



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS AMAZÔNIA E CARIBE



**O ASPECTO INFORMACIONAL E A DINÂMICA DAS MUDANÇAS
PROCESSADAS NA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL,
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA: 1997-2014**

JOANI SILVANA CAPIBERIBE DE LYRA

PORTO ALEGRE/RS
2015

Joani Silvana Capiberibe de Lyra

**O ASPECTO INFORMACIONAL E A DINÂMICA DAS MUDANÇAS
PROCESSADAS NA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL,
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA: 1997-2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann

Porto Alegre/RS
2015

CIP - Catalogação na Publicação

LYRA, Joani Silvana Capiberibe de
O aspecto informacional e a dinâmica das mudanças
processadas na Comissão de Integração nacional,
Desenvolvimento Regional e da Amazônia: 1997-2014 /
Joani Silvana Capiberibe de LYRA. -- 2015.
212 f.

Orientador: LUIS GUSTAVO MELLO GROHMANN.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Mudança. 2. Cindra. 3. Amazônia Legal. 4.
Unidades Federativas. 5. Teoria informacional. I.
GROHMANN, LUIS GUSTAVO MELLO, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Joani Silvana Capiberibe de Lyra

**O ASPECTO INFORMACIONAL E A DINÂMICA DAS MUDANÇAS
PROCESSADAS NA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL,
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA: 1997-2014**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR), como requisito à obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Tese defendida no dia 15 de setembro de 2015, perante a banca examinadora constituída dos seguintes membros:

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Cleber Batalha Franklin
Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais João Rodrigues Capiberibe e Benedita Sousa Capiberibe por terem me dado a vida, muito amor, irmãos maravilhosos e me fazerem acreditar que a dedicação é só um caminho curto para realizarmos nossos objetivos.

À minha filha Mariana Capiberibe de Lyra, pelo imenso amor que tenho e que me fortalece diante das suas doces palavras e de seu carinho.

Ao meu amigo e marido Américo Alves de Lyra Junior pela parceria ao longo de 19 anos de casados e em especial durante a fase do doutorado.

Agradecimento

Agradeço primeiramente a Deus por me inspirar a sempre dar um passo à frente sabendo que ainda terão outros mais adiante.

Aos professores Alfredo Alejandro Gugliano, André Luiz Marengo dos Santos, Fabiano Engelmann, Luiz Gustavo Mello Grohmann, Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Sabino da Silva Porto Junior, Eduardo Ernesto Felippi, Carlos Alberto Marinho Cirino, Cleber Batalha Franklin, Edson Damas da Silveira, Haroldo Eurico Amoras dos Santos, Maria das Graças Santos Dias Magalhães e Reginaldo Gomes de Oliveira, da UFRGS e UFRR, pelas disciplinas ministradas durante o doutorado.

Aos meus colegas do Dinter pelos conhecimentos compartilhados e pela companhia agradável, em especial ao Nonato, Tatiana, Geyza, Airtton e Alessandro.

Aos meus colegas da Coordenação do Curso de Ciências Sociais da UFRR porque me permitiram uma carga de trabalho mais leve e pelas palavras de incentivo no que tange ao doutorado: Ana Lúcia, Roberto Ramos, Lucas, Rodrigo, Madalena, Carlos Alberto, Sylvio e Luziene. Meu agradecimento especial para France, que me deu uma carta de recomendação para o seletivo do Dinter; Geyza, minha colega de curso; Cleber, que leu e deu sugestões para o projeto de qualificação; Alexandro Namen, que além da leitura do projeto submetido a seleção do Dinter, é um amigo querido. A UFRR pela passagem de ida e volta para a qualificação no Rio Grande do Sul, uma generosa ajuda para quem não teve apoio financeiro dos órgãos de incentivo à pesquisa. À Direção e colaboradores do Nekar/UFRR por serem sempre tão prestativos com os doutorandos.

Aos meus alunos que acompanharam e torceram para que eu superasse mais esta fase da minha formação.

À minha grande família que me dá sempre palavras de incentivo e muito carinho: pais, irmãos, sobrinhos, tios, avó e primos. Meu muito obrigada especialmente para minha irmã Janúbia e sua família que não mediram esforços para deixar minha vida confortável quando estive pesquisando em Brasília.

Aos meus amigos queridos: Adnan, Abigail, Altamiro, Lídia, Soraya, Luciana, Débora, Otávio e Enelson, que longe ou perto, estão presentes na minha história.

À minha tia Raquel pelo incentivo e pelo apoio quando decidi cursar Ciências Sociais na UnB.

Ao meu orientador, professor Gustavo Grohmann, a quem admiro pela superação dos problemas de saúde e pela seriedade com que conduziu as aulas durante o curso e a minha orientação na elaboração da tese.

Ao Américo, Mariana e Dona Maria pela vida que compartilhamos em Boa Vista/RR.

Plenário é ditadura de líder. Quando vão para o plenário, as coisas estão mais ou menos encaminhadas. É nas comissões que cada um coloca sua posição, é ali que o jogo é jogado.

(Senador Delcídio Amaral/PT/MS)

Resumo

O objetivo desta pesquisa foi avaliar o impacto das mudanças ocorridas na condução dos trabalhos da Comissão da Amazônia ao longo de 18 sessões legislativas no que tange ao aspecto informacional. Para alcançá-lo primeiro mapeamos a presença dos órgãos permanentes da Câmara dos Deputados nas Constituições do Brasil e no Regimento Interno da Câmara, identificando a construção histórica da presença temporária ou permanente de órgãos voltados à Amazônia. Em seguida, traçamos o seu perfil e o dos seus integrantes, substancialmente no que se refere às unidades federativas da Amazônia Legal, nossa principal variável, uma vez que nossa hipótese é que os estados de representação dos parlamentares da Amazônia Legal são determinantes para explicar as mudanças e a manutenção do caráter restritivo e de sua característica informacional. Diagnosticamos que os parlamentares da Região sempre foram preferenciais para integrá-la e para ocupar os seus principais cargos, principalmente o de relator que, mesmo durante a intervenção dos ruralistas na 54ª Legislatura, manteve o favoritismo. Contudo, o esforço empreendido pela Frente Parlamentar da Agropecuária para delegar novas atribuições e deslocar sua ênfase da Amazônia se concretizou, inclusive com a alteração do nome para Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, a partir da ruptura da hegemonia de dirigentes da Região. O tema estudado é importante para compreender como se estabelece o jogo de poder interno e relevante para ilustrar os interesses que permeiam a condução dos projetos de lei e que acarretaram mudanças estruturais, porém que, ainda assim, não afetaram a sua característica informacional. A vantagem de conduzir o estudo por meio da estatística descritiva foi mostrar gradativamente a condução das mudanças que já vinham despontando havia uma década. Os dados presentes no estudo foram obtidos a partir dos relatórios de atividades anuais, e/ou de informações prestadas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, e/ou obtidas no portal da Câmara.

Palavras-chave: Mudanças. Cindra. Amazônia Legal. Unidades Federativas. Teoria Informacional.

Abstract

The objective of this research was to evaluate the impact of changes in the conduct of the work of the Amazon Committee which occurred over of 18 legislative sessions. To achieve this, we first mapped permanent organs in the Brazilian chamber of deputies in the Constitutions of Brazil and the internal regiment, identifying the historical construction of the temporary or permanent presence of organs around the Amazon. Next, we plotted its profile and the profile of its members substantially in regards to the federal units of the legal Amazon, our main variable; our hypotheses being that the representation of parliamentarians of the legal Amazon are determinants to explain the changes and the maintenance of the restrictive informational feature. We diagnosed that the parliamentarians from that region were always in favor of integrating it and occupying the main positions, mainly that of rapporteur which even during the intervention of the 54th Legislature, maintained favoritism. Nevertheless, the efforts undertaken by the Agriculture Livestock Parliamentary Front to delegate new attributions and shift the emphasis from the Amazon became concrete, including the alteration of the name to Committee on National Integration, Regional Development of the Amazon, from the dominance of the leaders of the region. The theme studied is important to understand how the internal power game is established and is relevant to illustrate the interests which permeates the passing of bills and led structural changes, but which nevertheless, don't affect the informational feature. The advantage of conducting a study through descriptive statistics was to gradually show driving changes which were already emerging for a decade. The data presented in this study was obtained from reports on annual activities and or information provided by the Centre of Documentation and Information of the Brazilian Chamber of Deputies and/or obtained from the website of the Brazilian Chamber of Deputies.

Key words: Change. Cindra. Legal Amazon. Federal Units. Informational theory

LISTA DE SIGLAS

CDR	Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional
CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CD	Câmara dos Deputados
CEDI	Centro de Documentação e Informação
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
JBS	José Batista Sobrinho
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Parlamento Europeu
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S/A
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional

PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SD ou SDD	Solidariedade
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
EU	União Europeia
UNAMAZ	Associação de Universidades Amazônicas
ZPE	Zona de Processamento de Exportação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

QUADRO 1. Comissões da Câmara dos Deputados de acordo com seu Regimento Interno 1832 - 1857.....	27
QUADRO 2. Comissões da Câmara dos Deputados do Brasil entre os anos de 2003 e 2004.....	44
QUADRO 3. Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2011.....	106
QUADRO 4. Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2012.....	108
QUADRO 5. Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2013.....	114
QUADRO 6. Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2014.....	119

TABELAS

TABELA 1. Informações sobre a presidência da Cindra - Brasil - 1997 a 2014.....	53
TABELA 2. Situação dos deputados membros titulares da Cindra - 53ª Legislatura em relação à reeleição na 54ª Legislatura.....	63
TABELA 3. Situação dos deputados membros suplentes da Cindra - 53ª Legislatura em relação à reeleição na 54ª Legislatura.....	64
TABELA 4. Vagas ocupadas pelo PT, PSDB e PMDB entre a 50ª e 54ª Legislaturas na Comissão da Amazônia e na Câmara dos Deputados do Brasil.....	66
TABELA 5. Membros da Cindra - Bancada do PT, PSDB e PMDB na 50ª, 51ª, 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas da Câmara dos Deputados do Brasil.....	68
TABELA 6. Situação dos deputados membros titulares da Cindra na 54ª Legislatura em relação à deter mandato anterior.....	70
TABELA 7. Situação dos deputados membros suplentes da Cindra na 54ª Legislatura em relação à deter mandato anterior.....	67
TABELA 8. Projetos de lei apreciados conclusivamente pela Comissão da Amazônia e pelo Plenário entre 1997 e 2014.....	78
TABELA 9. - Posicionamento dos membros da Cindra nas 52ª e 54ª Legislaturas.....	85
TABELA 10. Presença dos partidos na Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas.....	92

TABELA 11. Quantitativo de deputadas na Comissão da Amazônia 1997-2014.....	126
TABELA 12. Autores dos requerimentos das audiências públicas/Cindra – 2007 a 2010.....	127
TABELA 13. Relatores da Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 e 2014 em relação aos estados que representam.....	146
TABELA 14. Estado dos Presidentes da Comissão da Amazônia da CD, em relação ao estado dos relatores, entre os anos de 1997 e 2014.....	166
TABELA 15. Partidos dos relatores x partido dos Presidentes da Comissão da Amazônia. Câmara dos Deputados do Brasil 1997-2014.....	173
TABELA 16. Partidos dos relatores da Comissão da Amazônia em relação ao posicionamento dos membros da Comissão no que tange ao tipo de votação, excluídos os casos em que não se aplica – 1997 a 2014.....	174
TABELA 17. Posicionamento dos membros da Cindra em relação aos Estados, no que tange ao tipo de votação, excluídos os casos em que não se aplica – 1997 a 2014.....	175
TABELA 18. Estados dos autores dos PL's x Estado dos relatores dos PL's apreciados na Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 e 2014.....	177

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Vagas ocupadas na Cindra, de 1997 a 2014, segundo as Unidades Federativas.....	55
GRÁFICO 2 - Projetos de lei apreciados na Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 a 2014.....	77
GRÁFICO 3 - Número de mandatos dos deputados que foram membros da Comissão da Amazônia na 52ª e na 54ª Legislaturas.....	79
GRÁFICO 4 - Estados de representação dos membros da 52ª e 54ª Legislaturas da Comissão da Amazônia.....	81
GRÁFICO 5 - Comparativo de gastos de campanha dos membros da Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas.....	83
GRÁFICO 6 - Ramo do maior financiador da campanha eleitoral dos membros da Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas.....	95
GRÁFICO 7 - Perfil dos deputados membros da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura, por Estado, no que tange ao fato de ser ficha suja.....	97

GRÁFICO 8 - Posição dos membros da Comissão da Amazônia no ranking do Atlas Político em relação ao deputado da 54ª Legislatura ser ficha limpa.....	98
GRÁFICO 9 - Situação dos membros da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura quanto a participação na bancada ruralista e na condição de ficha limpa.....	99
GRÁFICO 10 - Audiências Públicas realizadas nas 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas na Comissão da Amazônia.....	102
GRÁFICO 11 - Audiências Públicas na Cindra/CD/Brasil 1997-2014.....	103
GRÁFICO 12 - Tema dos projetos de lei da Cindra 1997-2010.....	118
GRÁFICO 13 - Partido dos autores de requerimentos de audiências públicas na Cindra entre 2007 e 2014.....	130
GRÁFICO 14 - Estado de representação dos autores de requerimentos de audiências públicas na Cindra/CD/Brasil 2007-2014.....	132

MAPA

Mapa 1 - Mapa de uso e ocupação do solo do Estado de Mato Grosso.....	164
---	-----

Sumário

1 Introdução	16
2 As Comissões permanentes na Câmara Federal.....	20
2.1 Sobre as comissões	25
2.2 O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989 e as mudanças que afetaram as comissões.....	38
2.2.1 Justificativa para a existência da Comissão da Amazônia na Câmara dos Deputados/Brasil.....	47
2.3 Uma comissão voltada para o interesses da Amazônia.....	54
2.4 Os caminhos para a mudança de nome e de atribuições da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento regional e da Amazônia.....	61
3 As audiências públicas no contexto das mudanças ocorridas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: a ação da Bancada Ruralista	73
3.1 O papel informacional das comissões e da Cindra	74
3.2 Cindra: diagnóstico e audiências públicas.....	88
3.3 As audiências Públicas nas sessões legislativas da 54ª Legislatura.....	101
4 Relatoria: um cargo que garante a informação e a manutenção da regra restritiva na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.....	134
4.1 A relatoria das comissões do Parlamento Europeu: conduzindo o olhar sobre a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e da Amazônia.....	143
4.2 Metodologia utilizada para o estudo da relatoria da Cindra/Câmara dos Deputados/Brasil.....	143
4.3 Os resultados da pesquisa	144
4.3.1 O poder dos relatores da Amazônia Legal na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.....	144
5 CONCLUSÃO.....	191
6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	195

1 INTRODUÇÃO

A Comissão da Amazônia se originou em função de interesses regionais. A necessidade da sua existência permanente anunciou-se quando ainda era comissão especial e se solidificou quando a Amazônia e o meio ambiente ganharam destaque internacional.

As comissões permanentes acompanham a história do Legislativo desde a formação do Estado brasileiro e podem ser compreendidas a partir das Constituições e dos regimentos internos da Câmara e do Senado. Destaca-se a Constituição de 1988 que, além de assegurar um capítulo ao meio ambiente, e responsabilizar a União e as unidades federativas pelo seu uso, atribuiu o poder conclusivo às comissões.

A partir do seu artigo 225, ficou clara a necessidade de preservar a Amazônia, contudo isso não lhe deu existência na qualidade de comissão permanente, apenas garantiu que seus assuntos ficassem sob a responsabilidade da Comissão de Defesa Nacional. Quando instalada em 1997, as adversidades consolidaram dois grupos na disputa pelo poder, o dos que defendem o meio ambiente (que compõem diferentes frentes parlamentares) e o dos que advogam a liberação de áreas para a agropecuária (na maioria das vezes membros ou simpatizantes da FPA), frequentemente denominados, nos discursos internos, como ambientalistas e ruralistas.

A escolha de uma Comissão criada para dar conta dos temas da Amazônia Legal explica-se pela dimensão territorial, importância ambiental, interesses econômicos, prestígio internacional e singularidade da Região. Essa proeminência se dimensiona na formação de várias organizações internacionais e nacionais: Associação de Universidades Amazônicas (Unamaz), Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), Iniciativa Amazônica para a Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais (IA), entre outras.

Após instituída a Comissão da Amazônia, precipitaram-se muitas mudanças. Para dar conta de abordá-las, este estudo está orientado pela teoria informacional, todavia, por mais que vá ao encontro da formulação elaborada por Krehbiel, foi adequada à realidade do legislativo brasileiro, principalmente

no que concerne ao método, visto que ele usou a teoria dos jogos para explicar a relação entre comissão e plenário e nós optamos pelo método do quebra cabeça para juntar as peças da trama das mudanças na condução dos trabalhos da Cindra devido ao poder conclusivo atribuído constitucionalmente às comissões.

O método que usamos aplica-se a ideia de que é nas comissões que “o jogo é jogado” e, por conseguinte, é na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia que devemos buscar as respostas para o impacto das mudanças que se processaram na condução dos seus trabalhos até o ano de 2014, privilegiando os seus atores internos: presidente, integrantes do colegiado e relatores.

Por esse ângulo, primeiro verificamos a presença das comissões desde a primeira Constituição e do primeiro Regimento Interno da Câmara dos Deputados, inclusive para dar conta do momento histórico do surgimento de uma comissão permanente específica para as questões amazônicas. Para isto, elaboramos quadros comparativos das comissões de acordo com os regimentos internos.

A partir do Regimento Interno da Câmara, de 1989, partimos para as investigações sobre as mudanças que afetaram as comissões, avaliando seus impactos mais diretamente sobre a Comissão da Amazônia, já que o problema que orienta esta tese é: qual o papel das unidades federativas no contexto de mudanças ocorridas na condução dos trabalhos na Cindra? Nossa hipótese é que são elas que garantem a sua característica informacional e seu caráter restritivo, uma vez que seu funcionamento é intrínseco à presença de parlamentares das unidades federativas da Amazônia Legal.

Para constatar o domínio de parlamentares amazônicos averiguamos as vagas ocupadas na Cindra entre 1997 e 2014, segundo as unidades federativas pelas quais os seus integrantes foram eleitos. De igual modo, levantamos os Estados que os presidentes da Cindra representavam no período que ocuparam o cargo, assim como dos propositores de requerimentos de audiências públicas e dos relatores dos PL's.

Esse englobamento foi indispensável para compreender como os parlamentares amazônicos comportam-se no jogo de poder interno na Cindra e relevante para ilustrar os interesses que permeiam a condução dos projetos de lei que acarretaram mudanças estruturais.

Sendo a mudança uma realidade, foi preciso examinar no que ela interfere na condução dos projetos de lei, identificar os principais fatos que a impulsionam, bem como investigar se as eleições gerais precipitam mudanças. Para responder recorreremos à estatística descritiva e, a partir dela, criamos tabelas, entre as quais a que ilustra a situação de titulares e suplentes na relação de reeleição da 53ª para a 54ª Legislatura.

Não perdemos de vista a importância que os partidos têm na composição das comissões e, nesse sentido, avaliamos as presenças dos majoritários e de base de apoio ao Governo ao longo das 18 sessões legislativas, sempre conciliando com o fato de o Estado ser a nossa principal variável. Após esse quadro foi possível indicar os elementos impulsionadores de mudança na Comissão.

Após indicá-los e realizar o diagnóstico dos componentes e das atividades da Cindra, os passos seguintes foram avaliá-la do ponto de vista das audiências públicas e das relatorias, porém não antes de especificar a teoria informacional e avaliar se as mudanças afetaram essa característica que, com exceção da 54ª Legislatura, foi intrínseca às que lhe antecederam.

Para obter os dados referentes às audiências públicas nos valem os relatórios de atividades, notas taquigráficas, pautas de reunião, requerimentos, artigos de jornais e do portal da Câmara dos Deputados na *internet*. Nossa análise, após uma abordagem do perfil das 18 sessões legislativas, concentrou-se nas quatro sessões da 54ª Legislatura, e nas sessões de outras duas que a antecederam, a 53ª que dispõe de um estudo realizado por Teixeira (2012) sobre ocorrências de reuniões de audiências públicas na então Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), que é uma das nossas variáveis de estudo, e da 52ª Legislatura, que valida a orientação congênere dos trabalhos antes da 54ª Legislatura.

