o sucesso na aprovação de alguns Projetos de Lei de autoria dos deputados brasileiros. Ambos os fatores podem ser encontrados nas teorias comportamentais Partidária Cox McCubbins (1993; 1994); Informacional (Gilligan; Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991) em dois principais aspectos: a centralização decisória na Câmara dos Deputados por parte dos partidos mais representativos e ligados ao governo; e a especialização ou atributo individual do parlamentar como a longevidade da carreira e a ocupação de posto estratégicos nas instâncias decisórias. Tais fatores são os atributos que o parlamentar deve ter para transpor os obstáculos institucionais.

O primeiro atributo do parlamentar ou fator é pertencer à base de apoio do governo. O desempenho legislativo de um parlamentar pode ser entendido a partir da formação dos chamados gabinetes de coalizão, ou o agrupamento de partidos para a formação da base que apóia o governo. A existência da relação entre o governo e a maioria de coalizão de apoio, os chamados partidos de situação podem afetar o desempenho legislativo do parlamentar na medida em que:

Ao apoiar um presidente, os partidos da coalizão passam a ter acesso a uma série de vantagens específicas, como negociar a distribuição de cargos públicos (ministérios, secretarias e cargos de escalões inferiores), pressionar para a liberação de créditos, ter privilégio nas emendas de MPs e em processos de concessão de rádio e TV. Segundo esse ponto de vista, os termos da relação entre o presidente da República e o Congresso também mudam, de modo que, em vez de prefigurar uma cooperação

impulsionada pelo fato de cada um perseguir os seus objetivos específicos, eles se expressam na forma, típica dos regimes parlamentaristas, da relação entre Executivo (primeiro-ministro e ministros de gabinete) e partidos de maioria (RICCI, 2003, p. 714).

Com isso, segundo o autor, é de se supor que pertencer à base governista pode aumentar as chances de o parlamentar conseguir ter seus projetos sancionados. De modo que tais os partidos mais representativos centralizam o processo decisório no interior da Câmara dos Deputados. Contrariamente, parlamentares pertencentes a coalizão de oposição, supostamente, tenderiam a ter menos projetos aprovados. Segundo as tabelas 11 e 12, os números sobre a produção legislativa apreciada pela CSPCCO mostram evidências nesse sentido tanto para projetos apresentados como para sancionados.

Tabela 8 -Projetos de Lei do Legislativo propostos por Partido CSPCCO (2003-2014)

Partido	N	%
PT	50	11,4
PSDB	51	11,6
PMDB	131	29,9
DEM	56	12,8
PTB	9	2,0
PR	19	4,3
PRB	3	0,6
PDT	18	4,1
PL	17	3,8
PSB	26	5,9
PSC	9	2,0
PP	36	8,2
PSD	5	1,1
PMN	3	0,6
PC do B	3	0,6
PPS	1	0,2
PSOL	1	0,2
SDD	2	0,4
PV	1	0,2
Total	438	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³¹.

Os números indicam que 19 partidos propuseram Projetos de Lei que foram apreciados na CSPCCO, no total de 438 projetos; destes 65,7% dos Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo foram apresentados pelos quatro maiores partidos com representatividade no período, a saber, o PMDB com 29,9%; o DEM com 12, 8%; o PSDB com 11,6% e PT com 11, 4% dos Projetos de Lei. Já tabela 12 é concernente aos Projetos de Lei sancionados por partido, os números indicam que nove partidos tiveram seus Projetos de Lei sancionados no

³¹Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades-> e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso em: jul. 2015.

total de 18 projetos. Destes 77,9 % foram de partidos da base aliada do governo no período: PT, PMDB, PR, PRB e PDT.

Tabela 9-Projetos de Lei do Legislativo sancionados por partido CSPCCO (2003-2014) *

Partido	N	%
PT	5	27,8
PSDB	1	5,6
PMDB	4	22,3
DEM	1	5,6
PTB	1	5,6
PR	2	11,1
PRB	1	5,6
PDT	2	11,1
PSB	1	5,6
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³².

Como se vê nas Tabelas 8 e 9, os partidos do chamado bloco de oposição e de situação apresentaram números similares de projetos de lei. No entanto, quanto às proposições sancionadas, a maioria foi de autoria da base governista, o que indica que pertencer a partidos da base do governo é um fator relevante para a aprovação do projeto.