Fundamentamos que os assuntos abordados nas audiências foram resgatados para explicitar melhor as mudanças que se processaram na Cindra, assim como as atribuições de informações que orientaram as decisões em relação aos projetos de lei (PL's). Ademais, as notas taquigráficas podem elucidar de que maneira e por quem os diferentes assuntos foram abordados. Nele, também, intentou-se esclarecer qual o papel da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na condução das mudanças que afluíram na 54ª

Legislatura. Em consequência disso, foi indispensável citar algumas falas dos participantes das reuniões.

Uma vez que priorizamos os Estados de representação dos parlamentares, procederemos a análise dos requerimentos de audiências públicas para apontar as mudanças, especialmente no que diz respeito à participação dos Estados da Amazônia Legal e quanto à característica informacional da Comissão.

No que diz respeito a nossa opção por abordar a relatoria, firmamos que ela é de extrema importância quando se trata da teoria informacional no Legislativo brasileiro dado que é no seu âmbito que se firma a *expertise* dos membros da Comissão da Amazônia. Nossas referências para abrangê-la foram os estudos sobre o Parlamento Europeu (PE), porque o mesmo atualmente detém a maior produção sobre relatoria e porque mesmo envolvendo Nações, permite um paralelo com as unidades federativas para examinar as mudanças processadas no interior da Cindra. Além do Estado, as outras variáveis utilizadas foram partido, posicionamento do relator e posicionamento do colegiado em relação ao parecer do relator.

Para o acesso às informações sobre os requerimentos, examinamos os relatórios anuais de atividades da Cindra e recorreremos ao Centro de Documentação e Informação (Cedi), da Câmara dos Deputados, que resultarão em tabelas, quadros e gráficos de dados individuais ou cruzados, que irão ilustrar o contexto de mudança e a importância da relatoria para a manutenção da característica informacional da Comissão.

O estudo foi conduzido pela estatística descritiva que se mostrou suficiente para descrever as características básicas dos dados a partir das medidas de dispersão, sobretudo da média, que forneceu a base quantitativa que interessa para analisar os dados que configuram o quadro de mudanças estruturais e a importância das unidades federativas da Amazônia Legal para a manutenção de sua característica informacional. O editor de dados utilizado foi o SPSS *Statistics* 2.2 ou o editor Excel 2013.

Esta tese está dividida em cinco capítulos: o primeiro apresenta o estudo; o segundo intitulado “As Comissões Permanentes na Câmara Federal” dará um panorama geral das comissões permanentes e ingressará com o histórico da Cindra; o terceiro nomeado “As Audiências Públicas no Contexto de Mudanças Ocorridas na Cindra: a ação da bancada ruralista” evidenciará a

importância desse instrumento de participação para informar e para reconduzir os rumos dos projetos de lei, além de revelar como os ruralistas se articularam para efetivar as mudanças de seus interesses na Comissão; o quarto capítulo designado com o nome “Relatoria: um cargo que garante a informação e a manutenção da regra restritiva”, mostra que a manutenção do cargo sob a responsabilidade dos parlamentares dos Estados da Amazônia Legal mantém a regra restritiva e a base informacional da Cindra; a conclusão mostra que a compreensão das mudanças ocorridas só poderia realmente ser apreendida se, em vez de utilizar a teoria dos jogos, como o fez Krehbiel, um dos principais articuladores da teoria informacional, ou alguns estudiosos das comissões do Parlamento Europeu, procedesse a um diagnóstico da Comissão e dos principais cargos, definindo como variável principal as unidades federativas dos representantes da Amazônia Legal.

2 AS COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA FEDERAL

As comissões permanentes são indispensáveis ao Legislativo porque ajudam a organizar e dar celeridade aos seus trabalhos. Nelas realizam-se audiências públicas para esclarecer dúvidas e formar opinião, tal qual se nomeia um relator para aprofundar o conhecimento sobre as propostas e formular um parecer para submeter ao seu colegiado. Ou seja, a comissão desempenha o papel fundamental de aprofundar o conhecimento sobre a matéria, esclarecer o colegiado, assumir um posicionamento e dar ou não prosseguimento a uma proposição.

Essa magnitude nos leva a iniciar este estudo apontando a presença de comissões nas Constituições, desde o Império e simultaneamente dar um informe do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mais especificamente, do aprovado em 1989 (BRASIL, 1993), porque foi o que deu maior ênfase ao poder conclusivo¹ e que oportunizou a presença de uma comissão de mérito sobre os assuntos da Amazônia na Câmara².

Sincronicamente, vamos apresentar um quadro comparativo das comissões que existiam anteriormente e na vigência do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) aprovado no final da década de 1980. A seguir, apresentaremos a composição da Comissão da Amazônia, desde sua criação, avaliando-a em relação às unidades federativas da Amazônia Legal, inclusive com a visualização gráfica.

Dando sequência, voltar-nos-emos à presidência da Cindra nas 18 sessões legislativas, no que se refere às unidades federativas, aos partidos dos parlamentares e aos cargos de direção que ocuparam na Comissão. Em relação a sua composição geral, verificaremos a situação dos titulares e suplentes da 53ª Legislatura em relação à reeleição na 54ª Legislatura, uma vez que o índice de renovação pode ajudar a explicar as mudanças ocorridas.

Ao considerar os partidos majoritários e de base do Governo como importantes para expor os rumos das mudanças, recorreremos à bancada

¹ Dispensa a competência do Plenário, exceto quando apresentado recurso. “1. Na Câmara as comissões têm competência final para toda a legislação ordinária. As exceções compreendem [RIC, art. 24, II e alíneas: j]” (FARHAT, 1996, 154).

² A presença de comissões permanentes se estende ao Senado e ao Congresso Nacional.

dos partidos da 50^a à 54^a Legislaturas demonstrando como se comportaram na composição da Cindra.

A escolha pela estatística descritiva deveu-se ao fato de analisarmos apenas a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), entre as 23 comissões existentes na Câmara dos Deputados. Diante desse passo, teremos reunidas as ferramentas necessárias para falar de mudanças sucedidas no seu interior, cujo ápice deu-se na 54^a Legislatura³.

Por conseguinte, verificaremos se as mudanças comprometeram a informação ou a característica informacional da Cindra. Para não deixar dúvidas sobre o conceito que utilizamos, entendemos a informação como um estímulo que tem significado para o receptor em um dado contexto, e que se revela pela informação incompleta, como explica Krehbiel:

Incomplete information is the distinctive feature of informational theories that enables formal analysis of otherwise theoretically intractable conceptions of specialization, deliberation, and debate. The key distinction is between policies and outcomes. *Policies* are the objects of legislative choice. *Outcomes* are the effects of policies upon their enactment and implementation. Legislators in games with incomplete information are fundamentally outcome-oriented and thus concerned with posturing and policies only insofar as they are means to ends. Legislators are assumed to be utility maximizers (as in distributive theories), but their utility is determined by outcomes—not by policies. That is, passage of a given policy has no bearing on a legislator's utility apart from the outcome associated with that policy. The exclusively outcome-oriented actors in information-theoretic models therefore are quite different from Mayhew's strategic actors.⁴ (KREHBIEL, 1991, p. 66)

Krehbiel (idem, p. 68-69) explica que a informação assimétrica se refere ao fato de alguns legisladores terem maior conhecimento do que outros

³ Cabe ressaltar que após esse primeiro procedimento na comissão, quando os projetos de lei são aprovados por uma Casa, Câmara ou Senado, são revistos pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, quando a Casa revisora o aprova, e arquivado quando o rejeita.

Após o trâmite do projeto de lei no Congresso Nacional, o Presidente da República o aprova e o sanciona, ou o veta total ou parcialmente. Neste último caso, será apreciado em sessão conjunta e caso não seja mantido, reenviado para promulgação. Quando a lei não é promulgada dentro do prazo, como preceituam os parágrafos 3º e 5º do artigo 66 da Carta Constitucional, o Presidente do Senado ou seu Vice-Presidente a promulga

⁴ A informação incompleta é a característica distintiva da metodologia da teoria informacional que permite a análise formal submetida a concepções teóricas implacáveis de especialização, argumentação e debate. A distinção fundamental é entre as políticas e os resultados. As políticas são objetos da escolha legislativa. Os resultados são os efeitos das políticas mediante a sua aprovação e aplicação. Os legisladores em jogo com informações incompletas são fundamentalmente orientados por resultado e, conseqüentemente afetados com a posição e as políticas apenas na medida em que são um meio para atingir um fim. Os legisladores são considerados maximizadores de utilidade (como nas teorias distributivas), mas a sua utilidade é determinada por resultados, não por políticas.

sobre a relação entre as políticas e os resultados. Desse modo, a precisão de expectativas sobre essa relação é mais ou menos o que os estudiosos empíricos entendem por especialização ou experiência. Na maioria das legislaturas, a *expertise* é universalmente necessária, mas não uniformemente distribuída. Então, a situação normal é que fora das áreas em que se tenha conhecimento ou interesse especial, o legislador precisa de fontes de informação em que possam constar, conjuntamente, a avaliação da importância de um programa, a popularidade e a relação com outras questões negociáveis.

Com isso, os jogos de sinalização legislativa (LSGs) fornecem às comissões oportunidades para se especializarem (ou seja, para adquirir informação assimétrica) para atender a essas necessidades. O autor ressalva que a especialização, embora necessária, não é uma condição suficiente para a tomada de decisão legislativa informada porque ela inevitavelmente cria oportunidades para uso estratégico da informação (ibidem).

Dada uma descrição completa e formal de uma escolha de definição - foram inclusos legisladores com diferentes preferências e informações, regras de procedimento, sequência nas ações, e informações incompletas sobre a relação entre políticas e resultados - pode ser racional para os especialistas da comissão, não para tornar público seu conhecimento privado sobre a relação política-resultado. Em tais casos, a redução da incerteza política para o benefício coletivo dos legisladores torna-se vantajosa. Se acontecer de alcançar um resultado verdadeiro ou não, para corresponder precisamente às expectativas da legislatura, a política, apenas por acaso alcança o resultado desejado. Por outro lado, os resultados ou as consequências de políticas podem ser inesperados, devido à ausência de especialização ou à falta de vontade dos especialistas para divulgar suas informações privadas. Some-se a isso, o fato de o presidente da comissão muitas vezes não ter interesse em compô-la com membros informados (idem, p. 69).

Krehbiel explica que os jogadores em jogos de informações incompletas são classificados como emissores e receptores. Em jogos de sinalização legislativa, o emissor é a comissão e o receptor é o legislador e que geralmente participam de dois a três jogadores. A comissão é o jogador ou

jogadores que têm o direito de oferecer a primeira proposta, e o legislador é uma referência abreviada para eleitor mediano da legislatura (ibidem).

Quando a comissão (como emissora) é especialista (assimetricamente informada) e propõe um projeto de lei (empreende uma ação), o legislador (como receptor) tenta se certificar do que a comissão sabe que ele não sabe. Dessa forma, a ação da comissão contém uma mensagem implícita ou sinal sobre a sua informação privada. O legislador estuda o projeto de lei da comissão e usa esse saber como base para fazer uma inferência sobre suas informações privadas. Dito de outra forma, o receptor tenta decifrar, fazer ligações, organizar, ou receber o ruído do sinal da comissão (ibidem).

O produto de inferência do legislador, com base no projeto de lei da comissão, é um conjunto novo ou atualizado de crenças sobre a relação entre políticas e resultados. Essas crenças são atualizadas para formar a base da utilidade esperada da maximização da escolha política, ou seja, da política que, de acordo com as regras e consistente com as crenças do legislador, produz o resultado previsto, ou o mais próximo possível do ponto ideal do legislador (idem, p. 70).

O principal objetivo analítico dos jogos de sinalização legislativa é identificar e interpretar equilíbrios. Um equilíbrio legislativo difere de outros porque é definido explicitamente em termos de comportamento e de crenças dos jogadores, em vez de ser em termos de estabilidade dos resultados associados aos comportamentos e crenças (ibidem).

Quando a comissão tem conhecimento privado e perfeito dos resultados associados às políticas (ou seja, a comissão é um especialista em política), mas o legislador sabe apenas que os dados do projeto de lei produzem resultados distribuídos ao longo de um intervalo específico, ocorre uma sequência de ações estratégicas: a comissão propõe um projeto de lei; o legislador atualiza suas crenças; o legislador escolhe uma política (talvez, mas não obrigatoriamente, o projeto de lei) e, por fim, o resultado é alcançado em função da opção política do legislador e os ganhos são obtidos pelos dois jogadores _ comissão e legislador _ como uma função da proximidade do resultado alcançado com os resultados pretendidos. No equilíbrio dos jogos de sinalização legislativa todos têm conhecimento de que, em cada fase do jogo, cada jogador reage de forma ótima aos outros jogadores, dadas as crenças predominantes (idem 71).

O poder informativo das comissões refere-se ao comportamento que resulta em ganhos iguais para os membros e não membros. Nas instâncias de poder informativo, as comissões transmitem credibilidade às informações privadas para obter maioria para fazer o que é do interesse majoritário (idem, p. 76).

As principais implicações da teoria informacional apontadas por Krehbiel (idem, p. 100) quanto às atribuições e composição das comissões é que ela trabalha com casos não anômalos, predomina a heterogeneidade e forma especialistas a baixo custo. No que tange às consequências e correlação de regras restritivas as comissões são especializadas, não periféricas e heterogêneas. No que diz respeito ao comprometimento e ao poder procedimental da comissão, ele não se compromete em simplificar a eficiência informacional e o poder informativo da comissão.

Até aqui recorremos às explicações de Krehbiel (1991) para expor a teoria informacional, todavia cabe a ele e a Gilligan a responsabilidade por essa teoria que se baseia nos incentivos que o plenário oferece às comissões para que se tornem especialistas e partilhem os seus conhecimentos. No que tange à Cindra, pela questão da competência terminativa dos órgãos permanentes, entendemos que o incentivo do plenário não é votar a favor dos projetos de lei apresentados, porém manter a base restritiva de uma comissão em constante mudança estrutural, além de garantir o compartilhamento dos conhecimentos dos deputados da Amazônia ao privilegiar os assuntos da Região nas audiências públicas e/ou na condução das relatorias, mesmo que a sua abrangência tenha se expandido para outras regiões brasileiras, especialmente na 54ª Legislatura.

Para realizar esta parte da pesquisa definimos como metodologia a pesquisa documental nas Constituições do Brasil e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados no que se refere à existência das Comissões e, em especial, das voltadas aos assuntos da Amazônia, somada à pesquisa bibliográfica. Por fim, optamos pela utilização da estatística descritiva para compreender a estrutura da Comissão e analisar a mudança empreendida.

2.1 Sobre as comissões

As comissões permeiam a história do Poder Legislativo Brasileiro do Império à República, conjuntura essa que pode ser apontada nas Cartas Constitucionais. A partir de um texto descritivo, iniciamos esta abordagem com o artigo 53 da Constituição de 1824, que mencionou ser responsabilidade dos ministros de Estado, como representantes do Poder Executivo, a formação das leis, porém que acrescentou que “só depois de examinada por uma comissão da Câmara dos Deputados, na qual deve ter princípio, poderá ser convertida em projeto de lei” (BRASIL, 1824). No artigo 54 ficou explícito o poder das comissões quando mencionou que os ministros poderiam até assistir e discutir o relatório elaborado por tais órgãos, todavia esclareceu que não teriam direito a voto.

O Projeto de Regimento Interno de 1826 que, segundo Reis (2012, p. 40), nunca foi aprovado, todavia vigorou até a aprovação do Regimento Interno de 1831, definiu no texto do artigo 4º o quantitativo de 21 deputados a serem distribuídos de acordo com a sorte, em sete comissões de três membros cada uma. Essas tinham como responsabilidade verificar os poderes dos deputados que se apresentassem nas sessões preparatórias do primeiro ano de legislatura, conforme a distribuição dos diplomas, de Norte a Sul, seguindo a posição geográfica das Províncias a que pertencessem os distritos eleitorais. Apesar de sua aprovação naquele ano, foi impresso no ano seguinte, conforme fica explícito na publicação de 1832.

A Mesa não pensa que o Regimento assim redigido ficou bom; o que ella affirma he ser elle assim redigido o que está na pratica constante da Casa, e pelo conseguinte impresso ficará ao alcance de todos os Srs. Deputados colherem em huma peça inteiriça as regras, que hora servem de Regimento da Casa, o que não será facil de acontecer tendo de procuralas espalhadas em tantos fragmentos, como até agora. (BRASIL, 1832, p. 3 e 4)

Nele foram criadas comissões para os mais diferentes assuntos, elevando-as ao número de 20 e, como se observa na composição das equipes, o trabalho que desenvolviam ultrapassava a análise das proposições. A Comissão de Polícia da Casa tinha como membros o Presidente e os dois primeiros secretários da Câmara, além de um porteiro para o edifício do

Senado, um ajudante de porteiro, um guarda de porta, um guarda de galeria e dois contínuos de sala, em conformidade com o artigo 146.

As alterações abruptas no número de comissões não foram ações exclusivas do Império, pois suas variações ocorrem sempre em função dos interesses do Poder Executivo e das alianças estabelecidas no Poder Legislativo entre os parlamentares e os partidos. Assim sendo, a publicação do Regimento de 1857, as alterou para 25, número maior do que o atual, o que dá a ideia de que abarcavam diversos interesses.

A despeito da quantidade, não existia um comitê específico sobre a Amazônia em qualquer dos dois momentos, no entanto esse já era assunto em pauta, tanto que Palm (2009, p.48), ao falar da elevação da Comarca do Rio Negro à Província (Amazonas), disse que “o projeto de lei que originaria a criação da província nascera em 1839 e, após provar inúmeros debates, fora aprovado pela Câmara, em 1843; somente em 1850, contudo, daria entrada no Senado(...)”, onde segundo o autor, foi aprovado no prazo de um mês.

Fora a comissão que discutiu as questões indígenas na publicação de 1857, o quadro 1 nos leva a conjecturar que os assuntos da Amazônia também estavam presentes, ao menos, na Comissão dos Conselhos Geraes de Provincias, assim chamada em 1831, ou na Comissão de assembléas provinciaes, de 1857. Ele expressa que ocorreram mudanças devido a desmembramentos ou vinculação aos Ministérios do Império. Contudo, a maioria foi mantida no Regimento da Câmara nos primeiros anos da República.

Na coluna do quadro 1, que se remete a 1832, aparece uma comissão exclusiva para assuntos de extinção da escravatura. Na coluna alusiva a 1857, ela desaparece devido à Lei Eusébio de Queiroz, de 1850, que proibia o tráfico negreiro para o Brasil, e à Lei Nabuco de Araújo, de 1854, que confirmou a proibição do tráfico negreiro e estabeleceu maior rigor na sua fiscalização. Ou seja, as comissões situam-se em um marco histórico.