A Tabela abaixo mostra os Projetos de Lei por nível de abrangência apresentados sob o fator coalizão. A escolha do nível de abrangência dos projetos para analisar o fator coalizão se dá primeiro pela predominância de projetos de abrangência nacional na produção do Legislativo brasileiro e segundo pelo fato de [...] “Os partidos de oposição usarem suas prerrogativas de introduzirem Projetos de Lei de abrangência nacional para fazer propaganda de suas posições políticas perante os eleitores e com isso fortalecer suas chances de chegar Presidência da República” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003,p 690) . Tal análise se dá entre os projetos dos parlamentares dos partidos de Situação e Oposição ao governo, nas três legislaturas estudadas 52^a, 53^a e 54^a, dos dois mandatos do governo PT, dos presidentes Lula/PT (2003-2010) e Dilma Rousseff PT (2011-2014)³³. Os deputados dos partidos da base governista comandados pelo (PT, PL, PMDB, PC do B, PSD e PP, PSB, PDT, PRB, PR) apresentaram 292 Projetos de Lei. Desse total, 245 projetos ou 83,9% do total são de abrangência nacional. Da mesma forma, os projetos apresentados pelos partidos de oposição do total de 146 projetos, 77,3% possuem o nível de abrangência nacional.

³²Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades-;http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso. 2015.

³³A relação dos partidos que compõem a coalizão durante o período tem como fonte o trabalho de Inácio e Rezende (2015)

Tabela 10 -Projetos de Lei do Legislativo apresentados por nível de abrangência e coalizão (N e %)

Nível	Situação		Oposição	
	N	%	N	%
Nacional	245	83,9	113	77,3
Regional	3	1,02	1	0,68
Setorial	42	14,3	30	20,5
Local	0	0	0	0
Individual	2	0,68	2	1,36
Total	292	100	146	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³⁴.

O mesmo ocorre em termos percentuais com os projetos sancionados de autoria dos parlamentares dos partidos de Situação e Oposição. Segundo os dados, 93,4% dos Projetos de Lei de autoria do bloco partidário da Situação são de nível de abrangência nacional e 100% dos Projetos de Lei sancionados de origem do bloco de oposição possuem o nível de abrangência nacional também.

Tabela 11 -Projetos de Lei do Legislativo sancionados por abrangência e coalizão (N e %)

Nível	Situação		Oposição	
	N	%	N	%
Nacional	14	93,4	3	6,6
Regional	0	0	0	0
Setorial	0	0	0	0
Local	0	0	0	0
Individual	1	6,6	0	0
Total	15	100	3	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³⁵.

O que os dados confirmam em relação à apresentação de Projetos de Lei em que o parlamentar pertence à Oposição ou à Situação, é indiferente no tocante ao conteúdo ou ao alcance geográfico dos Projetos de Lei apreciados na CSPCCO. No entanto, quanto à aprovação dos projetos, os dados mostram que os parlamentares de partidos da base de Situação do governo no período tiveram a maioria dos projetos sancionados: quinze dos dezoito projetos sancionados.

No tocante ao fator carreira legislativa, ou expertise dos deputados, há a premissa de que os atributos individuais do Deputado são fatores determinantes para explicar sua

³⁴Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades->. Acesso. 2015

³⁵Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades-> e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>. Acesso. 2015.

capacidade legislativa e o sucesso do parlamentar na arena legislativa. Tal premissa se fundamenta na superação pelo Deputado de uma série de barreiras, sejam elas constitucionais, regimentais e de convencimento do pares para a aprovação de um Projeto de Lei no congresso nacional. ”(...) Os deputados que conseguem aprovar seus projetos, são os que têm a motivação e os recursos políticos para tal” (AMORIM NETO; SANTOS, 2003,p. 684).

Os atributos de carreira ou recursos políticos do Deputado podem ser definidos como duas principais características: longevidade da carreira parlamentar ou seniority e a ocupação de algum posto de comando na esfera administrativa ou legislativa. Através desses recursos, os deputados adquirem maior conhecimento da estrutura legislativa, das regras institucionais e das preferências dos outros deputados; portanto atributos que tendem a diminuir os riscos e custos de tramitação de um Projeto de Lei.