Quadro 1 – Comissões da Câmara dos Deputados de acordo com seu Regimento Interno 1832 - 1857

	1832	1857
1	De Constituição e Poderes	De Constituição e Poderes
2	De Fazenda e Orçamento	De Fazenda
3	De Minas e Bosques	De Agricultura, Minas e Bosques
4	Da Cathequese, Colonização, e Civilização dos Índios	De Estatística, Colonização, Cathequese, e Civilização dos Índios
5	De Diplomacia	De Diplomacia
6	De Estatística	Primeira de Contas (Ministerio da Fazenda)
7	Do Commercio	De Commercio, Industria e Artes
8	Agricultura Industria e Artes	Segunda de Contas (Ministerio da Justiça e Estrangeiros)
9	Da Instrução Publica	Da Instrução Publica
10	De Saude Publica	De Saude Publica
11	De Justiça Civil e Criminal	De Justiça Civil
12	De Marinha e Gerra	De Marinha e Gerra
13	Dos Negocios Ecclesiasticos	Dos Negocios Ecclesiasticos
14	Dos Conselhos Geraes de Provincias	De assembléas provinciaes
15	Das Camaras Municipaes e Juizes de Paz	De Camaras Municipaes
16	De Pensões e Ordenados	De Pensões e Ordenados
17	Dos meios e modos para a lenta extinção da escravatura	De Obras Publicas
18	De Peticões	De Exame do Thesouro
19	Da Policia da Casa	Da Policia da Casa
20	Da Redação das Leis	Da Redação das Leis
21		De Justiça Criminal
22		Primeira do Orçamento (Ministerio da Fazenda)
23		Segunda do Orçamento (Ministerio da Justiça e Estrangeiros)
24		Terceira do Orçamento (Ministério da Marinha e Guerra)
25		Terceira de Contas (Ministério da Marinha e Guerra)

Fonte: Brasil (1832, p. 15) (1857, p. 7)

Sendo a sociedade dinâmica, o Legislativo também o é e, nesse sentido, vai se adequando à realidade. Diante disso, a Comissão de Saúde provavelmente surgiu em função do aparecimento dos primeiros casos de febre amarela, em 1849, e permaneceu porque, mesmo que a afecção tenha sido controlada, a necessidade de legislar sobre saúde pública é perene. O quadro é bem claro sobre a adequação ao momento histórico diante do surgimento de comitês para tratar de obras públicas, exame do tesouro e das questões vinculadas aos ministérios.

De uma edição para outra, além do ajuste ao momento histórico, o Regimento também foi definindo regras para a composição das comissões. Em 1857, o artigo 40 estipulou que os deputados não poderiam ser menos que três e nem mais que cinco, e o artigo 41 limitou-lhes a participação a duas comissões permanentes, bem como impediu que os parlamentares nomeados Ministros de Estado as integrassem.

No que diz respeito aos procedimentos adotados em um projeto de lei, o artigo 120 estabeleceu que a Comissão que o recebesse poderia propor admissão sem emenda, reforma com emenda ou a rejeição. O artigo 178 permitiu aos divergentes do voto da maioria a assinarem o parecer com os termos “vencidos”, ou “com restrições”, ou darem o voto em separado.

Com o êxito dos republicanos em 1889, ocorreram mudanças substanciais na Constituição mas, apesar disso, manteve-se a vinculação das comissões permanentes aos Ministérios. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, que tinha semelhança com a Carta Constitucional dos EUA definiu, no seu artigo 51, que os ministros não poderiam comparecer às sessões do Congresso. No entanto, manteriam comunicação com as comissões por meio de textos ou por conferências pessoais.

Com o novo desenho institucional, o Regimento da Câmara sofreu várias alterações até o ano de 1899, as quais podem ser verificadas na publicação de 1901. Foram instituídas as comissões mistas⁵, definido que a substituição dos seus membros se daria por sorteio e que o número de comitês se reduziria a doze: Polícia; Petições e Poderes; Constituição, Legislação e Justiça; Fazenda e Indústria; Marinha e Guerra; Instrução e Saúde Pública; Orçamento; Pensões e Contas; Obras Públicas e Colonização; Tarifas; Diplomacia e Tratados; Redação das Leis (BRASIL, 1901, p. 15). Isto é, mantiveram-se as que eram imprescindíveis ao funcionamento estatal.

Novas modificações na estrutura das comissões foram feitas na edição do Regimento publicada na página 3.871 do “Diário do Congresso Nacional”, de 28 de dezembro de 1904, no sentido de atribuir novos nomes, de extinguir e de criar novas comissões, mesmo que seu número permanecesse em 12: Polícia; Constituição e Justiça; Petições e Poderes; Diplomacia e Tratados; Marinha e Guerra; Instrução Pública; Saúde Pública; Agricultura e Indústria; Finanças; Tomadas de Contas; Obras Públicas e Viação; Redação.

A Constituição de 1934, mais precisamente no artigo 26, incumbiu a Câmara dos Deputados de eleger a sua Mesa, regular sua própria polícia e organizar sua Secretaria observando o item nº 6 do artigo 39, e o seu Regimento Interno, que assegurou, sempre que possível, a representação

⁵ Composta no âmbito do Congresso Nacional por deputados e senadores, “por iniciativa de qualquer das Casas e voto afirmativo de ambas” (FARHAT, 1996, p. 141)

proporcional das correntes de opinião em todas as comissões (BRASIL, 1934). À vista disso, o direito da minoria nos órgãos permanentes da Câmara também foi consequência da Revolução Constitucionalista de 1932.

No âmbito da relação com os Ministros de Estado, o artigo 37 reforçou o poder da Câmara dos Deputados de convocar qualquer Ministro para prestar informações sobre questões prévias e determinadas sobre os assuntos de sua pasta, designados dia e hora para ouvi-los. No artigo 41 foi esclarecida a competência da iniciativa dos projetos de lei, mesmo que compartilhada com o Plenário do Senado Federal e com o Presidente da República. Sobre essa Constituição, Strom (1990) elucida que a proporcionalidade partidária utilizada para a composição das comissões foi favorável para ampliar a influência política dos partidos em geral e, em especial, dos de oposição ao Governo. Essa tentativa de ampliação mantém-se até os dias de hoje.

No Regimento da Câmara, de 1936, as comissões passaram a ser 14⁶, sendo renomeadas e redefinidas suas atribuições. Eram elas: Executiva; Agricultura; Constituição e Justiça; Diplomacia e Tratado; Educação e Cultura; Finanças e Orçamento; Indústria e Comércio; Legislação Social; Obras Públicas; Redação; Saúde Pública; Segurança Nacional; Tomada de Contas; Transportes e Comunicações. Trata-se de um período pós fechamento do Congresso Nacional, e que buscava legitimar a Constituição e o poder instalado com a Revolução de 1930.

O poder da Câmara dos Deputados e das comissões para convocar ministros de Estado permaneceu no artigo 45 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937. Nela foi atribuído aos ministros o poder de solicitar serem ouvidos sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

Esse período foi importante porque na década de 1930 houve o rompimento da aliança entre São Paulo e Minas Gerais com os interesses da elite agrícola dominante e se consolidou o projeto de ampliação do mercado interno, promovendo a integração da Amazônia ao espaço brasileiro e, ao mesmo tempo, relacionando suas fronteiras com temas de defesa e soberania nacional.

⁶ Brasil, 1936, p. 14-15.

Naquele momento o Governo Vargas reformulou a orientação econômica e a política brasileira. Foram abertas estradas para ligar o litoral ao sertão, já que era ocupado por indígenas, ribeirinhos e missionários e visto oficialmente como espaço desabitado. Assim, a Marcha para o Oeste foi uma política de interiorização do Brasil para ampliar o mercado.

No campo ideológico, foi Cassiano Ricardo (1959), um dos intelectuais que deu densidade a esse projeto, a partir da ideia das bandeiras cortando o sertão ao longo dos séculos XVI e XVII, formando a identidade social nacional e a organização política e social do Brasil. O autor justifica a concepção de governo forte, alicerçando-o ao conceito de democracia racial. Foi nesse contexto que na década de 40 emergiu uma nova Constituição e novas perspectivas políticas.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, expressou em seu artigo 40, repetidamente, que cabia às Câmaras dispor em seus regimentos internos sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos, assim como acrescia no seu parágrafo único que deveria ser assegurada, na formação das comissões, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos das Casas, como já o tinha feito em 1934.

No âmbito da mesma Constituição, o artigo 67 atribuiu ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a iniciativa das leis. Contudo, no seu parágrafo 2º expressou que competia exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criassem empregos em serviços existentes que aumentassem ou modificassem os vencimentos, assim como as leis de fixação das Forças Armadas.

No Regimento Interno, objeto da Resolução nº 582, de 31 de janeiro de 1955, constavam, mais uma vez, 12 comissões permanentes: de Constituição e Justiça; de Diplomacia; de Economia; de Educação e Cultura; de Finanças; de Legislação Social; de Orçamento e Fiscalização Financeira; de Redação; de Saúde; de Segurança Nacional; de Serviços Públicos; de Transportes, Comunicações e Obras Públicas. Nele ficou estipulado que as comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Orçamento e Fiscalização Financeira contariam com 25 membros; de Redação com sete e todas as demais com 17 componentes.

O Regimento mencionado manteve a formação de um comitê especial com o nome de Comissão de Valorização Econômica da Amazônia, quando se expandiu o uso da borracha sintética após a Segunda Guerra Mundial. Suas reuniões ou das demais comissões, de acordo com o artigo 35, poderiam ser públicas, reservadas, ou secretas. A mesma redação manteve-se na publicação do Regimento de 1965 (BRASIL, 1965, p. 18).

A Constituição de 1967, no que tange à competência dos órgãos permanentes da Casa, reiterou os textos anteriores. No artigo 30, relativo ao regimento interno, assegurou novamente a representação proporcional dos partidos nas comissões.

O artigo 40 retornou ao comparecimento dos Ministros de Estado quando convocados pelas Casas ou comissões. No artigo 59 foi destacado que a iniciativa de lei era de responsabilidade de qualquer membro da Câmara dos Deputados, do Senado, do Presidente da República e dos Tribunais Federais. No entanto, acrescentou, em parágrafo único, que os projetos de iniciativa do Presidente da República começariam na Câmara dos Deputados “salvo o disposto no § 3º do art. 54” (BRASIL, 1967, p. 94)

O artigo 61 da Constituição de 1967 tratou, por seu turno, da rejeição de projeto de lei e definiu que o projeto aprovado na Câmara deveria ser revisto pelo Senado. Aprovado, seguiria para sanção ou promulgação do Executivo, entretanto, quando emendado, retornaria à Casa de origem. Se recebesse parecer contrário de todas as Comissões, no tocante ao seu mérito, seria rejeitado.

No artigo 67 aconteceu, novamente, a delimitação da iniciativa das leis orçamentárias e das que abrissem créditos, fixassem vencimentos e vantagens dos servidores públicos ou que, em geral, criassem ou elevassem as despesas públicas do Poder Executivo mesmo que, conforme parágrafo 2º, pudessem sofrer emendas nas comissões do Poder Legislativo.

Dois fatos devem ser aqui mencionados para entendermos o contexto da época: a violação de direitos políticos que levaram à cassação de 41 deputados federais, e o fechamento do Congresso Nacional, em 1966, no Governo Castelo Branco, o qual foi convocado no ano seguinte para aprovar a nova Constituição, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

Todavia, em 17 de outubro de 1969 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1 que deu novo texto à Constituição vigente. A maioria dos

textos sobre comissão foram mantidos, porém o parágrafo 1º do artigo 38 determinou que a falta de comparecimento de um Ministro de Estado a sua convocação, pela Câmara dos Deputados, ou pelo Senado Federal, sem justificativa, resultaria em crime de responsabilidade. O parágrafo 2º acrescentou que caberia aos Ministros a solicitação para comparecerem aos órgãos permanentes, ou ao plenário de qualquer das Casas com vista a discutir os projetos relacionados com as suas pastas. Sobre a iniciativa de leis, o texto era o mesmo da Constituição anterior.

A inovação da Emenda Constitucional apresentou-se no artigo 66, no tocante aos projetos de lei orçamentária, que exigia a organização de comissão mista de senadores e deputados para examiná-los e sobre eles emitir parecer. Foi ressaltado que somente no seu âmbito poderiam ser oferecidas emendas, e que o seu pronunciamento sobre elas seria conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e mais um terço dos membros do Senado Federal requeressem a votação da emenda em plenário (BRASIL, 1967, p. 162)

Tratava-se de caso específico para projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente, para votação conjunta das duas Casas até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Apesar desse apoderamento à comissão mista, esse artigo ficou esquecido durante o regime militar instaurado em 1964.

O Regimento Interno da Câmara, de 1965, ajustou-se ao Ato Institucional de 9 de abril de 1964 e, por meio dele, impossibilitou qualquer oposição ao Governo que destituiu João Goulart, presidente legalmente eleito. Por outro lado, foi nele que se criou uma comissão especial⁷ para tratar dos assuntos da Amazônia, a qual opinaria sobre os assuntos de valorização econômica da região e de acordo com o artigo 15, não poderia ter em sua composição membros da Mesa da Câmara porque, segundo o artigo 20, seu presidente daria o parecer definitivo sobre os recursos contra os presidentes de comissão, nomearia as comissões especiais e mandaria desarquivar, ou arquivar as proposições com pareceres contrários ou unânimes de duas comissões.

Esse Regimento definiu a formação de 16 órgãos permanentes na Casa: Agricultura e Política Rural, Constituição e Justiça, Distrito Federal,

⁷ Na década de 1950 já havia sido criada a Comissão de Valorização Econômica da Amazônia

Economia, Educação e Cultura, Finanças, Fiscalização Financeira e Tomada de Contas, Legislação Social, Minas e Energia, Orçamento, Redação, Relações Exteriores, Saúde, Segurança Nacional, Serviço Público, Transportes, Comunicação e Obras Públicas.

Enfatizamos que a Comissão Especial da Amazônia foi mantida na Resolução n.º 30, de 31 de outubro de 1972, impressa em 1976 (BRASIL, 1976, p. 21), e nas publicações seguintes que incluíram as resoluções n.º 1, 37, 42 e 54, do ano de 1979 e 13 e 14, de 1981. Porém, já era notória a necessidade de uma comissão que tratasse notadamente da Amazônia desde a publicação da Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953 que dispôs sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no art. 199 da Constituição, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Entre a década de 1950 e 1990 se passaram mais de 40 anos, tempo suficiente para os parlamentares maturarem a ideia de criar uma comissão permanente para tratar dos assuntos da Amazônia Legal.

Com o fim do regime militar, a nova Carta constitucional ampliou os poderes dos órgãos permanentes, tanto que acresceu uma sessão exclusivamente para os seus assuntos. Seu artigo 58 determinou que as comissões discutam e votem projetos de lei que dispensem a competência do plenário. Essa possibilidade fica revogada no caso em que há recurso de um décimo dos membros da Câmara. Além da possibilidade de realizarem audiências públicas com entidades da sociedade civil, a Carta reafirma o poder de convocar ministros para prestar informações sobre suas pastas.

Sobre a realização de audiências públicas ficaram dúvidas. Uma delas foi a respeito da possibilidade de o deputado federal requerer a sua participação em comitê do qual não seja membro (BANDEIRA, 2005). Após uma análise, Bandeira esclareceu sobre sua impossibilidade, assim como elucidou que há limitações, inclusive aos líderes, no âmbito dos órgãos que não integrem.

Quanto ao poder conclusivo a autora não deixou dúvidas de que foi ampliado. Antes era exclusivo de projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República e tinha de ser votado pelos membros da Câmara e do Senado, conjuntamente. A inovação da Constituição foi no que concerne à formação da Comissão Representativa do Congresso

Nacional, composta por oito senadores e 17 deputados, com igual número de suplentes, para responder durante o recesso dos parlamentares.

Segundo Vieira (2005), os legisladores previam que com o poder conclusivo parte significativa do trabalho de elaboração legislativa ocorreria no âmbito das comissões, fato que levou à adoção como regra da apreciação em Plenário, em sistema de turno único, à redução do tempo destinado à discussão das matérias, e à realização de sessões não deliberativas, uma vez que permaneceu com o Plenário a competência originária sobre algumas matérias, a exemplo das sujeitas a quórum especial.

Paes (2007) esclareceu que, na verdade, a delegação de poderes do Plenário para as comissões, recebe diferentes denominações, entre as quais a de poder conclusivo, de competência legislativa plena, de delegação *interna corporis*, de poder terminativo e de descentralização legislativa⁸. Tais designações aludem à atribuição de competência das comissões para decidirem sobre proposições submetidas a sua análise, substituindo o Plenário.

Sobre a prerrogativa do poder conclusivo, Vieira (idem) mostra que se expandiu na Câmara dos Deputados nas 49^a, 50^a e 51^a Legislaturas.

[...]Na 49^o, do total de 488 (quatrocentos e oitenta e oito) projetos de lei aprovados pela Câmara dos Deputados, quase 45% foram apreciados conclusivamente pelas Comissões. Na Legislatura seguinte, essa proporção sobe para praticamente 50%, enquanto que na 51^a dá um salto substancial para atingir perto de 63% do total. Observe-se que o total de projetos de lei aprovados permaneceu quase constante nas três Legislaturas consideradas. (VIEIRA, 2005, p.83).

Amaral (2009), por sua vez, comparou a produção legislativa das Comissões com a do Plenário em matérias aprovadas e rejeitadas na 1^a Sessão Legislativa da 50^a Legislatura (95/99). Ela confirmou que a ampliação de poder das comissões surtiu efeito na produção legislativa, tanto que elas aprovaram 6,5% a mais que o Pleno. Na rejeição de proposições, sua atuação ampliou-se para 91%, tendo um importante papel quanto à sustação de matérias legislativas indesejadas.

Santos (2008), reafirmou a conclusão de Amaral quando disse que o inciso II do artigo 24 do atual Regimento Interno da Câmara dos

⁸ No Dicionário Parlamentar e Político, Farhat (1996) utiliza o termo competência terminativa das Comissões.

Deputados, define a competência conclusiva como regra geral de apreciação, assim como determina os casos específicos em que o poder conclusivo não se aplica. Entretanto, ela mostra que são várias as causas que podem tornar as proposições sujeitas à apreciação pelo Plenário e que nesse sentido, o poder das comissões não é tão amplo quanto sugere o texto Constitucional. Ainda assim, confirma estatisticamente que seu uso se ampliou.

[...]os dados apurados demonstram [...]uma evolução do poder conclusivo, o que é comprovado pelo fato de que, do total de 286 proposições aprovadas, cerca de 66% (189) foram resultantes desse tipo de apreciação. Quando comparado o número de proposições que se transformaram em lei (160), apesar de o procedimento de Plenário (91) ter superado o descentralizado (69), a produção legislativa deste foi bastante considerável, na ordem de 43%. Quanto às 126 proposições que aguardavam a deliberação do Senado Federal, os projetos sujeitos ao poder conclusivo representaram a larga maioria de 95% desse universo, consistindo os de Plenário em apenas 5%. Todos esses números revelam que as comissões desempenharam com destaque sua função legislativa no uso da competência plena. (SANTOS, 2008, p. 40).

Efetivamente, o mecanismo de finalização da tramitação, ou o poder de apreciação terminativa, é privativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica e da Comissão de Finanças e Tributação, no que concerne aos aspectos de admissibilidade financeiro-orçamentária.

Contudo, o poder conclusivo ou de apreciação terminativa não exige as comissões permanentes de emenda ou recurso, o que se comprova com a pesquisa de Leite (2009) referente à 52ª Legislatura, que os agrupou com base no § 2º do artigo 132, e no art. 133 do Regimento Interno, ou no Parecer Normativo nº 09/90 da Comissão de Constituição, Justiça e de Redação.

Leite (idem) explica que uma proposição inicialmente sujeita à apreciação conclusiva das comissões pode perder essa capacidade e voltar a ser apreciada pelo Plenário em qualquer fase da tramitação na comissão quando houver requerimento de urgência. Ela acrescenta, ainda, que o RICD apresenta outras possibilidades para a perda desse poder.

A autora dá exemplo de projetos que receberam recursos e que depois foram sancionados porque, além de receberem o recurso contra a

apreciação plena das comissões, tramitaram em regime de urgência, sendo seus signatários os líderes dos partidos da base de apoio ao Governo.

Fora esse problema, acrescentamos o referente ao conflito de competências apontado por Santos (2002). As proposições são analisadas preliminarmente pela Presidência da Casa quanto aos aspectos mínimos de forma, e quanto a existência de uma outra da mesma espécie que se encontre em tramitação, ou que regule matéria idêntica ou correlata e, em seguida, distribui por dependência, o que não evita confusão.

Os conflitos de competência podem partir de qualquer deputado ou comissão quando originados nos comitês, podem provir tanto da deliberação do colegiado, por requerimento de qualquer membro, quanto da decisão de seu presidente, amparado pelo art. 41, inciso XX, do Regimento Interno. Entretanto, para Santos (idem), os embates são inevitáveis devido às mudanças sucedidas na esfera global, que ocorreram em alta velocidade, além de serem cada vez mais raros os temas exclusivos e pacíficos no que diz respeito aos posicionamentos e interesses.