Tais atributos diminuem os custos de tramitação dos projetos através da transposição das principais barreiras regimentais que aumentam o tempo e o caminho que o projeto deve tomar antes de ser aprovado. São duas as principais barreiras de tramitação, a saber, o Regime de Apreciação e o Regime de Tramitação presentes nos Artigos 24 II, 132 e 151 RICD. O primeiro diz respeito aos custos ligados a dispensabilidade ou não da apreciação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados ou a apreciação conclusiva na comissão de mérito, o chamado poder terminativo, importante recurso legislativo sobre a qual explica Figueiredo e Limongi(1999):

Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões foi levado às suas últimas conseqüências: as comissões podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do Congresso. Através dessa inovação institucional se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo, assim, desafogar a pauta (FIGUEIREDO; LIMONGI,1999, p. 3).

Isto é, essa divisão quanto ao regime de apreciação a que o projeto tramita indica o percurso que o Projeto de Lei deve seguir, isto é, se deve ser concluído nas comissões ou se necessita da apreciação do Plenário da casa. O Regime de Tramitação trata do tempo de apreciação dos projetos e pode ser dividida em Ordinário, Prioridade e Urgência. Os projetos que tramitam em regime Ordinário possuem um tempo maior de tramitação que os outros dois regimes, pois para serem deliberados são necessárias 40 sessões ordinárias nas comissões temáticas; enquanto que nos regimes especiais: Urgência e Prioridade são necessárias, apenas, 5 e 10 sessões, respectivamente.

Obviamente um Projeto de Lei Ordinário e de apreciação do Plenário possui maiores custos de tramitação que projetos em regime de urgência e de apreciação Conclusiva, visto que o tempo de tramitação em 40 sessões, como num projeto Ordinário, e a possibilidade de ele ser arquivado no final de cada ano legislativo conforme o art. 103, 105, e 163 do RICD diminuem as chances do sucesso dessa proposição. Segundo Figueiredo e Limongi (1996), entre os anos 1989 e 1994, apenas 63 projetos, ou 24% dos projetos que tramitaram em regime ordinário foram sancionados, em contrapartida, 80,8% dos projetos em regime de urgência foram aprovados, ou seja, “a urgência praticamente assegura a aprovação da matéria, a aprovação com tramitação ordinária é mais difícil” (FIGUEREDO; LIMONGI, 1996, p.77). Segundo a Tabela abaixo a produção legislativa da CSPCCO segue esta mesma lógica entre os projetos sancionados.

Tabela 12 -Projetos de Lei do Legislativo sancionados por tramitação entre 2003 e 2014 (N e %)

Tramitação	N	%
Ordinária	5	27,7
Especial*	13	72,3
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios anuais da CSPCCO³⁶.

*Tramitação em urgência e prioridade

Dos 18 projetos sancionados, apenas 5, 27, 7% tramitaram em regime ordinário O que demonstra importância do pedido de urgência para a aprovação de um projeto. E que no caso dos que tramitaram na CSPCCO,72,3% dos projetos sancionados tiveram o pedido de tramitação especial, o que reduziu o tempo de apreciação da matéria.

Portanto a aprovação de um Projeto de Lei demanda uma série de recursos por parte do parlamentar que vão desde o requerimento para desarquivamento do projeto, a construção de acordos com os pares para a mudança de regime de tramitação, bem como para inclusão do projeto na pauta do dia na Câmara. Tais recursos segundo Amorim Neto e Santos (2003) estão relacionados aos atributos individuais do parlamentar, ou a expertise política. A aquisição de expertise pode ser medida pelo tempo de carreira ou percurso biográfico do parlamentar na vida legislativa.

A tabela seguir apresenta a projetos apreciados na CSPCCO sancionados por carreira na vida pública, isto é, os anos que o Deputado exerceu a carreira como legislador, e em cargos relevantes de poder do Executivo. Estes cargos analisados na biografia dos

³⁶Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>: Acesso. 2015.

parlamentares mostram o tempo de carreira e os cargos assumidos no Congresso nacional: lideranças partidárias, presidência de comissões, e presidência da Câmara e o cargo de Senador da República. Na esfera do Executivo, cargos de Ministros, Secretários e chefes do Executivo como Governador e Prefeito³⁷.