Na mesma perspectiva temos o estudo referente à dispensabilidade de exame de emendas apresentadas e rejeitadas no âmbito da comissão de mérito, pelas demais comissões. Sobre isso, Pacheco (2003) explica que de acordo com a sistemática adotada pelo RICD, a apresentação de emendas nas comissões ocorre exclusivamente em relação a projetos sujeitos à apreciação conclusiva dos órgãos técnicos, mas que nos demais casos só ocorrem em Plenário, durante a discussão da proposição principal. Com uma só fase de aditamento, o fórum para apreciação acaba sendo o mesmo da apresentação.

Para evitar trabalho desnecessário, o procedimento que vem sendo adotado pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação, é o de examinar os aspectos de “adequação/compatibilidade financeiro-orçamentária e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa somente das emendas efetivamente adotadas pelas comissões de mérito”. (ibidem, p. 4)

O procedimento é admissível porque muitas vezes o trâmite nos demais órgãos permanentes é demorado em consequência de o prazo regimental para relatoria não ser cumprido. Para dar exemplo dessas inexactidões, citamos o estudo de Rodrigues (2009) que analisou dados

coletados no período de 2004 a 2008, na Comissão de Defesa do Consumidor, em busca de evidências empíricas que comprovassem a hipótese de que variando certos dispositivos regimentais, a porcentagem de descumprimento dos prazos, especialmente de relatoria, alterar-se-ia. Ela justifica o atraso pela responsabilidade que o relator tem na coleta de informações necessárias para subsidiar a elaboração do parecer que orienta os demais membros do colegiado no momento da votação.

O texto produzido pelo relator sempre demanda tempo, principalmente se a proposição requerer audiências públicas e se o assunto despertar o interesse dos grupos de pressão. Pelos resultados encontrados por Rodrigues (*idem*) a taxa de descumprimento de prazo chegou a 81,25%.

As evidências levaram Rodrigues (*idem*) a concluir que as regras regimentais existem, porém não são seguidas, porque o RICD não prevê uma penalidade a ser aplicada ao relator, assim como existem duas realidades no processo legislativo: o “mundo real”, que é baseado no consenso político e o “mundo regimental”, que se presta quando os parlamentares não chegam a um acordo e necessitam utilizar os dispositivos regimentais para atingir seu interesse político.

Sobre regras regimentais, Araújo (2007) opina que não existem regras específicas para o desenvolvimento dos trabalhos das Comissões na Câmara dos Deputados, o que induz ao uso, por analogia, das regras gerais do Plenário, previstas no Regimento Interno. Ocorre, porém, que aliada às normas que balizam o processo de elaboração das leis, concorrem “no mesmo propósito, fatores políticos e partidários que se distinguem da tradicionalidade das normas” (p. 28).

Com a conclusão de Araújo (*idem*), vemos que por mais importantes que sejam as regras do RICD para o rito do processo legislativo, elas não esgotam os acontecimentos decorrentes do debate político na apreciação das matérias nas Comissões, permitindo que se utilizem os próprios dispositivos regimentais na defesa do interesse político. Essa ausência de regras não deveria ocorrer porque, do ponto de vista regimental, a Resolução n° 17/1989 da Câmara dos Deputados trata da proposição de Projeto de Resolução para fixar normas para organização dos trabalhos da Comissão, o qual não se concretiza.

Entendemos que a dificuldade para fixar normas para as comissões se dá em função das suas especificidades. Cada uma tem seu ritmo, seus interesses, suas urgências, seu momento histórico. Há comissões cuja temática data do Império, a exemplo da Agricultura, outras muito recentes, como a de Legislação Participativa e outras com exigência de perícia como a da Amazônia.

As especificidades das comissões são contingentes, segundo mostra o estudo realizado por Brusco (2006) que as regatou historicamente entre os anos de 1823 a 2004. Nesse intervalo de 176 anos foram identificadas 129 delas, as quais atualmente chegam a 132.

Brusco (idem) explica que de 1823 a 1854 funcionaram exclusivamente as Comissões de Comércio, Agricultura, Indústria e Artes e de Minas e Bosques, que de 1826 a 1889 foram promulgadas seis resoluções que dispunham sobre novos regimentos internos e que de 1890 a 1930, foram oito. Contudo, ele acrescentou que de 1933 a 1937, foi criada apenas uma resolução e de 1946 até 2013 foram dez, assinalando que em todas ocorreram atualizações quanto aos comitês permanentes. O último Regimento trouxe várias modificações nas suas atribuições e nos seus designativos. Ainda assim, temas como agricultura, indústria, comércio e minas foram mantidos.

O autor se estendeu até o último Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, o qual quase todos os anos sofre duas ou três alterações. As exceções se deram nos anos de 1990 (final da 48ª Legislatura), 1997, 1998 (final da 50ª Legislatura), 2007, 2008 (início da 53ª Legislatura) e 2010 (final da 53ª Legislatura). É inconteste que nos anos de eleição ocorrem poucas modificações na estrutura das Comissões da Câmara.

2.2 O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989 e as mudanças que afetaram as comissões

A Constituição de 1988 definiu no seu texto a existência de comissões permanentes e temporárias no Congresso Nacional e nas suas Casas. O funcionamento desses órgãos foi normatizado por seus regimentos internos, os quais obedecem aos termos constitucionais. Elas são órgãos

técnicos que integram a estrutura institucional e funcionam como copartícipes das atividades de fiscalização e controle da administração pública.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) de 1989 elas somavam 13 e refletiam as necessidades da sociedade no final da década de 1980. Eram elas: Agricultura e Política Rural, Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Constituição e Justiça e de Redação, Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, Defesa Nacional, Economia, Indústria e Comércio, Educação, Cultura e Desporto, Finanças e Tributação, Minas e Energia, Relações Exteriores, Seguridade Social e Família, Trabalho, de Administração e Serviço Público, Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior.

As mudanças na sociedade, na economia e na política, exigem que se criem, recriem e se desmembrem comissões. A isso não escapam os interesses do Governo Federal, as pressões da sociedade e dos grupos de interesse, ou das bancadas suprapartidárias da Câmara. Sendo assim, quatro anos após a formalização do Regimento da Câmara foi criado o décimo quarto comitê, resultante do desmembramento da Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior, que a partir da Resolução nº 25, de 1993, fracionou-se em Comissão de Viação e Transportes e em Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Dois anos depois, a Resolução nº 77 incluiu a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, e a Resolução de nº 80, de 1995, ampliou o número com a Comissão de Direitos Humanos.

Contudo, foi a Resolução nº 15, de 1996, que concebeu a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, cuja abrangência estava com a Comissão de Defesa Nacional, que por sua vez se acresceu do termo e das atribuições das Relações Exteriores e passou a se chamar Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Após sua criação surgiram outras com temáticas novas como é o caso da Comissão de Legislação Participativa, criada pela Resolução nº 21/2001 e da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, criada pela Resolução nº 27/2002.

No ano de 2002 também foi publicada a Resolução nº 29 que acrescentou à Comissão de Economia, Indústria e Comércio a palavra “e Turismo”, juntamente com suas competências. Entretanto, a Resolução nº

4/2003 a fez retornar ao nome anterior e criou a décima nona comissão com a denominação de Comissão de Turismo e Desporto.

No caso dessa última, é importante contextualizá-la. Desde 1994 o Governo Fernando Henrique Cardoso começou a perceber o turismo como um setor estratégico e capaz de gerar renda e novos empregos. Por meio de parcerias com os Estados, municípios e setor privado instituiu a Política Nacional de Turismo, criando o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, com interesses que se estenderam à Amazônia. A prioridade ficou clara no programa "Avanço Brasil" que abrangeu 24 programas nacionais para o setor.

As modificações continuaram após o Governo FHC. É verdade que no primeiro ano do Governo Lula não houve alteração, porém no segundo, em 2004, conforme a Resolução nº 20 ocorreram oito nos nomes, fora o acréscimo na totalização das comissões, uma vez que foi desmembrada a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, cujas resultantes foram a Comissão de Defesa do Consumidor e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

No mesmo ano, em função de a definição do número de membros da Comissão ser um ato específico da Mesa da Câmara, ocorreu uma redução considerável no quantitativo de membros, o que levou muitos dos deputados, que eram especialistas em um dado comitê, a se deslocarem para outro, quase sempre com temática próxima da qual vinham atuando.

Essa e outras mudanças ocorridas em 2004 nas comissões da Câmara dos Deputados devem ser pensadas no contexto da chegada do PT ao Governo e em função dos interesses do Governo Lula porque, segundo uma das hipóteses de Prince (1999)⁹, o tempo que um partido fica fora do poder é um fator importante para explicar as alterações no número de comissões.

⁹ Prince (1999) trabalhou com sete hipóteses: 1 - quando o controle de um órgão legislativo muda de partido, o número de comissões permanentes também muda; 2 - quando o controle sai do Partido Democrata para o Partido Republicano (realidade dos EUA) o número de comissões permanentes diminui; 3 - quanto mais tempo um partido fica fora do poder, maior será a alteração no número de comissões permanentes; 4 - quando há uma mudança na liderança, muda o número de comissões permanentes; 5 - quando há uma mudança de liderança, o uso da antiguidade na seleção dos presidentes das comissões tende a diminuir; 7 - quando o número de comissões aumenta, o uso de antiguidade na seleção de presidentes de comissão tende a aumentar.

Quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder havia um cenário favorável aos temas meio ambiente¹⁰ e desenvolvimento sustentável e, como a agenda eleitoral de Lula contemplou tais temas, no início do seu governo foi criada a Comissão de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável, momento em que também lançou a proposta de integrar a Amazônia aos demais países amazônicos. Isso foi em um primeiro momento porque mais tarde sua atuação foi redirecionada ao modelo de integração com base no crescimento econômico, especialmente durante o Governo Dilma, que mesmo sendo do PT, não privilegiou tais temas, e nem a Região.

Por conseguinte, o resgate de Prince (1999) pode explicar a ascensão do número de comissões nos Governos do PSDB e do PT. Durante o Governo do PSDB, mesmo com a edição de resoluções diferentes, no ano de 1995 foram criadas a Comissão de Fiscalização e Controle e a Comissão de Direitos Humanos. A primeira visou cumprir o que determinava a Constituição e a segunda deu-se por pressão internacional e em vista da criação do Programa Nacional de Direitos Humanos.

A Comissão da Amazônia, por seu turno, foi criada principalmente por pressão internacional, e mais especificamente, de membros do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), criado pelo Decreto Federal nº 563 de 29/05/92 e alterado pelo Decreto nº 2119 de 13/01/97, em um primeiro momento chamou-se Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Sustentável (BRUSCO, 2006, p. 225)

O PPG7 é um programa global que envolve o Governo brasileiro, a Comunidade Internacional e o Banco Mundial, destinado ao desenvolvimento sustentável que reflete o compromisso político da comunidade internacional em torno das questões ambientais.

Adicionada às pressões internacionais, havia também as internas, que levaram, em 2001, ao surgimento da Comissão de Legislação Participativa que deveria atender aos imperativos da Constituição (BANDEIRA, 2001) e também amenizar a crise do Legislativo, muito mais que dar voz ao cidadão.

¹⁰ Para compreender a institucionalização do meio ambiente no Brasil vale a pena ler o artigo de Lima (2011) intitulado A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições.

Nesse contexto de plena revisão das teorias democráticas e de contestação da representação política, sendo o Congresso Nacional e seus membros o principal alvo da insatisfação popular, é que a Câmara dos Deputados criou, em 2001, a Comissão de Legislação Participativa (CLP). A Comissão veio como resposta e solução à imagem corrompida do Legislativo perante a sociedade e no expresso intuito de complementar a democracia representativa com um instrumento de participação que reduzisse a distância entre a sociedade e o Parlamento (CLP, 2001, p. 8) [...] (FERREIRA JUNIOR, 2008, p. 40).

Tal como a Comissão de Legislação Participativa, tão adequada ao momento democrático vivido no Brasil, em 2002 foi criada a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico no intuito de atender as recomendações da extinta Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico. Ela surgiu em um momento de comoção nacional devido à morte do jornalista Tim Lopes, da TV Globo que ao fazer reportagem sobre drogas em baile *funk* de uma favela carioca, foi torturado e queimado. Em consequência desse crime, um ano depois, foi criada a Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento, que regulamentou o uso e posse de armas de fogo.

As mudanças seguiram em 2002, quando a Resolução nº 29 renomeou a Comissão de Economia, Indústria, Comércio acrescentando-lhe o termo "e Turismo", assim como as atribuições cabíveis. Isso foi fruto da percepção que o Governo FHC vinha tendo desde 1994, de que o turismo era um setor estratégico e capaz de gerar renda e novos empregos. Tanto que, por meio de parcerias com os Estados, municípios e o setor privado, instituiu a Política Nacional de Turismo e criou o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Essa prioridade se evidencia no programa "Avança Brasil" que continha 24 programas nacionais para o setor.

Esse interesse pelo turismo teve continuidade no Governo Lula, o que se confirma no artigo de Boiteux e Werner (2003). Em consequência, foram criados o Ministério do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Nessa expansão a Amazônia era estratégica para atrair os turistas estrangeiros, fato que levou a mais um desmembramento, uma vez que a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e de Turismo deu origem às comissões de Economia, Indústria e Comércio e a de Turismo e Desporto.

O governo federal traçou metas reais: atingir 9 milhões de turistas estrangeiros até 2006 e criar 1 milhão e 200 mil novos empregos. Demonstra, desta forma sua preocupação com o social e com o entendimento que normalmente aqueles que aprovam emendas no orçamento não tem, de que o turismo é uma atividade capaz de gerar melhoria na qualidade de vida e sobretudo buscar novas alternativas para um país, que precisa de caminhos outros para o seu desenvolvimento sustentável. (BOITEUX e WERNER, 2003, p.1).

A expansão do turismo, inclusive para a Amazônia, junto com a criação do Programa Bolsa família¹¹ foram aspectos positivos para o Governo Lula que naquele ano estava enfrentando o escândalo dos bingos, os conflitos no interior do Partido dos Trabalhadores (PT) que ocasionaram a expulsão de três deputados e de uma senadora, a aprovação da reforma do judiciário com a Emenda Constitucional 45¹² e a reforma ministerial que criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ou seja, a alteração no número de comissões não escapou nem mesmo do período conturbado para o Governo do PT. Ao contrário, alcançou profundamente o Legislativo. Assim, somaram-se atribuições à Comissão de Agricultura para contemplar os interesses do novo Ministério. A Comissão da Amazônia passou a somar também as responsabilidades da Integração Nacional. A Comissão de Constituição excluiu o termo redação e incluiu a expressão e as atribuições dos temas sobre Cidadania. A Comissão de Defesa do Consumidor foi separada do Meio Ambiente e Minorias.

A separação dos temas defesa do consumidor e meio ambiente, deu-se em consequência de serem assuntos com notoriedade naquele momento, primeiro porque os consumidores não suportavam mais o tempo de espera na fila dos bancos e segundo porque o meio ambiente ganhava destaque na agenda internacional.

A mudança da Comissão de Economia para Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio ocorreu em função do desempenho do Sistema Financeiro Brasileiro que passou a apresentar uma trajetória de crescimento mais sustentável, com o ciclo de crédito mais próspero da história contemporânea brasileira, além de inédita expansão dos segmentos primário e

¹¹ Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

¹² Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, de 30 de dezembro de 2004).

secundário do mercado de capitais (MARTINS, 2012). O cenário apresentado refletiu as mudanças presentes no quadro 2.

Quadro 2 - Comissões da Câmara dos Deputados do Brasil entre os anos de 2003 e 2004

RESOLUÇÃO nº 20, de 2004	RESOLUÇÃO nº 4, de 2003
I - Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	I - Agricultura e Política Rural
II - Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	II - Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
III - Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	III - Constituição e Justiça e de Redação
IV - Constituição e Justiça e de Cidadania	IV - Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
V - Defesa do Consumidor	V - Amazônia e de Desenvolvimento Regional.
VI - Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	VI - Economia, Indústria e Comércio
VII - Desenvolvimento Urbano	VII - Educação e Cultura
VIII - Direitos Humanos e Minorias	VIII - Fiscalização Financeira e Controle
IX - Educação e Cultura	IX - Finanças e Tributação
X - Finanças e Tributação	X - Minas e Energia
XI - Fiscalização Financeira e Controle	XI - Relações Exteriores e de Defesa Nacional
XII - Legislação Participativa	XII - Seguridade Social e Família
XIII - Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	XIII - Trabalho, de Administração e Serviço Público
XIV - Minas e Energia	XIV - Viação e Transportes
XV - Relações Exteriores e de Defesa Nacional	XV - Desenvolvimento Urbano e Interior
XVI - Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	XVI - Direitos Humanos
XVII - Seguridade Social e Família	XVII - Legislação Participativa
XVIII - De Trabalho, de Administração e Serviço Público	XVIII - Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico
XIX - Turismo e Desporto	XIX - Turismo e Desporto
XX - Viação e Transportes	

Fonte: Constituições e Regimento Interno da Câmara dos Deputados Atualizado.

A partir das informações do quadro 2, constata-se que a modificação também ocorreu na Comissão de Desenvolvimento Urbano, com a exclusão da expressão “e Interior” e, conseqüentemente, de suas atribuições. Acrescentamos, nesse contexto, que em 2004 ocorreu a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), conduzida pelo Ministério das Cidades, que entre outros, definiu os municípios como entes federativos e reformulou a política habitacional.

No processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano, merece destaque a aprovação da Lei 11.124, sancionada pelo presidente Lula em junho de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, fundado na descentralização, através da implantação de sistemas similares nos estados e municípios, e na integração da política de habitação à política urbana, através da sua vinculação aos conselhos das cidades. (NASCIMENTO, SANTOS JÚNIOR e FERREIRA, 2008, p. 14).

Com o prestígio da política habitacional e dimensão da problemática urbana, a Comissão de Desenvolvimento Urbano ganhou evidência, ainda que ocorressem críticas aos processos e escolhas que subordinaram a política urbana do Governo Lula (MARICATO, 2011).

Houve alteração, de igual modo, na Comissão de Direitos Humanos, que passou a agregar a temática das minorias, que anteriormente juntava-se à defesa do consumidor e meio ambiente. Segundo Lima (2010), essa ampliação refletiu, no início do Governo Lula, uma mudança profunda quanto às políticas com perspectiva racial e na relação do Movimento Negro com o Estado. O movimento negro passou a atuar como ator envolvido na formulação de políticas, ocupar cargos e ter representante nos espaços de controle social do Governo, o que gerou maior visibilidade as suas reivindicações.

Fica perceptível que no primeiro Governo Lula havia uma abrangência mais ideológica¹³ do Partido dos Trabalhadores (PT), fazendo com que as questões sociais e de meio ambiente ainda se constituíssem como foco para o Governo. O Legislativo, por seu turno, já não era tão indiferente à temática que despertava o interesse internacional. Nessas circunstâncias foi acrescentada à Comissão de Meio Ambiente a responsabilidade pelas atribuições do “Desenvolvimento Sustentável”.

O tema foi agregado à Comissão de Meio Ambiente muito em função da agenda 21 brasileira, instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS). A agenda foi incorporada às diretrizes da política ambiental do Governo e ao Plano Plurianual (PPA 2004-2007), bem como subsidiou a Conferência Nacional de

¹³ Ideológico no sentido político e conceituado por Herbert McClosky: “...sistemas de crenças explícitas, integradas e coerentes, que justificam o exercício do poder, explicam e julgam os acontecimentos históricos, identificam o que é bom e o que é mau, em política, definem as relações entre política e outros campos de atividade e fornecem uma orientação para a ação” (apud FARHAT, 1996, p. 498)

Meio Ambiente, a Conferência das Cidades e a Conferência da Saúde. Nessa perspectiva a Amazônia ganhou relevância.