Tabela 13 -Projetos de Lei sancionados por tempo de carreira do parlamentar

Anos de carreira**	Projetos sancionados	
	N	%
4 anos	0	0
8 anos	0	0
12 anos	3	16,7
Mais de 12 anos	15	83,3
Total	18	100

Fonte: Elaboração própria com os dados do Repertório biográfico dos deputados brasileiros 52ª, 53ª, 54ª, legislaturas e dados³⁸.

*Dados até o dezembro de 2014.

* Carreira entendida como o tempo de vida pública do parlamentar em cargos no poder Legislativo e Executivo nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

De acordo com esses dados, os Projetos de Lei sancionados de autoria do Legislativo tiveram como autores parlamentares com doze anos ou mais de carreira. Principalmente, a longevidade da carreira na Câmara dos Deputados mostra que:

Quanto mais tempo de Câmara eles têm, mais tempo terão acumulado para: (a) acompanhar a tramitação de seus projetos;b) familiarizar-se com as normas formais e informais do processo legislativo; (c) especializar-se em uma área de política pública; (d) conhecer as preferências de outros deputados e partidos; (e) aprender a fazer acordos com os colegas; (f) adquirir prestígio e, portanto, influência sobre seus pares (AMORIM NETO; SANTOS,2003,p. 684).

Além dessa experiência adquirida, outros fatores são importantes para a aprovação do projeto do parlamentar como, por exemplo, ocupar um posto de poder na estrutura legislativa, com a influência que o cargo pode exercer. Um exemplo é o caso do Deputado Arlindo Chinaglia do PT /SP que teve o Projeto de Lei 3653./1997 transformado na Lei Ordinária 12030/2009 no mesmo período em que o parlamentar foi Presidente da Câmara dos Deputados entre os anos de 2007 e 2009. Esse projeto trata de regulamentar os trabalhos dos Peritos oficiais. Foram utilizados dois instrumentos regimentais para modificar a condição do Projeto de Lei 3653/1997: o primeiro através do requerimento por parte das lideranças partidárias para a modificação do regime ordinário para apreciação em regime de urgência segundo o art. 155 do RICD; e o segundo, a prerrogativa da presidência da câmara em despachar requerimento de inclusão de proposição na Ordem do dia em conformidade com o

³⁷O Apêndice B contém a relação dos projetos sancionados e os respectivos autores.

³⁸Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/normasaprovadas.html>-. Acesso em: jul. 2015.

art. 114 também do RICD, ou seja, esses recursos que determinam que o projeto seja incluído e votado no mesmo dia pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de identificar os fatores institucionais que explicam a produção legal do Legislativo apreciada na CSPCCO, este trabalho teve como pressuposto a contribuição teórica dos modelos de comportamento legislativo: Distributivo, Informacional e Partidário para compreensão da dinâmica de comportamento dos principais atores legislativos e das principais características de cada um dos modelos na comissão. Outra contribuição se deu nas principais pesquisas sobre o caso brasileiro através dos estudos legislativos, iniciados no começo dos anos 90, com a mudança da agenda de pesquisa em ciência política.

Foi possível ver como a escola do Novo Institucionalismo da Escolha Racional divide o modelo de organização do Legislativo, baseada no sistema de comissões, na relação agente-principal e como tal relação pode explicar o grau de autonomia do parlamentar em relação ao plenário e às comissões.

No modelo Distributivista, a comissão serve como instrumento para o parlamentar individual aumentar as chances de reeleição, por meio de implementação de políticas públicas do tipo *porkbarrel*, paroquiais ou clientelistas. No modelo Informacional, a busca dos objetivos de reeleição do parlamentar estariam na aquisição de expertise, por meio de permanência em determinada comissão, de modo que, na relação agente-principal, as comissões serviriam aos interesses do plenário, na medida em que comissões com parlamentares especialistas diminuem as incertezas sobre os resultados das políticas públicas. Já na linha partidarista há pouca ou nenhuma autonomia individual do parlamentar. Esta define que as comissões servem ao interesse dos partidos majoritários, isto é, o poder de agenda nas comissões, pertencem às lideranças dos maiores partidos no Legislativo