Enquanto a questão ambiental e, por conseguinte a Amazônia ganhavam destaque no espaço institucional, situação inversa ocorria com a violência, porque a pressão inicial sobre os parlamentares tinha diminuído. Com efeito, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico teve a subtração dos dois últimos termos, ainda que tenha mantido suas atribuições. A princípio, dá a ideia de que foi evitada a redundância e os exageros que motivaram inicialmente a instalação da Comissão, porém podemos falar de uma perda de importância dada a redução do número de membros titulares, de 35 para 18. De qualquer modo, diferente do meio ambiente cuja pressão se dá especialmente via mídia internacional, essa comissão sofre diretamente a pressão da sociedade sempre que acontecem crimes de grande repercussão nacional.

As alterações prosseguiram no Governo Dilma. O Projeto de Resolução 166/13, autorizou o desmembramento da Comissão de Educação e Cultura em Comissão de Educação (CE) e Comissão de Cultura (CCULT), enquanto o Projeto de Resolução 237/14, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, desmembrou a Comissão de Turismo e Desporto, em Comissão de Esporte (Cespo) e Comissão de Turismo (CTUR), elevando para 22 esses órgãos na Câmara.

A partir do que se acompanhou, podemos afirmar que a chegada de partidos estreantes ao Poder Executivo interferiu na alteração do número de comissões ao longo das 18 sessões legislativas estudadas, especialmente porque isso também atinge a mudança de rumo da presidência da Câmara e conseqüentemente o privilégio de órgãos permanentes mais congruentes com a agenda do Governo. Ou seja, confirma-se a hipótese de Prince (1999), de que o tempo que um partido fica fora do poder é fator essencial para explicar o número de comissões.

Acrescentamos à relevância dada ao tempo fora do poder, saber se as alterações no número de comissões levam ao aumento ou diminuição da especialização (HAMM e HEDLUND, 1994), especialmente quando duas comissões, a exemplo das comissões da Amazônia e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável têm as mesmas atribuições.

Essas mudanças no interior das comissões, no Legislativo brasileiro, não são alvo de tanta atenção inclusive dos estudiosos, entretanto, é preciso torná-las objeto de estudo, como o fizeram Hamm e Hedlund (1994) ou Hamm e Moncrief (1982), que nesse último caso concluíram que a mudança na estrutura da comissão tem efeito visível no controle de suas atividades, a exemplo da triagem e forma da legislação. Ou seja, a mudança no desempenho é um produto direto dos efeitos combinados das alterações estruturais.

No nosso caso tornou-se objeto, porque nossa hipótese é que na Comissão da Amazônia a mudança estrutural não atingiu sua característica informacional devido à dependência do conhecimento especializado, particularmente dos deputados da Amazônia Legal.

2.2.1 Justificativa para a existência da Cindra na Câmara dos Deputados/Brasil

A preocupação com a Amazônia, a despeito de ser mundial, é maior ainda para os países que a integram. Com isso, ao menos três deles têm comissões em seus parlamentos, que especificam temáticas sobre a Região ou a seu povo: a Bolívia com a Comisión de Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente; o Peru com a Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología e o Brasil com a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra).

A Amazônia conquistou espaço na agenda dessas Nações pela abundância de água, da pesca e de minérios. Por mais que outros países não tenham uma comissão específica sobre o assunto, incluem-no nas comissões de meio ambiente. Até mesmo a França, devido a abrangência da floresta amazônica sobre a Guiana Francesa (departamento ultramarino), criou a Commission du Développement Durable et de L'aménagement du Territoire, em 2009.

Os assuntos da Amazônia ficam sujeitos à Comissão de Meio Ambiente nos países em que não há comissão específica para o assunto, porque são temáticas complementares ao Brasil, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Todavia, os organismos internacionais reclamam maior responsabilidade do Brasil, onde se encontra a maior parte da selva.

Salvo os interesses ambientais há os econômicos. Como esclarece Hazin (2010, p. 22), ao usar o conceito de Amazônia Azul, algo como 95% das relações comerciais do Brasil com outros países se efetivam pelo mar, o qual, por sua vez, responde por 90% de todas as nossas reservas de petróleo e gás em exploração e ainda a explorar, “como no caso do pré-sal e dos nódulos polimetálicos e bancos de fosfato, e tem importância como fonte de alimentos, por sua disponibilidade para a pesca e para a aquicultura”.

No caso brasileiro ainda há responsabilidade institucional. A Constituição de 1988 dedicou um capítulo ao meio ambiente, além de lhe fazer referência em diversos outros artigos. Entrementes, deu tratamento especial à Floresta Amazônica ao integrá-la ao patrimônio nacional, assegurando que sua utilização se faça na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Com a intenção de fomentar políticas específicas, o governo do Brasil utiliza o termo Amazônia Legal para a parte que abrange todos os Estados da Região Norte, além de outros Estados que aos poucos foram sendo incorporados. A Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), anexou-lhe os Estados do Maranhão (oeste do meridiano 44º), Goiás (norte do paralelo 13º de latitude sul) e Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude sul). A Lei 5.173 de 27 de outubro de 1966, que criou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em substituição à SPVEA, reformulou-a conforme segue:

Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º. (BRASIL, 1966)

A partir da criação do Estado do Mato Grosso do Sul, desmembrado de Mato Grosso, a abrangência da Amazônia Legal foi redefinida pela Lei complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977: “Art. 45 - A Amazônia, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso” (BRASIL, 1977)

O artigo 13 da Constituição Federal de 1988, além de criar o Estado do Tocantins e definir seus limites determinou, no parágrafo primeiro, que ele integraria a Região Norte. O artigo 14, por seu turno, transformou os Territórios Federais de Roraima e do Amapá em Estados Federados (Brasil, 1988).

Por mais que não altere a composição legal da Amazônia, o Plano “Amazônia Sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira”, lançado em 2008 pela Presidência da República, inclui integralmente o Estado do Maranhão como parte da Região, fato que já indicava uma perspectiva mais integracionista com a Região Nordeste. Todavia, legalmente a Amazônia brasileira compreende os Estados da Região Norte, Mato Grosso e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), perfazendo 5,0 milhões de km², ou 59% do território brasileiro (IPEA, 2008).

É preciso nos atentarmos para o fato de que em termos de dimensão territorial, a Amazônia Legal tem mais área que as regiões Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste juntas. De mais a mais, o Estado do Amazonas sozinho é maior que a região Nordeste e maior também que as regiões Sul e Sudeste, conjuntamente. Sua extensão é inferior à região Centro Oeste. Entretanto seu tamanho e o feito de deter a maior bacia fluvial do mundo não influenciam na sua representação na Câmara dos Deputados, porque existe um déficit populacional e o número de deputados por Estado está vinculado à população.

Como se vê, a dimensão de uma Região é irrelevante na composição do Legislativo. O Sul e o Sudeste abrangem a menor porção do território nacional, no entanto, pelo quantitativo populacional, têm mais deputados que a Região Norte (65), respectivamente 77 e 179 deputados. A Região Nordeste tem 151 deputados; a Centro Oeste, com 3 Estados e o Distrito Federal, tem 41.

Esse reduzido número de cadeiras na Câmara dos Deputados do Brasil não anula a importância da Amazônia Legal na Casa, uma vez que sua dimensão territorial de 5.088.668,43 km², assim como o seu destaque no âmbito internacional e as suas riquezas em biodiversidade (madeiras nobres, água doce, jazidas minerais e potencial de energia elétrica, entre outros), a colocam como uma região que deve ser priorizada pelo Governo brasileiro e, que, como tal, deve ter uma comissão específica para analisar seus assuntos.

A comissão se justifica ainda, porque a Amazônia Legal tem uma realidade dessemelhante do restante do Brasil, a despeito de compartilhar problemas e necessidades que a levam a dialogar com outros órgãos permanentes da Câmara. Isso a leva a ter posicionamentos firmes diante dos outros comitês, a exemplo do que aconteceu em 2012 quando a então CAINDR negociou com o Ministério da Educação mudanças no que concerne ao Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos, expedidos por Universidades Estrangeiras (Revalida), criado em 2011, no intuito de facilitar a entrada de médicos formados em outros países, para suprir o déficit desses profissionais no interior dos Estados amazônicos.

Ao comportar a maior floresta tropical úmida do mundo, e pela pressão externa para preservá-la, a Cindra compartilha interesses com a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), o que as leva a realizarem muitas audiências públicas conjuntamente. Outrossim, pelas riquezas minerais da floresta e pelo potencial hídrico da Amazônia, também é muito frequente partilhar interesses comuns com a Comissão de Minas e Energia (CME). Por exemplo, por mais que o assunto seja encaminhado pela Mesa da Câmara para a CME, os assuntos referentes a hidrelétricas tendem a uma participação da CMADS, e se abranger a Amazônia, também da Cindra. Para dar exemplo da necessidade de um tratamento diferenciado para a Amazônia, citamos Tundisi (2007, p. 111) que explica que as "...represas construídas na Amazônia apresentam problemas de outro porte e escalas espaciais e temporais muito diferentes dos sistemas hídricos do Sul e do Sudeste".

Por mais que alguns interesses sejam comuns a mais de um órgão permanente da Câmara, devido à dimensão territorial do Brasil, existem interesses concorrentes entre as regiões. A Região Sudeste destaca-se no desenvolvimento industrial, comercial e financeiro e é altamente urbanizada; a

Região Sul destaca-se pela indústria, o agronegócio e o turismo; a Região Centro-Oeste avulta-se pela agricultura, especialmente pela produção de grãos; a Região Nordeste sobressai-se pela agricultura e pelo turismo; já a economia da Região Norte está relacionada ao seu potencial natural (agropecuária, pecuária, extrativismo mineral e, mais recentemente, turismo voltado ao ecoturismo).

A criação de uma comissão da Amazônia na Câmara dos Deputados firma a sua importância na política externa e nos esforços de integrar as Amazônias. Desde o final do Governo FHC, em 2002, observam-se políticas de cooperação, inclusive com a implantação, em Brasília, da Secretaria Permanente da OTCA¹⁴, que tem oito países membros (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Ainda assim, só em 2006, quando o Governo Lula intensificou as relações multilaterais, foi que ocorreu a aprovação formal para a instalação definitiva da secretaria no Brasil no Congresso Nacional.

Antes dos governos FHC e Lula, ocorriam esforços pontuais de integração. A Unamaz, criada em 1987, atendia à recomendação de cientistas, professores e pesquisadores dos oito países do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). A ideia era a de formar um organismo que unisse esforços para promover um conhecimento viável ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, assim como “potencializar a atuação das instituições amazônicas de educação superior e de pesquisa e fomentar a melhoria da qualidade dos recursos humanos da Região” (OTCA).

No Governo Lula, o Brasil passou a formatar os termos dos debates nos principais foros internacionais a partir de sua busca de projetar o país como ator relevante no sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR, 2010), porém houve uma mudança de rumo na política externa, e de uma perspectiva menos sustentável para a Amazônica no seu segundo mandato.

Entre os programas de integração criados desde que a Comissão da Amazônia surgiu, podemos mencionar a Iniciativa Amazônica para a Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais (IA), que segundo a IA/Unamaz (2006, p. 1) é um Consórcio internacional criado em 2004 para

¹⁴ A OTCA resulta de uma iniciativa da diplomacia brasileira para envolver os demais países amazônicos em um mecanismo de cooperação e coordenação de políticas comuns para a região.

ajudar “a prevenir, reduzir e reverter a degradação ambiental e melhorar as condições de vida em áreas rurais da Amazônia, promovendo sistemas de uso sustentável de terras na região”.

Os membros da IA são os sistemas nacionais de pesquisa agrícola do Brasil (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-EMBRAPA), da Colômbia (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-CORPOICA), do Equador (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias-INIAP), do Peru (Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria -INIEA) e da Venezuela (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias-INIA); mais quatro centros de pesquisa do CGIAR (Grupo Consultivo Em Pesquisa Agrícola Internacional), o Ministerio de Asuntos Campesinos y Agrícolas (MACA) da Bolívia, e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura), via programa PROCITRÓPICOS, assim como outros centros de investigação.

De igual modo, há a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), iniciada em 2000 e realmente implementada em 2004, cuja pretensão foi desenvolver e integrar as áreas de transporte, energia e telecomunicações da América do Sul, com apoio técnico financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

As ações básicas da IIRSA se direcionam a dez eixos: Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês, Eixo do Sul, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo Peru- Brasil-Bolívia. Desses eixos, três se remetem à Amazônia: o quarto, o quinto e o décimo.

O eixo do Amazonas visa integralizar a Amazônia brasileira por meio de hidrovias às demais Amazôniaas e aos Estados brasileiros das regiões Nordeste e Centro Oeste. Os outros dois se voltam mais à integração internacional. Acrescente-se, ainda, a associação energética entre os países para criar oportunidades de investimentos em energia elétrica com benefício à economia, no segmento de fornecedores de bens e serviços e geração de oportunidades de desenvolvimento sustentável por meio da ligação física.

Há, também, outros programas nacionais que atingem a Amazônia, tendo como exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento –

PAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que continha inicialmente um conjunto de políticas econômicas para quatro anos, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil.

O PAC1 previu três eixos de investimento: o Logístico, que inclui as obras de transporte terrestre e fluvial; de Energia, que abarca obras dos setores elétrico e o petrolífero; de Infraestrutura Social, que inclui as obras de construção e ampliação de metrô.

O PAC 2 se estruturou em seis eixos: PAC Cidade Melhor, que se direciona aos principais desafios das grandes aglomerações urbanas; o PAC Comunidade Cidadã, que abrange a cobertura de serviços; o PAC Minha Casa, Minha Vida, que visa reduzir o déficit habitacional; o PAC Água e Luz para Todos; o PAC Transportes, que visa consolidar e ampliar a rede logística de transporte e o PAC Energia que amplia a matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas e as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção de energia.

A despeito de o PAC1 não se direcionar à Amazônia, atinge-a com os projetos energéticos na região, a exemplo de Belo Monte, no Pará e Santo Antônio e Jirau, em Rondônia. Quanto ao PAC2, Verdum (2012) explica que a atinge especialmente no que se refere ao PAC transporte:

Nesse eixo há 82 obras terrestres e fluviais, sendo 37 no estado do Amazonas, seguido dos estados de Rondônia, com 14, e do Pará, com 10 obras. Projetados em um mapa, fica nítido que está ocorrendo uma expansão e o adensamento da infraestrutura de transporte brasileira em direção à fronteira do Brasil com o Peru e a Bolívia. Um movimento semelhante com o que ocorre com o Eixo Energia. Destas 82 obras, ao menos 43 projetos de larga escala estão afetando uma ou mais de uma Terra Indígena, direta ou indiretamente, seja ao território, seja à população. (VERDUM, 2012, p. 12)

A partir dessas iniciativas que atingem direta ou indiretamente a Amazônia, vemos que as ações são implementadas com um discurso voltado para a sustentabilidade. No entanto, de 2008 em diante, a Amazônia perdeu prestígio no Governo e, na gestão da presidente Dilma, mais ainda. Isso ficou evidente quando durante a Cúpula do Clima das Nações Unidas, ocorrida em Nova York em setembro de 2014, ela se recusou a assinar a Declaração de Nova York sobre Florestas, que propõe reduzir pela metade, até 2020, a derrubada das florestas do mundo e, até 2030, zerar o desmatamento.

Aludimos que a notoriedade alcançada pela Amazônia no âmbito das discussões internacionais sobre meio ambiente atrai a atenção das organizações, ao mesmo tempo em que altera as iniciativas e os programas governamentais. A noção dessas relações é relevante porque, como ressalta Krehbiel (op. cit., p. 16), os desejos de troca de favores são fortes dentro e por intermédio das comissões e, sendo assim, os interesses podem ser redimensionados a qualquer momento. No caso da Comissão da Amazônia isso ocorreu, como veremos a seguir.

2.3 Uma comissão voltada aos interesses da Amazônia

Neste tópico se analisa a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), uma das representações mais especializadas da Câmara dos Deputados ao menos até a 53ª Legislatura, fato que a colocou em desvantagem, do ponto de vista da direção da Casa, por não atrair deputados dos demais Estados brasileiros.

Trata-se de uma Comissão que surgiu para atender demandas específicas, porque as características físicas, econômicas, culturais e sociais da Amazônia são, em muitos aspectos, diversas das demais regiões brasileiras. Resultou do Projeto de Resolução nº 21/95, do deputado Anivaldo Vale, do Pará, apesar de ser uma demanda dos parlamentares da Amazônia Legal, conforme explicita o texto a seguir:

[...] segundo o autor do Projeto de Resolução nº 21/95, foi realizado um movimento suprapartidário de parlamentares que faziam parte das bancadas dos estados da Amazônia Legal, no Congresso Nacional, que propunha ações para efetivar o desenvolvimento da região, bem como para dirimir problemas afetos àquela área. Dessa reunião, que contou com cerca de 100 parlamentares, foi aprovada a *Carta da Amazônia*, documento que solicitava em seu bojo a criação de comissões para tratar sobre Amazônia, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. (TEIXEIRA, 2012, p. 40)

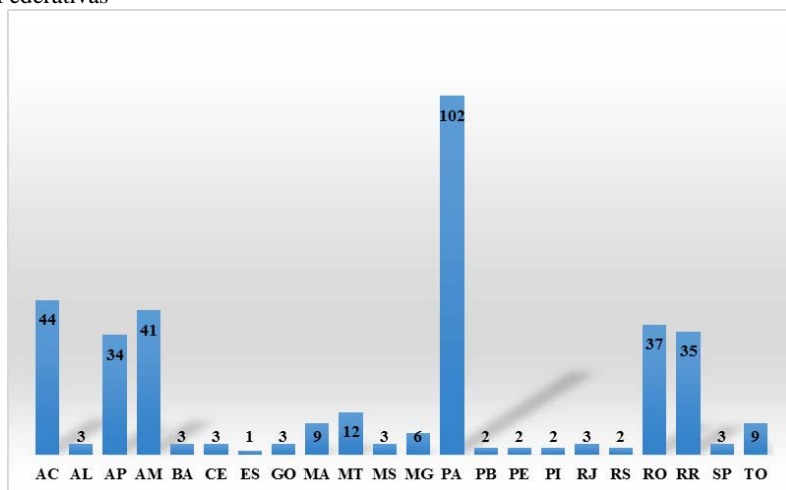
Desde seu início os deputados da Amazônia Legal a lideram. Dessa maneira, eles ocuparam 89% das vagas entre os anos de 1997 a 2014, enquanto os demais Estados apenas 11%.

Entre os Estados de representação dos parlamentares da Amazônia Legal, cabe ao Pará a maior média na composição da Cindra, 5,28 no total de 18 sessões legislativas. Para se ter uma ideia dessa preeminência, a segunda maior média é a do Acre que corresponde a 2,55 e a terceira pertence ao Amazonas, Roraima e Amapá, algo em torno de 2,1. As menores são do Maranhão com 0,56 e do Tocantins, com 0,50.

Os resultados evidenciam que o Norte se destaca na composição da Cindra com 84% dos membros do período estudado. A segunda região com maior número de membros é a Nordeste, com 7%, na qual se sobressai o Estado do Maranhão, que faz parte da Amazônia Legal, com média de 0,56. Na sequência, aparecem a Centro Oeste (5%), a Sudeste (4%) e a Sul (0%).

Quando se trata de Região, os resultados são melhores do que quando se pesquisa os Estados individualmente, pois Sergipe, Santa Catarina, Paraná e Distrito Federal, não tiveram membros titulares presentes no período do estudo, de acordo com os relatórios finais dos presidentes da Comissão e conforme mostra o gráfico a seguir, o que não quer dizer que não tenha havido projetos apresentados pelos seus parlamentares.

GRÁFICO 1 - Vagas ocupadas na Cindra, de 1997 a 2014, segundo as Unidades Federativas



Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

O Tocantins que pertence à Amazônia Legal tem uma participação menor do que se espera, em vista de seus interesses mais

voltados à exploração agropecuária, principal atividade econômica do Estado. O Maranhão apresenta-se como coadjuvante no cenário da Cindra, consequência da pouca atenção que recebe do poder público estadual e federal e de sua caracterização na década de 1980 como pré-Amazônia para justificar seu desmatamento. O Mato Grosso tem uma realidade um pouco diferente, como mostra o Gráfico 1, uma vez que compartilha mais interesses do que os dois outros Estados, devido aos seus três ecossistemas que permitem as diferentes atividades econômicas.