Também foi verificado que a agenda de pesquisa em ciência política no Brasil sobre comissões teve dois principais focos, com a adaptação dos modelos do Novo Institucionalismo da Escolha Racional: a relação entre Executivo e Legislativo e a produção legislativa. No primeiro caso, ficou evidenciado através dos principais trabalhos do começo dos anos 90, a centralização decisória nos poderes constitucionais do chefe do Executivo, através do poderes legislativos ativos e reativos: poder de propor Medidas Provisórias (MP) e de vetar, total ou parcialmente, um projeto de autoria dos outros poderes. Essa característica influenciou, sobremaneira, o processo legislativo brasileiro, de tal forma que, a partir de meados de 90, se poderia atribuir uma agenda legislativa do Executivo e uma agenda

legislativa do poder legislativo e a predominância legislativa do Executivo em determinadas matérias, com a aprovação de quase 90% de seus projetos. O Executivo, através de MP, priorizou matérias de cunho orçamentário e administrativo, enquanto que temas sociais ficaram a cargo dos legisladores (deputados e senadores).

Outro fator determinante para o que alguns autores chamam de preponderância do Executivo (PEREIRA; MULLER,2000) é a organização regimental ou as regras legislativas de tramitação de matérias. Segundo tais regras, o chefe do Executivo dispõe de privilégios para a tramitação de suas proposições, que podem tramitar em regime de urgência, ou seja, em menos tempo. Diferentemente de uma proposta de um parlamentar individual, que deve tramitar em regime ordinário, com um tempo indeterminado. Ficou evidenciado que as altas taxas de utilização do pedido de urgência por parte do chefe do Executivo esvaziou a ação das comissões, na medida em que, com tal pedido, tiveram um prazo mínimo para avaliar o Projeto de Lei.

Este trabalho, de forma **acessória**, porém não menos importante, buscou descrever as principais características institucionais da CSPCCO, desde sua importância histórica originada num pacto federativo entre União, Estados e Municípios, momento no qual a segurança pública passou a ser uma questão nacional e não mais estadual.

Um aspecto em especial, descrito na pesquisa, diz respeito ao perfil dos parlamentares, através do partido e da *expertise*. Tal descrição buscou delimitar as características marcantes numa comissão de foco social, constituídas, em sua maioria, por partidos representativos e por parlamentares com perfil profissional e de carreira, com características voltadas para profissões ligadas à comissão, ratificando e contribuindo com pesquisas que atribuem o fator profissão como essencial para o recrutamento de parlamentares em determinadas comissões temáticas

No que tange à produção legislativa da CSPCCO no período, a pesquisa evidenciou que a produção da comissão encaixa-se, perfeitamente, na influência das regras institucionais, que impõem que os poderes reativos e proativos do Presidente da República, como o poder de agenda e o poder de veto, cria um ambiente legislativo dividido: o Executivo produz lei em matérias de grande impacto nacional, mormente, matérias orçamentárias; o Legislativo produz lei de baixo impacto nacional, especificamente, em matéria social. De tal modo, a caracterização da agenda legislativa do Legislativo em matéria de segurança pública, mostrou algumas principais características: **1)** os parlamentares pouco produzem sobre o tema, isto é, pouco apresentam e pouco aprovam; **2)** os poucos projetos transformados em lei, em sua

maioria, tem características repressivo-punitivas, isto é, são voltados para repressão de punição do crime em oposição a projetos de prevenção do crime e violência.

A variação da produção legislativa da CSPCCO pode ser explicada em dois principais fatores: os deputados brasileiros têm pouco interesse em produzir lei, porque não há incentivo institucional para tal, dada a exclusividade constitucional do Executivo em matérias orçamentárias, o que desestimula o parlamentar individual de propor projetos que demandem recursos financeiros para seus distritos e dado o poder de agenda do Executivo, que impede que a maioria dos projetos de autoria dos parlamentares, sejam votados. Por isso, poucos são os projetos dos deputados com o assunto Financiamento e Prevenção, isto é, projetos que destinam recursos para investimento em políticas públicas na área da segurança pública e muitos são os projetos de política criminal, projetos repressivo-punitivos, ou seja, que se destinam a combater violência e criminalidade por meio de modificações na legislação penal.

Estes poucos projetos que os deputados apresentam, possuem a característica de baixo impacto social, ou seja, não modificam o “status quo” da segurança pública, visto que há poucos subsídios teóricos que comprovem que a criação de um novo tipo penal ou o aumento do tempo de pena em determinados crimes tenham grande impacto.