Portanto, fazer parte dessa parcela do território brasileiro não é condição suficiente para despertar simpatias pela Comissão da Amazônia, apesar de ter sido um requisito necessário para ocupar os principais cargos durante um longo período de sua existência.

Sendo assim, o Gráfico 1 mostra que excluídos os Estados da Amazônia Legal, quem mais se destacou foi Minas Gerais, com parlamentares presentes, mesmo que de maneira parca, desde o seu início. O Ceará teve dois representantes em 1997, um em 2007, e novamente dois em 2014.

A situação não muda muito quando avaliamos os Estados dos presidentes da Cindra, já que os representantes da Amazônia Legal foram responsáveis por 83% do cargo, enquanto os demais por 17%. Os efeitos alteram-se quando a análise se dá por unidade federativa. Quem se destaca é o Amazonas com 28% da ocupação do cargo. É seguido pelo Pará com 17% das vagas. Seguem-se Rondônia, Roraima e Acre, com 11% cada e Amapá, Paraíba, Rio Grande do Sul e Ceará com 5,5%, cada uma.

As informações até agora apresentadas mostram o predomínio da Amazônia Legal na Cindra. A tabela 1, no entanto, ilustra a mudança ocorrida no seu interior quanto à participação da Região em sua composição. O destaque em negrito anuncia que seus deputados não se fizeram presentes na presidência apenas na última legislatura.

Nas três últimas sessões legislativas em que os deputados da Amazônia Legal ficaram ausentes da presidência da Cindra, as vagas foram ocupadas sequentemente por parlamentares em primeiro mandato, realidade essa que se apresenta para 61% dos presidentes da Comissão. Os demais 39% já eram veteranos da Casa. No caso dos três últimos mandatários, todos ocuparam ou ocupam cargos em seus partidos: Wilson Filho foi vice-líder do bloco PTB/PSDC ainda que por um curto período, Jerônimo Goergen foi 1º

vice-líder do PP de 2011 a 2013; Domingos Neto é o Presidente Nacional do PROS Jovem.

Tabela 1 – Informações sobre a presidência da Cindra – Brasil - 1997 a 2014

Ano	Presidente	Estado	Partido	Vagas como titular	Vagas como suplente	Ocupou a 1º VP	Ocupou a 2º VP	Ocupou a 3º VP
1997	José Priante	PA	PMDB	1	3	0	0	0
1998	Paulo Rocha	PA	PT	5	3	0	0	0
1999	Josué Bengtson	PA	PTB	5	0	0	0	0
2000	Evandro Milhomen	AM	PSB	3	0	0	0	0
2001	Eurípedes Miranda	RO	PDT	5	1	0	0	0
2002	Luciano Castro	RR	PFL	7	1	0	0	0
2003	Átila Lins	AM	PPS	7	8	2005	0	0
2004	Júnior Betão	AC	PPS	2	1	0	2005	0
2005	Maria Helena	RR	PPS	7	1	2008	0	2006
2006	Miguel de Souza	RO	PL	4	0	0	0	0
2007	Vanessa Grazziotin	AM	PCdoB	7	5	2000	0	0
2008	Janete Capiberibe	AP	PSB	8	0	0	2012	2013
2009	Silas Câmara	AM	PSC	2	3	0	0	0
2010	Marcelo Serafim	AM	PSB	3	4	2007	0	0
2011	Gladson Cameli	AC	PP	2	4	0	0	0
2012	Wilson Filho	PB	PMDB	3	0	0	2014	0
2013	Jerônimo Goergen	RS	PP	1	0	0	0	0
2014	Domingos Neto	CE	PROS	1	0	0	0	0

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

Isso mostra a credibilidade dos parlamentares nos seus partidos e, também, que as lideranças de suas agremiações podem ter utilizado a atribuição da presidência para recompensá-los pela lealdade que demonstram ao posicionamento do grupo, característica apontada por Prince (1999). Ou, como em uma das hipóteses da tese, que suas presenças foram pontuais, já que era para atender aos interesses da FPA¹⁵ quanto aos seus propósitos mais imediatos, o que não alterou a regra restritiva e, nem efetivamente, a característica informacional do órgão.

¹⁵ “Durante a Assembleia Nacional Constituinte um grupo de parlamentares ligados à agropecuária deu os primeiros passos na defesa dos interesses do setor. A Frente Ampla Ruralista trabalhou mobilizando-se na busca de uma legislação que assegurasse, principalmente, os direitos de propriedade. O resultado deste trabalho assegurou no texto Constitucional a preservação dos direitos de propriedade rural em terras produtivas.

De 1990 a 1994, a bancada ruralista continuou a existir informalmente. Em 1995 foi fundada, com ata assinada por deputados e senadores, a Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2002, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, que em 2008 passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) para se adequar às regras de regulamentação criadas pela Câmara dos Deputados[...] (PORTAL DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA))

A condição de estreado na Câmara, não diz muito, pois a antiguidade¹⁶ não é um determinante no processo de seleção dos membros das comissões. Inclusive Prince (1999) mostra que nos EUA esse pode ser um dos elementos que se altera no contexto da mudança estrutural.

Outro fato resultante da análise da tabela 1, é que a média de mandatos como titular para os seus presidentes foi de 4,05. Contudo, quando se tratou dos membros foi de 1,48. Dessa maneira, alguns dos que ocuparam mais vezes a vaga como titular, também conquistaram o comando da Comissão, em contextos anteriores à 54ª Legislatura, conforme pode ser observado com os deputados Vanessa Grazziotin (7 vezes), Luciano Castro (7 vezes), Maria Helena (7 vezes), Janete Capiberibe (8 vezes), Átila Lins (7 vezes), Asdrubal Bentes (8 vezes), Zequinha Marinho (8 vezes), Elcione Barbalho (7 vezes), Carlos Souza (7 vezes) e Perpétua Almeida (7 vezes).

Na condição de suplente, a média das vagas como presidente é de 1,88 e dos membros, em geral, é de 1,30. Destacamos a participação do deputado Átila Lins, que ocupou seguidamente a suplência (8 vezes). Somando essas vagas com a de titular ele esteve presente em 15 sessões legislativas da Comissão da Amazônia, das quais atuou em uma como presidente e em outra como 1ª vice-presidente. A despeito disso, quem mais ocupou cargos de direção foram as deputadas Maria Helena e Janete Capiberibe. Isso pode ser consequência de que somente a partir de 2002 foi permitido aos presidentes ocuparem as vice-presidências, como pode ser evidenciado na tabela 1.

A explicação mais plausível para que o deputado Átila Lins não tenha sido o recordista de cargos na presidência, mesmo sendo filiado a partidos aliados dos Governos FHC, Lula e Dilma, no caso o PPS e o PMDB, possivelmente remete-se ao seu histórico de mudança de partido¹⁷, bem como seus posicionamentos, mais à direita, de acordo com o *ranking* do Atlas Político, acontecimentos esses que deixam dúvidas quanto a sua lealdade ao governo, especialmente por se tratar de um membro da bancada ruralista.

Vale esclarecer sobre o PPS que entre 2003 e 2004 (uma parte desse período) o partido compunha a base aliada do Governo Lula. Em 2005 tornou-se oposição, porém como os partidos não são determinantes na

¹⁶ Antiguidade aqui é definida, seguindo o entendimento de Prince (1999), como um serviço contínuo em uma casa do Legislativo.

¹⁷ Filiações partidárias: ARENA, 1979; PDS, 1980-1986; PFL, 1986-2003; PPS, 2003-2005; PMDB, 2005-2011; PSD, 2011-. (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS).

composição da Comissão da Amazônia, a deputada Maria Helena, que se encontrava na presidência, filiou-se ao PSB e se manteve na vaga do PPS e aliada do Governo.

Com a redefinição da oposição, o Governo assegurou, de 2006 a 2010, que todos os seus presidentes fossem da sua base aliada e que dessem andamento aos projetos de seu interesse. Com a presidente Dilma, nota-se que não houve empenho do PT em assegurar a lealdade dos seus presidentes, o que ocasionou uma intercepção constante dos projetos da Gestão.

A maioria dos parlamentares que ocuparam por mais vezes a vaga de titular e/ou suplente, além de exercer a presidência, também tiveram cargo na 1ª, 2ª ou 3ª vice-presidência. Esse é o caso dos deputados Átila Lins e, também, das deputadas Maria Helena, Vanessa Grazziotin e Janete Capiberibe¹⁸.

A tabela 1 mostra que o Amazonas saiu na frente, também no cargo de 1º vice-presidente (23%). Em seguida aparecem Rondônia, Roraima, Acre e Rio Grande do Sul, com 12% cada um. O Pará, de presença tão determinante na Comissão, ficou com a terceira colocação, com 11% e os Estados do Amapá, Paraíba e Ceará em quarto, com 6% cada um. Por se tratar de um cargo importante, chama a atenção o fato de ter ficado vago no ano de 2012, durante toda a sessão legislativa.

A 2ª vice-presidência foi liderada por parlamentares do Pará, com 29%. Em seguida vieram o Acre com 23%, o Amapá com 18% e os Estados do Amazonas, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Paraíba com 6%, cada um. No ano de 2013 o cargo de 2º vice-presidente ficou vago.

Restou ainda ao Pará a liderança da 3ª vice-presidência, com 31% de seus parlamentares ocupando o cargo. Em seguida, vieram Roraima com 25%, Amapá com 19%, Acre com 13% e Mato Grosso e Bahia com 6%, cada um. Trata-se de um cargo que interessa pouco aos partidos, de modo que ficou vago nos anos de 2012 e 2013.

Como visto, o cargo de presidente é importante, tanto que foi ocupado em todas as sessões legislativas. As vice-presidências porém, nem sempre o foram. Dessa maneira, faz-se necessário conhecer melhor os presidentes da Comissão da Amazônia, pois, de acordo com Reeves (1993), trata-se do jogador mais importante de uma representação legislativa, já que é

¹⁸ As deputadas sempre foram muito atuantes na Comissão.

ele quem detém mais credenciais e quem pode conduzi-la para o sucesso ou para o fracasso. Dessa maneira, o autor se interessou, entre outras coisas, em analisar a relação entre a composição e os resultados das políticas e dos padrões de votação das comissões, além das mudanças internas.

Groseclose e King (2000), compartilham dessa importância com Reeves (*idem*) e acrescentam que o drama diário do legislativo desenrola-se nas comissões e raramente os líderes dos partidos ou o presidente da Casa impõem os seus poderes de decisão política, uma vez que seus membros mostram-se resistentes às pressões. Nesse sentido, cabe a responsabilidade aos presidentes.

Diante do poder que têm (portanto, do seu presidente e na nossa opinião, dos relatores), muitas vezes as comissões tornam-se objeto de ataque dos líderes partidários, dos grupos de interesse, da mídia, entre outros. Há casos, inclusive, que os pesquisadores questionam o poder que têm e apontam a necessidade de reformas que incluam limites mais claros e menor influência delas sobre a legislação.

No caso da Cindra, o cargo de presidente foi ainda mais relevante, em função da *expertise* dos deputados da Amazônia Legal, pela responsabilidade que a FPA atribuiu na condução de seus interesses. Ela entrevistou no sentido de evitar que os deputados da Região Norte chegassem ao cargo e para que o órgão fosse retroalimentado com membros vinculados à bancada ruralista no intuito de defenderem questões como a exploração dos recursos naturais, a expansão da agricultura e da pecuária e, conseqüentemente, de modelos menos preservacionistas para a Amazônia.

A partir disso, podemos dizer que houve um jogo para manutenção de alguns membros com posicionamento mais próximo do desejável pela presidência da Comissão ou da vontade da FPA, fato esse que ocasionou mudanças no que tange à participação dos deputados da Amazônia Legal.

Nesse jogo, três fatos se destacam para uma situação de mudança. Primeiro, as vice-presidências permanecerem vagas durante algumas sessões legislativas; segundo, as frequentes alterações de nome e de atribuições; terceiro, o fato de as presidências e de seus membros, sobretudo da Região Norte, serem redimensionados abruptamente.

Sobre a mais recente mudança de nome, neste caso, de Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) para Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), o presidente, à época, declarou na TV Câmara, em março de 2013, que não foi uma decisão sua, porém da Mesa da Câmara que encaminhou uma resolução ao Plenário que a aprovou por unanimidade, porque esta, juntamente com a Comissão de Legislação Participativa eram as que menos interessavam aos parlamentares. Mencionou que o desinteresse os levava muitas vezes a apenas registrar presença e sair para acompanhar os trabalhos de uma outra comissão. Assim sendo, vamos nos remeter às mudanças.

2.4 Os caminhos para a mudança de nome e de atribuições da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

Até 2002 o número de vagas na Comissão da Amazônia manteve-se constante, 25, e era quase toda preenchida, evidenciando o interesse dos parlamentares da Amazônia por integrá-la. Em 2003 o número de cadeiras cresceu para 35 (RELATÓRIO ANUAL 2003, CADR), porque, segundo seu presidente, naquela sessão buscou-se ampliar a sua participação no debate dos problemas regionais e promover o diálogo com os demais poderes, bem como mobilizar os vizinhos dos países amazônicos para encontrar soluções para as adversidades afins.

Em 2004 a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR) foi renomeada, passando a se chamar Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR). No histórico da Cindra no portal da Câmara consta que a mudança de nome ocorreu para despertar o interesse dos parlamentares dos Estados que não compunham a Amazônia Legal, fato que segundo Idelfonso Salmito, seu Secretário Executivo, concretizou-se, no entanto que a análise dos dados mostrou ter sido pouco eficaz.

Após essa ampliação de suas atribuições, a CAINDR passou a despertar mais interesse em parlamentares que não faziam parte da Amazônia Legal, motivados pela sua nova atribuição – integração nacional. Na sua criação a Casa permitia que seus membros titulares pudessem fazer parte de outra comissão como titular, devido ao seu porte, consoante o art. 26, parágrafo 2º do RICD, ressalvada ainda à Comissão de Direitos Humanos a mesma regra. (CINDRA)

O desinteresse persistiu, além de ter ocasionado desânimo de alguns parlamentares da Amazônia. Por quê? Porque ela foi inicialmente criada para tratar de assuntos da Região. Assim, estimulava o interesse dos seus representantes políticos (especialmente da Região Norte), como era de se esperar, uma vez que lhes cabia a *expertise* necessária para informar as proposições que passavam pelo Órgão.

A *expertise* adquirida incomodava a mesa da Casa, ao Plenário e a alguns parlamentares, entretanto, os dados mostram que até então incentivava os deputados da Amazônia a se especializarem e a tomarem as decisões informadas, ou a informar o Plenário.

Acrescente-se ao incômodo causado pela *expertise*, o fato de ter ocorrido uma relativa renovação na Câmara na 52ª Legislatura. Porém, conforme mostram Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012) o índice de renovação da Casa também ocorreu na 50ª Legislatura.

Algumas informações podem ser extraídas da dinâmica da curva: (1) houve redução nas ondas de renovação no período entre 1990-2006 (9,11%); (2) a média de renovação é de 50,44%, sendo bastante estável a partir de 1994; (3) essa média pode ser considerada alta (SAMUELS, 2003). Portanto, após mesurar o fenômeno resta observar seu impacto. Os resultados indicam uma inundação média de 50% de novatos dentro da Câmara. A questão é saber até onde eles conseguem navegar. As ondas de renovação contaminam os centros de comando da Casa? Ou será que são neutralizadas pelos critérios utilizados na seleção dos seus comandantes? (SILVA JÚNIOR e FIGUEIREDO FILHO, 2012, p. 205)

Os autores questionam se as ondas de renovação atingiram os centros de comando. Nesta pesquisa indagamos se elas comprometeram a característica informacional da Cindra. Silva Júnior e Figueiredo Filho (*idem*) analisaram a antiguidade congressual, a experiência política, o *status* de *incumbente* (se o deputado ocupava um cargo dentro da Câmara no pleito eleitoral anterior a sua eleição) e os fatos que dimensionavam a profissionalização do parlamentar. A comparação foi realizada entre os ocupantes de cargos, entre os quais os presidentes das comissões e os seus

pares regulares. De acordo com os cargos, a média foi superior para a Mesa Diretora e Líderes, respectivamente 2,31 e 2,04. A média para os presidentes de comissão e da Câmara foram respectivamente de 1,38 e de 1,27.

Ao utilizarmos as mesmas variáveis estudadas por Silva Júnior e Figueiredo Filho (idem), constatamos que a média dos presidentes da Cindra é compatível com o resultado, já que foi de 1,56. Quanto à experiência política prévia, ou exercício de cargo eletivo anterior, 56% dos seus dirigentes tinham experiência prévia: vereador, deputado estadual, vice-governador, governador, presidente de sindicato, um pouco menor que a encontrada pelos autores, que foi de 60,6%. Essa diferença deve-se ao fato de que dos cinco que a presidiram a partir de 2010, somente um já havia ocupado um cargo eletivo.

Como as mudanças na Cindra se intensificaram na última legislatura e se buscava ver a questão de reeleição, recorremos à média de renovação de mandato para os deputados das quatro sessões legislativa que antecederam a 54ª Legislatura. Para isso, sinalizamos com duas possibilidades de variáveis _ reelegeu e não reelegeu _ e apresentamos tabelas separadas para os seus membros titulares e suplentes em cada uma delas, assim como desconsideramos quem se afastou ao longo da legislatura por motivos pessoais, ou para assumir cargos no Executivo local.

Tabela 2 - Situação dos deputados membros titulares da Cindra - 53ª Legislatura em relação à reeleição na 54ª Legislatura

	2007	2007 %	2008	2008 %	2009	2009 %	2010	2010 %
Reelegeu	12	66,67	10	90,91	10	62,50	8	72,72
Não reelegeu	6	33,33	1	9,09	6	37,50	3	27,27
Total	18	100,00	11	100,00	16	100,00	11	99,99

Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

O percentual mais alto de reeleição ocorreu para os membros titulares da Cindra em 2008, no caso 90,91%. Não obstante, 2008 e 2010 foram os anos com menor número de membros, no caso 11. Em 2010 o percentual de deputados que retornaram à Casa foi de 72,72%, portanto mais alto do que os outros dois anos. O percentual mais baixo foi o de 2009, nesse caso 62,50%. De igual modo, o percentual mais baixo para os suplentes foi no mesmo ano e com o mesmo percentual dos titulares, conforme mostram as tabelas 2 e 3.

Tabela 3 - Situação dos deputados membros suplentes da Cindra - 53ª Legislatura em relação à reeleição na 54ª Legislatura

	2007	2007%	2008	2008%	2009	2009%	2010	2010%
Reelegeru	12	66,67	5	90,91	11	62,50	8	72,72
Não reelegeru	6	33,33	1	9,09	5	37,50	3	27,27
Total	18	100,00	6	100,00	16	100,00	11	99,99

Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

Nas duas tabelas, por mais que tenha havido diferença no quantitativo de membros entre titulares e suplentes, o número de suplentes foi quase a metade do número de titulares e, em 2008, o resultado foi o mesmo. Qual a explicação?

Em 2007 o Presidente Lula assumiu o segundo mandato e anunciou o PAC. Desde então começou a redirecionar o interesse pela questão ambiental, episódio que desgostou a ministra Marina Silva, levando a mesma a demitir-se do cargo, em consequência dos desgastes por ações do Governo e pela escolha de Mangabeira Unger, que era ministro da Secretaria de Ações de Longo Prazo, para chefiar o Conselho Gestor do Plano Amazônia Sustentável, sem consultá-la, segundo informou a imprensa (NETTO, 2008).