A explicação para os poucos projetos sancionados de autoria do Legislativo, apreciados pela CSPCCO, está na agenda legislativa do poder Executivo que, ao priorizar políticas de impacto nacional como assuntos orçamentários, o Executivo delega ao Legislativo a produção de lei em matéria social de baixo impacto social. O fato de os parlamentares que conseguiram ter seus projetos aprovados pode ser explicado por atributos individuais em dois níveis: político/partidário e de carreira ou decorrente da expertise. No primeiro caso, o parlamentar mantido pelo modelo de coalizão governamental, é impulsionado pela relação de troca e apoio entre o Executivo e o Congresso. No segundo caso, a carreira do parlamentar é representada na aquisição de conhecimento sobre os caminhos para a deliberação de uma proposta ou tramitação regimental, no conhecimento sobre as preferências legislativas dos pares, do poder estratégico de troca nas negociações entre parlamentares e a influência adquirida, ao exercer um cargo em posto de poder no Legislativo e no Executivo.

Este trabalho, dentro das limitações metodológicas, sobretudo, na dificuldade da aquisição e do tratamento dos dados, pretendeu contribuir com a ampliação de pesquisas direcionadas para compreender a dinâmica de comissões permanentes específicas,

principalmente, no conteúdo da produção legislativa e de que forma o arranjo institucional influencia naquilo que venha a ser materializar como norma legal.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ADORNO, Sérgio. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia**, n. 132, abr./jun. 2001. Disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1061.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação ministerial em sistema presidencialista multipartidário: o caso brasileiro (1946-1964). Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). 1991. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política.
- _____. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 1994.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, [on line], Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258200000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt
- _____. O executivo federal. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados** [on line], Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.661-668. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400002&script=sci_abstract&tlng=es.
- _____; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados** [on line], Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001.
- ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio A. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 2014.
- _____. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, DF. Câmara dos Deputados: CEDI, 13.ed. 2014. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados

_____. Resolução nº 27 de junho de 2002. Acrescenta artigos ao Regimento Interno do Cade, os quais dispõem sobre o aproveitamento de votos já proferidos pelos Conselheiros do Cade dá outras providências (Revogada expressamente pela Resolução nº 45). Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/normas-e-legislacao/resolucao/resolucao-no-27-de-27-de-junho-de-2002.pdf/view>.

_____. CPI destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. Relatório Final da CPI do Narcotráfico. Relator: MORONI TORGAN. 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinarco/relatoriofinal.pdf>

_____. Notas Taquigráficas da Votação do Relatório Final da CPI do Narcotráfico. Brasília, 5 dez. 2000.

_____. Notas Taquigráficas da Votação em Plenário do PRC nº 27/99. Brasília, 25 out. 2001.

_____. Deputados brasileiros: repertório biográfico 52, 53 e 54 (2011-2015). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5164>.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. **Revista Brasileira de Ciência Política** (online), n. 15. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-33522014000300315&lng=en&tlng=pt

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis** [on line], v. 14, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>

CERVI, Emerson Urizzi. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, fev. 2009.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/4>.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral Politics as a Redistributive Game. **Journal of Politics**, n. 48, n. 2, May 1986. Disponível em: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2131098>

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. Disponível em: http://ciencia-politica-ufpr.blogspot.com.br/2008/05/elster-jon-peas-e-engrenagens-das_6051.html

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Cheibub. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000269&pid=S0102-6909199800020000900022&lng=en

_____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1996. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Partidos_Politicos_na_Camara_dos_Deputados_1989-1994.pdf

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, ano 1, n.1, p. 41-56, nov. 2004.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, out./dez. 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n.1, mar.1998. Disponível em: <http://pas.sagepub.com/content/26/1/5.citation>

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. Estudos legislativos no Brasil. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

_____. REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública** [online], v. 21, n. 2, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-62762015000200296&lng=en&tlng=pt

INSTITUTO SOU DA PAZ. O papel do Legislativo na Segurança Pública: análise da atuação da comissão de segurança pública da Câmara dos Deputados em 2013. São Paulo, ago. 2014.

KINZO, Maria D'Alva G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

LAMOUNIEUR, Bolívar. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1989.

LEMONS, Leany Barreiro de S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise e distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v.44, n. 3. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000300004&script=sci_abstract&tlng=es

LIMA, Nara Lúcia de. Análise da atividade Legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família de acordo com as vertentes distributiva e informacional. Monografia (Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados). Brasília, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.portalbolsasdeestudo.com.br/?q=Sistema+de+comiss%C3%B5es>

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, 1.º semestre de 1994. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=116&Itemid=324

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos**, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

_____. Estudos legislativos. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos Benedito (coord.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. **Ciência Política**, São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 163-190.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan. Metas e desafios do estudo comparativo de legislativos. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5031216>

MOURA, Samuel; MEDEIROS, Daniel; FREITAS, Rafael. Padrões de atuação das comissões permanentes na Câmara dos Deputados (1988-2006). **ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS**, 32. Caxambu, 2008.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005, p. 371-394. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a05v48n2.pdf>

_____. Representação Política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**[on line], v. 24, n. 69, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092009000100008&script=sci_abstract&tlng=E S.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, jan./jun. 2009, p. 95-121.

_____. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa(Revista de Ciência Política)**, v. 21, n. 2, jul./dez, 2013, p. 61-72. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/314/217>.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**[on line], v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092000000200004&script=sci_abstract&tlng=pt.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós 1989. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 23, p. 53-71, out. 2008.

PIVA, Otávio. Presidencialismo de coalizão: uma introdução ao tema. **Revista Cultura e Fé**, n. 130, ano 33, jul./set.2003. Disponível em: https://idc.edu.br/revistas/cultura_e_fe/id/33

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

_____; LEMOS, Leany Barreiros. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.19, n. 55, jun. 2004, p 108-129. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcSOC/v19n55/a07v1955.pdf>.

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

RODRIGUES, Jacqueline Fernanda. Criação da Comissão de Segurança Pública na Câmara dos Deputados a partir de sugestão da extinta CPI do Narcotráfico. **Biblioteca Digital da**

Câmara dos Deputados, Brasília, p.10-69,2011. Disponível em:
<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7404>.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

_____. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte. Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

_____. A dinâmica do Legislativo no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, out./dez. 2005.

_____; GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sergio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa. **Relatório de Pesquisa**, 2009. Disponível em:
<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A982105>.

SHEPSLE, Kenneth A. Institutional equilibrium and equilibrium institutions. **The Science of Politics**. Saint Louis: Washington University. Disponível em:
<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5498/institutional%20equilibrium%20and%20equilibrium%20institutions.pdf?sequence=1>

_____. Studying Institutions. Some lessons from the rational choice approach. **Journal of Theoretical Politics**, v. 1, n. 2, 1989. Disponível em:
<http://jtp.sagepub.com/content/1/2/131.short?rss=1&source=mfc>

_____; WEINGAST, Barry R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, v. 1, n. 2, mar. 1987. Disponível em:
https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/shepsle_weingast_1987.pdf

SILVA, Antônio César da; WEIDUSCHAT, Íris; TAFNER, José. **Metodologia do Trabalho Acadêmico**. Indaial: ASSESLVI, 2005.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). **Revista de Sociologia Política**, v.17, n.34, p.271-299, out. 2009. Disponível em:
<http://www.scielo.org/cgi-bin/wxis.exe/applications/scielo-org/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article^dart.org&nextAction=lnk&lang=p&indexSearch=&exprSearch=RECONDUCAO%20POLITICA>.

APÊNDICE A - EXEMPLOS DE TIPOS DE PROJETOS POR ASSUNTO

.....