Carlos Minc sucedeu a Marina no Ministério do Meio Ambiente (MMA). O novo gestor assinou o decreto que regulamentou e tornou mais rígida a Lei dos Crimes Ambientais - Decreto nº 6.514, no dia 22 de julho de 2008. Todavia, após insistentes críticas do setor agrícola sobre alguns dos seus dispositivos, foi editado o Decreto nº 6.686/2008, na mesma gestão, que atenuou diversas exigências consideradas de difícil cumprimento e que provavelmente seriam mais difíceis de serem atenuadas por Marina Silva.

Isso reflete uma grande diferença de encaminhamentos para a Amazônia entre o primeiro e o segundo mandatos do Governo Lula e que consequentemente afetou o encaminhamento dos trabalhos da Cindra. Se o desenvolvimento sustentável foi prioridade no primeiro mandato de Lula, o crescimento econômico o foi no segundo, fato que, de acordo com Leroy (2005), anulou o direcionamento para uma política ambiental consistente para a Região.

Os projetos das barragens e usinas de hidroeletricidade de Belo Monte e do Alto Madeira, a exploração de bauxita de Juruti, a ampliação da capacidade de Tucuruí, o anúncio do asfaltamento da BR 163, da BR-319 (Manaus-Porto Velho) e da BR-210 (Humaitá-Lábrea), a abertura da ligação por estrada com o Pacífico, o gasoduto Urucu-Porto Velho, as usinas de ferro-gusa de Marabá e do Maranhão, a soja presente desde já, além da franja sul da Amazônia brasileira, em Rondônia, no Amazonas, no Pará, em Santarém, mas também na margem esquerda do Amazonas, no Amapá e em Roraima, criando uma frente comum com as madeiras e a pecuária, se sobrepõem e apagam qualquer pretensão de um desenvolvimento próprio para a região, qualquer sinal de uma política ambiental consistente. Todas essas iniciativas são promovidas ou vigorosamente defendidas e apoiadas pelo governo. (LEROY, 2005)

A opção por hidrelétricas e a ampliação da soja dão ideia dessa transformação, além da participação dos deputados do PT na Comissão. O Partido elevou ligeiramente o número de componentes na Cindra entre os anos de 2003 a 2005, contudo o diminuiu no segundo mandato de Lula e manteve a média de três componentes em cada sessão legislativa, no Governo Dilma

Para entender a aproximação entre proporção de vagas dos partidos na Câmara e na Cindra, foi preciso considerar outros aspectos. O primeiro é que a representação da Amazônia nem sempre preenche as cadeiras. Muitas vezes as vagas disponíveis para um partido são deixadas para outro, aliado ou oposição. Ademais, mesmo que a sua composição não siga exatamente a proporcionalidade em termos de partido, são os majoritários que se destacam. Isso vai de encontro aos resultados obtidos por Prince (idem), de que os partidos da minoria também tendem a exercer controle sobre a nomeação dos seus membros em cerca de metade dos casos. Ele mostra que ao menos 5% das comissões por ele estudadas foram presididas por membros do partido minoritário.

Na Cindra, em primeiro lugar veio o PMDB, com uma média de 3,17 parlamentares. Logo em seguida o PT, com 3,11 e o PSDB, com 2,06. Obviamente, os maiores partidos. Ocorre, no entanto, que quase sempre essa presença é pontual. No caso do PSDB, sua participação destacou-se no período do primeiro mandato do Presidente FHC, tal qual foi quase nula no Governo Lula, ainda que tenha voltado a crescer no Governo Dilma, especialmente porque se assumiu como principal opositor dos Governos do PT e porque foi seu concorrente nas eleições de 2014.

O percentual de participação do PSDB (relativo ao total de vezes que houve participação de um de seus correligionários) foi mais alto em 1997,

ano em que a Comissão deu início a seus trabalhos e momento em que foi elaborada a Agenda 21, um plano de ação para o século 21, que procurava promover o desenvolvimento sustentável incluindo os conceitos de preservação ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Tabela 4_ Vagas ocupadas pelo PT, PSDB e PMDB entre a 50ª e 54ª Legislaturas na Comissão da Amazônia e na Câmara dos Deputados do Brasil

Ano	% das vagas ocupadas na Comissão da Amazônia			% do partido na Câmara Federal		
	PT	PSDB	PMDB	PT	PSDB	PMDB
1997	8,33	25,00	25,00	9,55	12,28	12,28
1998	13,04	17,39	17,39	9,55	12,28	12,28
1999	16,00	16,00	16,00	11,50	19,30	19,30
2000	12,50	8,33	8,33	11,50	19,30	19,30
001	12,50	16,66	16,66	11,50	19,30	19,30
2002	13,04	26,08	26,08	11,50	19,30	19,30
2003	14,28	5,71	5,71	17,74	13,65	13,65
2004	20,00	5,00	5,00	17,74	13,65	13,65
2005	21,06	0,00	0,00	17,74	13,65	13,65
2006	18,75	6,25	6,25	17,74	13,65	13,65
2007	16,66	0,00	0,00	16,18	12,87	12,87
2008	20,00	0,00	0,00	16,18	12,87	12,87
2009	18,75	6,25	6,25	16,18	12,87	12,87
2010	18,18	0,00	0,00	16,18	12,87	12,87
2011	20,00	13,33	13,33	16,76	10,52	10,52
2012	17,64	5,88	5,88	16,76	10,52	10,52
2013	23,08	7,69	7,69	16,76	10,52	10,52o
2014	15,00	10,00	10,00	16,76	10,52	10,52

Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013, informação fornecida pela Cindra no que se refere à 2014 e Portal da Câmara dos Deputados.

O PSDB foi pouco presente nos Governos do PT, ficando sem representantes em quatro sessões legislativas. Se considerarmos as vagas ocupadas em relação a sua bancada, as percentagens mais altas também ocorreram durante o Governo FHC (9,52% e 6,35%) e as menores na 53ª Legislatura.

Quanto ao PT, pode-se afirmar que participa ativamente da Comissão desde o início, sendo o único que teve representantes em todas as sessões legislativas. Todavia, se consideramos somente o número de vagas ocupadas, constatamos uma participação inconstante, já que o percentual mais

alto se deu no Governo Dilma (23,08%) e o mais baixo durante a gestão de FHC (8,33%).

Na composição da Comissão da Amazônia, tudo depende do referencial que se toma. Se consideramos a bancada, o PT foi mais efetivo na Comissão durante o Governo FHC, porém se levamos em conta as vagas preenchidas na Comissão, seu melhor resultado foi no Governo Dilma.

O PMDB, desde a redemocratização do país se mantém entre as maiores bancadas da Câmara, assim como sempre alia-se com o partido do poder. Avaliando-o em relação à Cindra, e considerando a relação entre vagas ocupadas na Comissão e a bancada do partido na Casa, a maior participação ocorreu durante o segundo mandato de FHC, conforme observado no destaque em azul da tabela 5. Apesar disso, o maior percentual de participação do PMDB ocorreu no primeiro ano do Governo Lula (8%), ainda que sua participação durante o seu Governo tenha sido muito inconstante, foi inexpressiva durante a gestão Dilma, com a participação de sua bancada variando entre 1,28% e 2,56%.

A pouca participação no Governo Dilma ocorreu porque apesar de o PMDB ocupar a vice-presidência, ele perdeu força em sua gestão, tanto em se tratando de cargos do primeiro quanto do segundo escalão, seja nos ministérios, nas subsidiárias da Petróleo Brasileiro S/A, no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), na Embratur, em Furnas, nos Correios. Sua resposta foi a participação de sua bancada variando entre 1,28% e 2,56%.

O PMDB ocupou uma única vaga como titular da Comissão nos anos 2010 e 2011. A diferença da 54ª, em relação às demais legislaturas, está no fato de ter ficado as três últimas sessões com apenas duas vagas. Ou seja, não ocorreu pico de participação em nenhum momento, como ocorreram em todas as demais. Exemplo de pico foi quando o PMDB, como um dos principais aliados do Governo Lula, ocupou 40% das vagas da Cindra no seu pior período de baixa, em 2008, quando participou com 4,5% dos membros de sua bancada, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5_ Membros da Cindra - Bancada do PT, PSDB e PMDB na 50ª, 51ª, 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas da Câmara dos Deputados do Brasil

Ano	Vagas preenchidas	Vagas ocupadas			Bancada do partido			% de vagas ocupadas X bancada		
		PT	PSDB	PMDB	PT	PSDB	PMDB	PT	PSDB	PMDB
1997	24	2	6	3	49	63	107	4,80	9,52	2,80
1998	23	3	4	4	49	63	107	6,12	6,35	3,74
1999	25	4	4	5	59	99	83	6,77	4,04	6,02
2000	24	3	2	5	59	99	83	5,08	2,02	6,02
2001	24	3	4	5	59	99	83	5,08	4,04	6,02
2002	23	3	6	4	59	99	83	5,08	6,06	4,82
2003	35	5	2	6	91	70	75	5,49	2,86	8,00
2004	20	4	1	2	91	70	75	4,40	1,43	2,67
2005	19	4	0	3	91	70	75	4,40	0,00	4,00
2006	16	3	1	3	91	70	75	3,30	1,43	4,00
2007	18	3	0	3	83	66	89	3,61	0,00	3,37
2008	10	2	0	4	83	66	89	2,40	0,00	4,50
2009	16	3	1	2	83	66	89	3,61	1,52	2,25
2010	11	2	0	1	83	66	89	2,40	0,00	1,20
2011	15	3	2	1	86	54	78	3,49	3,70	1,28
2012	17	3	1	2	86	54	78	3,49	1,85	2,56
2013	13	3	1	2	86	54	78	3,49	1,85	2,56
2014	20	3	2	2	86	54	78	3,49	3,70	2,56

Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013, informação fornecida pela Comissão no que se refere à 2014 e Portal da Câmara dos Deputados

A baixa no número de titulares, entre as várias explicações possíveis, pode ser reflexo do fato de a Amazônia e Meio Ambiente serem duas preocupações internacionais, com financiamentos internacionais, que sofreram com a crise econômica desencadeada desde agosto de 2007, com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, e que afetou financiamentos, entre os quais, o Fundo Amazônia.

O Fundo Amazônia, conforme o Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008, tem por finalidade arrecadar doações para investimentos não-reembolsáveis em “ações de prevenção, de monitoramento e de combate ao desmatamento, assim como para promover a conservação e o uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia” (MARCOVITCH, 2014, p. 4). Seus principais doadores inicialmente foram o Governo da Noruega¹⁹, a República Federativa da Alemanha²⁰ e a estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)²¹.

¹⁹ Doação: R\$ 1.653.944.934,43

²⁰ Doação: R\$ 60.697.500,00

²¹ Doação: R\$ 9.509.209,01

A crise atingiu fortemente os mercados financeiros e de capitais dos EUA e dos países da Europa que tinham bancos expostos diretamente à securitização ou titularização das hipotecas de alto risco, fato que levou ao desmanche do Global Shadow Banking System (CINTRA e FARHI, 2008).

A Alemanha, o segundo maior investidor do Fundo Amazônia e membro da União Europeia (UE), foi mais afetado pela crise do que a Noruega, sua maior investidora e que não pertence à UE, cujos impactos sobre o país, e sua economia, foram limitados. Ainda assim, algumas medidas de crédito e monetárias foram tomadas, além do fato de que desde 2001 a norma orçamentária, que regulamenta a aplicação de ganhos de capital provenientes do fundo previdenciário do governo, estipulou que as alocações dele provenientes destinadas ao orçamento anual do governo, não poderiam ultrapassar 4% dos seus rendimentos, o que certamente afetou os investimentos no exterior.

As restrições de financiamentos inclusive por questões burocráticas não é fato esporádico e sem impacto, conforme mostra Marcovith (ibidem, p. 4), é “alvo constante de restrições por evidências de burocratização e inércia. As doações escasseiam e não surgem perspectivas de outros países contribuintes, enquanto cresce o volume de projetos”.

A escassez de doações afetou as políticas preservacionistas e conseqüentemente a força do grupo que a defendia na Comissão da Amazônia. Isso permitiu que a bancada ruralista se articulasse e ganhasse espaço a partir de 2010, e a dominasse na 54ª Legislatura quando, apesar do número de participantes ter se elevado ligeiramente, ocorreu decréscimo da bancada do Norte e um ligeiro acréscimo do Nordeste.

A situação dos financiamentos nos projetos amazônicos agravou-se ainda mais, quando em 2012 o Banco Central Americano anunciou o maior programa de estímulo financeiro da sua história, em uma tentativa de recuperar a economia, fazendo com que os países desenvolvidos comesçassem a se recuperar e os países emergentes a rumar para uma crise, circunstância que levou os países, como o Brasil, a privilegiar um desenvolvimento com respostas mais imediatas.

Mesmo com o reflexo da crise, constatamos que em 2014 cresceu o número de membros da Cindra para o mesmo quantitativo de 2004. Porém tal crescimento tem uma explicação: o recém-criado Partido Republicano da

Ordem Social (PROS) precisava ser acomodado. Assim sendo, ficou com a presidência e com as três vice-presidências, totalizando quatro vagas na Comissão, porque o bloco PP/PROS detinha a terceira maior bancada da Câmara (59 deputados), o que lhe dava o direito de ocupar a presidência de comissões de acordo com o quociente na Câmara.

O que se evidencia, em relação à Amazônia, é que após os primeiros sinais da crise o Governo brasileiro reagiu em 2008, lançando o “Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira”. Isso não foi suficiente e, a partir de 2009, os investimentos na Região ficaram mais escassos. Ainda assim, em 2010 houve um esforço para regulamentar o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), cujo papel é promover o modelo de desenvolvimento sustentável de baixo carbono no País.

O reflexo da crise e o impacto sobre a reeleição dos deputados da Amazônia fica visível na tabela 6 que mostra que o percentual de titulares com mandato anterior nas quatro últimas sessões legislativas, em geral, decresceu (66,67%, 58,82%, 46,15% e 55%). A situação muda quando se trata de suplentes (membros titulares de outras comissões), que ao contrário, se elevou ou se manteve. Em 2011 o percentual foi de 61,11%, em 2012 subiu para 68,42%, em 2013 e 2014 se manteve em 75%, como mostram as tabelas 6 e 7.

Tabela 6 - Situação dos deputados membros titulares da Cindra na 54ª Legislatura em relação à deter mandato anterior

	2011	2011%	2012	2012%	2013	2013%	2014	2014%
(V1) Titular - mandato anterior	10	66,67	10	58,82	6	46,15	11	55,00
(V2) Titular - Não teve mandato anterior	5	33,33	7	41,18	7	53,85	9	45,00
Total	15	100	17	100	13	100	20	100

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

Tabela 7 - Situação dos deputados membros suplentes da Cindra na 54ª Legislatura em relação à deter mandato anterior

	2011	2011%	2012	2012%	2013	2013%	2014	2014%
(V1) Suplente - mandato anterior	11	61,11	13	68,42	12	75,00	15	75,00
(V2) Suplente - Não teve mandato anterior	7	38,89	6	31,58	4	25,00	5	25,00
Total	18	100,00	19	100,00	16	100,00	20	100,00

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A tabela 6 mostra que mais de 50% dos parlamentares que se encontravam como membros titulares da Cindra, em 2013, não haviam tido mandato na 53ª Legislatura e a tabela 7 mostra que no caso dos suplentes, o percentual dos que tinham mandato caiu para menos da metade do percentual dos titulares. Entre os suplentes o percentual mais alto foi em 2011 e, ainda assim, não chegou a 39%. Os dados ilustram que houve uma taxa de renovação considerável dos membros titulares na 54ª Legislatura.

A renovação levou a mudanças no equilíbrio de poder interno na Cindra, porém já antecipamos que nem tanto em relação a partido, mas à Região ou Estado dos deputados que, por conseguinte, alterou a estabilidade dos ambientalistas na Comissão.

Em vista disso, as hipóteses defendidas por Prince (1999) se confirmam mais uma vez, porque a chegada de novos partidos ao poder surtiu efeito no número de comissões e conforme vimos, na composição da Cindra. Até então, por mais que se rebatizassem os órgãos permanentes da Casa, raramente ocorriam transformações quantitativas bruscas em um curto período, como aconteceu neste século.

O que se constata, porém, é que no caso da Cindra, nada foi mais determinante para a ocorrência de mudança de equilíbrio de poder do que o afastamento dos deputados da Região Norte na sua composição. Observou-se, ainda, que o ápice das mudanças deu-se na 54ª Legislatura, quando, entre outras coisas, foi quebrada a tradição do seu presidente ser representante de um Estado da Amazônia Legal.

Por fim, as mudanças no âmbito da Cindra serão melhor analisadas quando atingirmos as audiências públicas e as relatorias, o que se realizará nos próximos capítulos. Neste, o intuito foi ressaltar a presença das comissões no legislativo brasileiro desde a primeira Constituição e do Regimento Interno, até as versões que lhes garantiram o poder conclusivo, especialmente para esclarecer o contexto de surgimento da Comissão da Amazônia e entendê-la na sua conjuntura histórica das mudanças. Em seguida, apresentamos os fatores econômicos e políticos que afetam as comissões, assim como os dados da Cindra que indicam ao menos alterações no equilíbrio de força no seu interior.

No decorrer deste capítulo, indicamos que o Estado é uma das variáveis mais importantes para entender as mudanças que ocorreram no

equilíbrio (ou distribuição) de poder e mostramos, igualmente, que os partidos não podem ser ignorados, tanto que a participação da base aliada do governo tem uma participação mais intensa enquanto encontra-se no poder.

Cabe dizer que os assuntos referentes a Amazônia têm agenda específica de políticas públicas, seja no que tange a programas, projetos ou tratados, pela sua dimensão territorial, suas riquezas, suas peculiaridades e pelos interesses que a circundam. Para avaliar as mudanças na apreciação dos assuntos, foram necessárias as análises das audiências públicas e das relatorias para examinar se as mudanças estruturais afetaram a característica informacional da Comissão.

3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DE MUDANÇAS OCORRIDAS NA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA: A AÇÃO DA BANCADA RURALISTA

O poder de decisão por parte das comissões do Poder Legislativo brasileiro está assegurado desde a Emenda Constitucional nº 1, feita à Constituição do Brasil de 1967, e realmente efetivado com a Carta de 1988, que no inciso I do parágrafo 2º do artigo 58 atribuiu-lhe a votação de projetos de lei que dispensem, na forma do regimento, a competência do Plenário, em matérias que sejam de sua competência, quando não houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

Todavia, isso não exclui a necessidade de habilidade para obter resultado o mais próximo possível do ponto médio das comissões, ou para manter o poder de agenda nos assuntos de sua jurisdição, seja no que tange às audiências públicas ou na votação dos projetos de lei. A capacidade de interferir na agenda quase sempre está relacionada com o domínio de informação em vista da especialização nas suas atribuições.

Para entender o encaminhamento da agenda de audiências públicas e verificar se as mudanças ocorridas na estrutura da Comissão da Amazônia afetaram o seu papel informacional, este capítulo foi dividido em três partes: no primeiro explicamos o que se entende por informação, ou por teoria informacional; na segunda expomos o contexto de mudança na Cindra; na terceira, analisamos as audiências públicas na 54ª Legislatura, comparando-a principalmente à sua antecessora, a 53ª.

A metodologia utilizada para este capítulo foi explicar o conceito de informação e a partir do uso da estatística descritiva apresentar o resultado do número de projetos apreciados conclusivamente na Comissão e no Plenário, seguindo com a comparação das 52ª e 54ª Legislaturas em relação ao perfil dos seus membros, para então analisar as audiências públicas na 54ª Legislatura, porque foi na qual se operaram as principais mudanças. Ademais, recorreremos aos jornais, pauta das reuniões, relatórios da Comissão, requerimentos, notas taquigráficas, e ao Portal da Cindra na página da Câmara dos Deputados na *internet*, para obter os dados para esta parte do estudo.

3.1 O papel informacional das comissões e da Cindra

Ao conceituar informação, resgatou-se Gilligan e Krehbiel (1987). Ao tratar da tomada de decisões coletivas e da lógica informacional para procedimentos com alterações restritivas, os autores mencionam que a especialização é uma característica predominante do processo decisório em órgãos colegiados. Explicitam, igualmente, que a relação entre a Comissão e o Plenário é regida por um conjunto complexo de procedimentos.