Assunto	Exemplos de Ementa de Projeto de Lei
Política Penal	PL 370/2007: Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera Decreto-lei nº 2848 de 7 de Dezembro de 1940- Código Penal; PL 270/2011: Tipifica a conduta de constranger, solicitar ou exigir dinheiro ou qualquer vantagem para explorar estacionamento de veículo alheio ou impor serviço contra a vontade do condutor.
Política criminal	PL 6650/2009: Acrescenta o inciso x ao art.6º, do Decreto-lei nº 3689 de 3 de Outubro de 1941- Código de Processo Penal, Tornando obrigatória a reconhecimento visiográfica do local do crime; PL 2193/2007: Altera o Decreto-lei nº 3689 de 3 de Outubro de 1941- Código de Processo Penal
Polícia	PL 5433/ 2009: Altera o Decreto-lei nº 667 de 2 de Julho de 1969 que reorganiza as polícias militares e Corpo de Bombeiros dos Estados. PL 3777/2008: Concede anistia a policiais militares dos Estados do Rio grande do Norte, Tocantins, Pernambuco, Mato grosso, Santa Catarina, Ceará e Distrito Federal
Política de Armas	PL6125/2009: Disciplina o uso de Cassetetes e armas perfuro cortantes pelos agentes de segurança pública nas atividades de policiamento ostensivo; PL 113/2007: Altera o anexo da lei 10826 de 22 de Dezembro de 2003: Estatuto do Desarmamento
Política de drogas	PL 1598/2007: Altera a redação da lei 11343 de 23 de agosto de 2003. Determinando a incineração de drogas apreendidas PL 2005/11: Destina parcela dos recursos do COFINS para tratamento e recuperação de usuários de drogas por meio do Fundo Nacional Antidrogas e do SUS
Política penitenciária	PL 969/2007: Dispõe sobre a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais e a transferência de presos para os mencionados estabelecimentos; PL 1046/2007: Dispõe sobre a acessibilidade de métodos contraceptivos nos presídios em todo território nacional.
Segurança privada	PL 4567/2012: Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em prédios públicos. PL 5618/2005: Dispõe sobre a regulamentação da profissão de vigia
Explosivos	PL 3667/2012: Dispõe sobre a identificação de Explosivos; PL 3481/2012: Dispõe sobre uso de explosivo na destruição ou rompimento de obstáculo para o crime de furto.
Apreensão de Bens	PL 1557/2007: Dispõe sobre a expropriação de glebas onde houver milícias armadas PL 6372/2013: Disciplina a disponibilidade de bens apreendidos, produto de ações criminosas
Financiamento e prevenção	PL 2834/2011: Estabelece prioridade para atendimento, com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, de projetos de prevenção que articulem as comunidades com os órgãos de segurança; PL 5546/2001: Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à tortura.
Outros	PL 1842/2007: Cria o Cadastro Nacional de Crianças Desaparecidas; PL 4502/2012: Assegura validade nacional à Carteira de identidade Parlamentar

APENDICE B - RELAÇÃO DOS PROJETOS SANCIONADOS OU AUTORES

.....

Autor	Projeto e resumo da ementa
Luiz Pihauhyllino PSDB (PE)	PL 84/1999- Dispõe sobre crimes de informática.
Gerson Camatta PMDB (ES)	PL 1555/2003- Dispõe sobre registro e posse de armas.
Vieira da Cunha PDT (RS)	PL 5369/2009- Institui o programa de combate ao <i>bullying</i>
Arnaldo Faria de Sá PTB (SP)	PL 6648/2013- Altera a lei que define crimes contra o sistema financeiro
Marcelo Crivella PRB (RJ)	PL 6125/2009- Disciplina o uso de armas de baixa letalidade por policiais
Humberto Costa PT (PE)	PL 4784/2012- Acrescenta na atribuição da Polícia Federal a apuração de crimes de falsificação de medicamentos.
Valdir Collato PMDB (SC)	PL 3797/2008- Altera a lei geral de telecomunicações
Garibaldi Alves Filho PMDB (RN)	PL 3777/2008- Concede anistia a policiais militares
Arlindo Chinaglia PT (SP)	PL 3653/1997- Dispõe sobre as perícias oficiais
Luiz Couto PT (PB)	PL 370/2007- Dispõe sobre crime de extermínio de seres humanos
Rodolfo Tourinho DEM (BA)	PL 4025/2009- Tipifica o crime de seqüestro relâmpago.
Bel Mesquita PMDB (PA)	PL 1842/2007- Cria o cadastro nacional de crianças desaparecidas
Lincoln Portela PR (MG)	PL 1598/ 2007- modifica a legislação que determina a incineração de drogas
Aloizio Mercadante PT (SP)	PL 1216/2007- Altera o Código de processo penal
Nilmário Miranda PT (MG)	PL 5546/2001- Institui o sistema nacional anti-tortura
Magno Malta PR (ES)	PL 1288/2007- Altera o Código Penal
Cristovam Buarque PDT (DF)	PL 3442/ 2008- Altera o art. 83 Lei de Execuções penais.
Antônio Carlos Valadares PSB (SE)	PL 3443/ 2008- Altera o Código Penal