Diferentemente dos Estados Unidos, que é o ambiente legislativo de análise dos autores, no Brasil a relação foi delineada ainda na Carta Magna, e apenas refinada no Regimento Interno da Câmara Federal. Com isso, a capacidade de o Plenário alterar as propostas de projeto de lei fica restrita, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Câmara. Isso não impede que ocorram estratégias que redirecionem a vontade da comissão em consonância com os interesses do Plenário, do Governo ou de um grupo de pressão, a exemplo de uma bancada ou frente parlamentar.

Segundo Gilligan e Krehbiel (*idem*) a restrição sobre a capacidade de o Plenário alterar as propostas dos órgãos permanentes reforça o seu papel informativo. Ou seja, os procedimentos restritivos podem incentivar as comissões a reunir informações e facilitar a adoção de políticas que beneficiem conjuntamente a comissão e o Plenário. Sendo assim, temos que os constituintes brasileiros apostaram em um mecanismo de incentivo ao aspecto informacional.

Shapiro (1987) fez um esforço para deixar o mais claro possível o conceito de informação de Gilligan e Krehbiel. Ele esclareceu que os autores não identificaram a causa da prática das regras restritivas, mas uma possível causa e/ou um fator que leva a sua manutenção, assim como instruiu que o conceito delineado pelos autores difere do encontrado na Teoria da Comunicação, uma vez que no modelo que defendem estão inclusas apenas as informações sobre as possíveis consequências do projeto de lei.

Desse modo, se o Plenário recebe qualquer novo dado sobre as consequências do projeto de lei da comissão, mesmo que sejam apenas dados seletivos sobre consequências positivas, e que não recebam dados sobre as alternativas, ocorreu um aumento de informação; diminuiram os custos de

incerteza sobre o PL e, diante disso, o projeto segue na direção de sua aprovação. Conseqüentemente, para obter mais informações, o Plenário impõe regras fechadas sobre si mesmo, proporcionando, com isso, o incentivo para as comissões fornecerem mais informações.

Seguindo a realidade própria do legislativo brasileiro, quando o colegiado da Cindra recebe qualquer dado novo do relator sobre as conseqüências do PL, houve um incremento de informação, redução dos custos de incerteza e um incentivo para a permanência dos parlamentares da Amazônia Legal na Comissão, uma vez que frequentemente são eles que ocupam o cargo, mesmo nos períodos que se aprofundaram as mudanças, como ficará mais claro no quarto capítulo.

Na regra fechada a comissão pode manter o Plenário no limite do favorável à aprovação, ou pode modificar o conteúdo do projeto de lei no sentido da preferência daquele, proporcionando mais informações, ou, ainda, pode combinar ambos. Contudo, quando a aplicamos à realidade brasileira, entendemos que o presidente da comissão, ou o relator do PL, pode manter o colegiado no limite do favorável à aprovação, ou modificá-lo para atender às preferências do colegiado.

Sempre que as preferências da comissão e do Plenário estão relativamente próximas, a comissão tem incentivos elevados para fornecer mais informações, todavia apenas uma elevada incerteza sobre as conseqüências do projeto de lei pode evitar que o Plenário se mova sobre o limiar da aprovação. Assim sendo, mais informação significa, por definição, menos incerteza e, assim, um movimento a caminho da aprovação. Quando, no entanto, as preferências da comissão e do Plenário divergem bastante, é improvável que sejam oferecidos novos dados sobre as conseqüências do projeto. Em vez disso, a comissão, ou na nossa realidade o relator, poderá apresentar dados altamente selecionados que lhes sejam favoráveis, porém que depreciem as preferências do Plenário, ou do colegiado. Esse fato também pode ocorrer nas audiências públicas, atualizando-se os dados para a relação entre o presidente e o colegiado da comissão

Toda a ação do Plenário em favor da informação da comissão ocorre justamente para reduzir as incertezas quanto ao projeto de lei, ou quanto ao encaminhamento das ações, no caso das audiências públicas. Desse modo, a sinalização da informação permite que se contemple somente

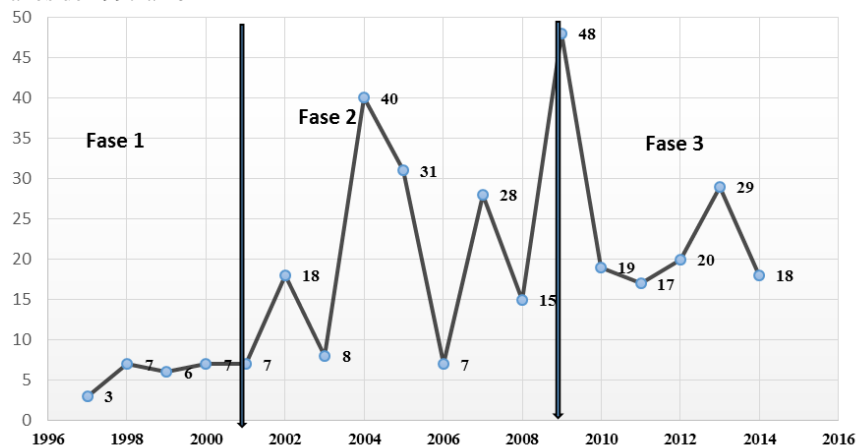
uma forma de comportamento estratégico pelas comissões que, neste caso, se refere à variável quantidade de informações obtidas e disponibilizadas ao Plenário, ou no nosso caso, ao próprio colegiado.

O modelo não pode contemplar a variação da estratégia da qualidade das informações disponíveis para o Plenário porque o conceito de sinalização de informação não contém uma dimensão qualitativa. No entanto, ele deve se preocupar com as consequências, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade de dados oferecidos, fato que do ponto de vista de Shapiro (*idem*) é insatisfatório para justificar as regras fechadas para uma real transferência de conhecimento. Nesse sentido, a comissão que constrói uma reputação de *expertise* se beneficia da regra fechada. No caso da Cindra, sustenta-se na especialização dos deputados que representam os Estados da Amazônia Legal.

Pela própria razão inicial da existência da Comissão da Amazônia, não se pode ignorar sua *expertise* e a importância do seu trabalho ao longo das 18 sessões legislativas. Como mostra o Gráfico 2, é amplo o número de projetos apreciados conclusivamente por aquela representação, assim como sua existência pode ser caracterizada por três fases. A fase um, corresponde aos seus primeiros anos e ao período em que o Governo se encontrava nas mãos do PSDB; a fase dois se iniciou no último ano do Governo FHC e se prolongou até o penúltimo do Governo Lula; e a três vai do último ano do Governo Lula, até o último ano do primeiro mandato da presidente Dilma, como será visualizado no Gráfico 2.

A diferença entre as duas primeiras fases é apenas quantitativa e a diferença destas com a última, vai além e pode ser dimensionada por diferentes variáveis. De qualquer maneira, neste momento iremos nos ater à questão quantitativa. Até o ano de 2001 a Cindra aprovou poucos projetos, não chegando a 10, em nenhuma das sessões. Entre 2002 e 2009 ocorreram picos de crescimento e decréscimo, indo de oito a 48 os projetos aprovados. Em 2010 se iniciou um outro ciclo que, com exceção de 2013, manteve-se estável com uma média de 20 projetos aprovados, como mostra o Gráfico 2.

GRÁFICO 2 - Projetos de lei apreciados na Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 a 2014



Fonte: Relatórios anuais da Cindra dos anos de 1997 à 2014

O Gráfico 2 evidencia que a apreciação conclusiva na Comissão da Amazônia é uma realidade. Não obstante, há uma turbulência quanto ao número de projetos de uma sessão para a outra. Desse modo, nas duas primeiras sessões legislativas de existência da Comissão o percentual de apreciação conclusiva chegou a 100%, fato esse que também repetiu-se em 2011.

Em cinco sessões da Cindra o percentual de apreciação conclusiva foi superior a 90% (2004, 2007, 2009, 2010 e 2012). Por outro lado, em nove sessões, mesmo que o percentual não tenha sido superior a 90%, ele também não foi inferior a 50% (1999, 2000, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2013 e 2014). Em uma única ocasião, de todo o seu histórico, ocorreu de o percentual ser menor que 50%, no ano de 2001, justamente o período de mudança de fase, que por sinal tem a ver com a mudança de governo, o que não anula a *expertise* do colegiado.

Sem embargo, os dados da tabela 8 mostram que deixando de lado o percentual e se atendo ao número de projetos em si, quem se destacou no número de projetos apreciados pelo Plenário foi a terceira sessão legislativa da 54ª Legislatura, neste caso, seis. Até então, o número máximo que havia seguido para apreciação do Plenário havia sido quatro, dois durante o Governo FHC (2001 e 2002) e outros dois durante o Governo Lula (2005 e 2008).

Tabela 8 – Projetos de lei apreciados conclusivamente pela Comissão da Amazônia e pelo Plenário entre 1997 e 2014

Ano	Nº de PL's com apreciação conclusiva pela Comissão da Amazônia	Nº de PL's com apreciação conclusiva pelo Plenário	% de PL's com apreciação conclusiva pela Comissão
1997	3	0	100,00%
1998	7	0	100,00%
1999	6	2	66,67%
2000	7	2	71,42%
2001	7	4	42,85%
2002	18	4	77,78%
2003	8	3	62,50%
2004	40	1	97,50%
2005	31	4	87,10%
2006	7	2	71,43%
2007	28	2	92,86%
2008	15	4	73,33%
2009	48	1	97,92%
2010	19	1	94,74%
2011	17	0	100,00%
2012	20	1	95,00%
2013	29	6	79,31%
2014	18	3	83,33%

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

A tabela 8 legitima a ideia de mudança, já que ilustra que mesmo nos dois momentos em que a Comissão teve o maior número de apreciações (2004 e 2009), em ambos, um único PL seguiu para apreciação do Plenário. Ela dá a dimensão da importância do trabalho da Comissão e do trabalho poupado ao Plenário, assim como nos oferece a oportunidade de analisar a relação entre a Comissão e o Plenário na votação de projetos de lei.

O resultado da tabela 8 reforça que o conhecimento dos membros da Cindra é imprescindível, seja a partir da ciência prévia sobre as políticas na sua jurisdição, ou do desenvolvimento contínuo de competência na área, ou mais especificamente da especialização adquirida no dia-a-dia de convivência nos Estados amazônicos, onde os deputados têm domicílio eleitoral. Como se vê, é uma comissão especializada no âmbito de sua jurisdição.

A aquisição de informação por parte da Comissão da Amazônia torna-se a própria razão de sua existência, sobretudo quando constatamos que a apreciação conclusiva pela Comissão é sete vezes maior que a apreciação pelo Plenário. De 288 projetos de lei aprovados entre 1997 e 2014, 88%

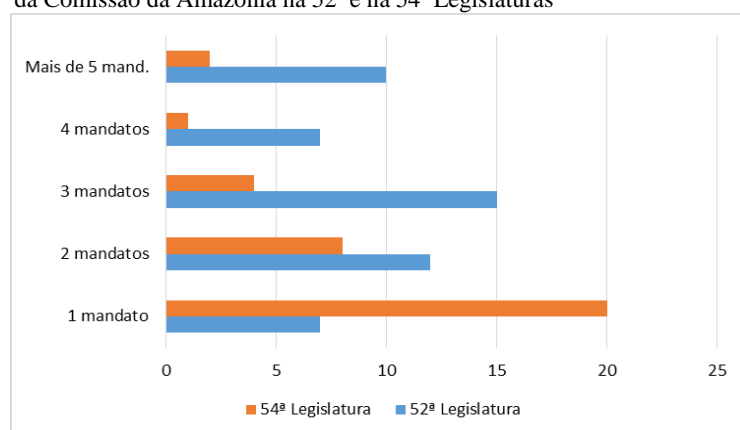
tiveram a apreciação no seu âmbito.

A regra se mantém, no entanto não há como negar a discrepância de alguns dados referentes à 54ª Legislatura, fato esse que nos fez optar por compará-la a outra legislatura, a 52ª, que tem perfil muito próximo de todas as demais composições anteriores, pois igualmente o partido que se encontrava no poder, era o PT. Se não mudou a regra, nem o partido majoritário, ou o que estava no poder, então o que mudou? Mudou o perfil de seus membros e o equilíbrio de forças no interior da Comissão.

Quanto ao perfil, podemos afirmar que os deputados que conduziram a apreciação dos projetos de lei eram políticos experientes, mas que ainda assim, ocorreu uma mudança em termos de *know-how* que não pode ser ignorada.

Ao comparar a 52ª com a 54ª Legislaturas percebe-se que sucedeu um processo inverso em relação à experiência dos deputados da Cindra, haja vista que na primeira predominou um número de mandatos superior a dois e na 54ª inferior a 2, caracterizando uma renovação dos seus membros, porque mais de 50% deles se encontravam no primeiro mandato, como mostra o Gráfico 3. Um outro contraste remete-se ao número de membros com pelo menos cinco mandatos na 52ª Legislatura, o qual chegou a um quarto do seu total, acontecimento que remete à experiência e que os levava a dimensionar melhor as consequências do PL.

GRÁFICO 3 – Número de mandatos dos deputados que foram membros da Comissão da Amazônia na 52ª e na 54ª Legislaturas



Fonte: Relatórios anuais de atividades da Comissão da Amazônia e biografias dos deputados pesquisadas no Portal da Câmara.

A despeito desse contraste, não se pode dizer que todos os membros da 54ª Legislatura eram estreantes na política. Somente 37% realmente o eram. Entre os demais, 28% eram oriundos de mandatos no Legislativo Municipal ou Estadual; 3% do Legislativo Municipal ou Estadual e do Senado; 20% do Legislativo Municipal ou Estadual e do Poder Executivo; 3% do Legislativo Municipal ou Estadual e de Cargo no Executivo e no Senado; 3% do Senado; 3% de Cargo Executivo e 3% de Cargo no Executivo e no Senado.

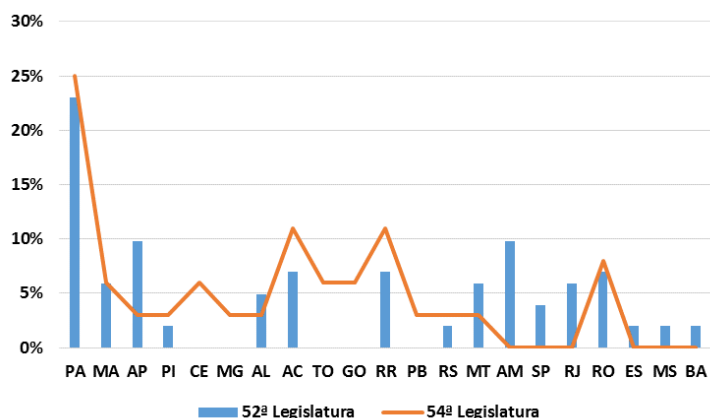
Na 52ª Legislatura, dos 14% que estavam no seu primeiro mandato na Câmara, os estreantes na vida política somavam 43%, outros 29% já haviam ocupado cargo no poder Legislativo Municipal ou Estadual; 14% no Legislativo Municipal ou Estadual e no Poder Executivo, e 14% no Poder Executivo.

Para dar uma melhor noção das mudanças estruturais na Cindra, é preciso considerar que a maioria dos deputados novatos da 54ª Legislatura eram oriundos da Região Norte (61%), fato que a afeta diretamente. Os demais eram representantes dos Estados das regiões a seguir: 22% do Nordeste; 11% do Centro-Oeste; 6% do Sul. Portanto, eram pouco conhecedores da trama política na Comissão (e comprometidos com os investidores de suas campanhas), o que desestabilizou as votações e as ações na Comissão.

Especificando melhor a participação dos membros da Cindra por Estado, há de se considerar que nas 18 sessões legislativas sempre houve o domínio dos Estados da Amazônia Legal, em especial os da Região Norte. Os resultados obtidos para a 52ª Legislatura confirmam isso, já que a Região Norte obteve 66% das vagas, a Nordeste 12%, a Centro-Oeste 8%, a Sul 12% e a Região Sudeste 2%.

Na 54ª Legislatura o Norte teve o mesmo percentual de 66%. Então o que mudou? Alterou o percentual do Nordeste que se elevou para 20% e a ligação dos parlamentares com a FPA. A Região Centro Oeste manteve os 8%, a Sul diminuiu para 3% e a Sudeste ficou com 3%. A princípio consegue-se enunciar que o crescimento da bancada do Nordeste deu-se em função da presidência da Cindra ter ficado duas sessões com o Nordeste, o que dá a entender que ao menos na definição dos seus membros, a presidência acabou sendo fundamental para a tão desejada ampliação da participação das demais regiões.

GRÁFICO 4 - Estados de representação dos membros da 52ª e 54ª Legislaturas da Comissão da Amazônia



Fonte: Relatórios anuais de atividades da Cindra da 52ª e 54ª Legislaturas.

Em ambas as legislaturas, há destaque para a presença do Estado do Pará, na Região Norte, com 24% dos membros na 52ª e 26% na 54ª Legislatura. Contudo, o Gráfico 4 mostra o crescimento do número de membros dos Estados do Acre e Roraima, ausência de integrantes do Tocantins, a manutenção dos deputados de Rondônia e uma redução do número de representantes dos Estados do Amazonas e do Amapá.

No caso do Amapá há um aspecto a considerar entre as possíveis respostas. A deputada Janete Capiberibe, cuja presença sempre foi constante na Cindra, renunciou à vaga após ser destituída da relatoria do projeto que visava criar o Conselho Nacional de Política Indigenista²², pelo então presidente Jerônimo Goergen (PP-RS), ligado à FPA, que passou à condição de seu relator. A deputada explicou ao jornal O Globo:

²² Projeto de Lei 3.571/08, do Poder Executivo, que incluía a participação de representantes do governo, dos índios e de entidades indigenistas que atuam na área. Nele o governo teria a metade dos votos, e os índios e as entidades, a outra metade. O presidente do Conselho votaria apenas em caso de empate. Seu caráter, portanto, seria deliberativo e não apenas consultivo. Deveria vigorar substituindo a Comissão Nacional de Política Indigenista, um órgão consultivo. Em novembro de 2014 a proposta foi rejeitada na Comissão.

(...) — Estão alijados (da discussão na comissão) os povos indígenas, os ribeirinhos, os castanheiros, os seringueiros, os pescadores, os extrativistas — a população tradicional da Amazônia — disse Janete Capiberibe... A comissão descaracterizou-se. Sua composição de pensamento singular impõe um debate pouco democrático, hermético aos pensamentos e às peculiaridades regionais características. É pautada por um modelo de desenvolvimento hegemônico, avesso à diversidade e à presença de modelos econômicos locais de exploração extrativista sustentável. O caráter de integração que se pretende dar transparece a imposição de um modelo inadequado à Amazônia, como é à maioria da população que ficará afastada dos seus meios culturais e tradicionais de subsistência. Isso tudo resulta num debate pouco democrático estranho à essência regional" - diz a deputada na mensagem à Eduardo Alves (ÉBOLI, 2013).

A partir da afirmação da deputada, feita ao jornal O Globo, recorreremos ao Atlas político, entre outros, para entender melhor a investida da Frente Parlamentar da Agropecuária ou Bancada Ruralista, na Comissão da Amazônia. O levantamento realizado mostrou que 33% dos membros da 52ª Legislatura eram vinculados à FPA e que esse número se elevou para 89% na 54ª. Trata-se de uma bancada que, em geral, contrapõe-se aos projetos de lei que têm por propósito a promoção da reforma agrária, e atualmente à demarcação de terras indígenas, uma vez que defende os interesses de empresas e proprietários de terra.

Sobre a presença de deputados da Região Norte, especialmente de Roraima, na defesa dos interesses da FPA na Cindra, a explicação é que em 2009 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu manter a demarcação contínua da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol, no Estado, o que gerou a insatisfação dos parlamentares que, na maioria, defendiam os interesses dos arrozeiros que tiveram de deixar a área homologada, situação que repercutiu em 2010 na eleição de um representante do grupo, Paulo César Quartiero (DEM-RR).

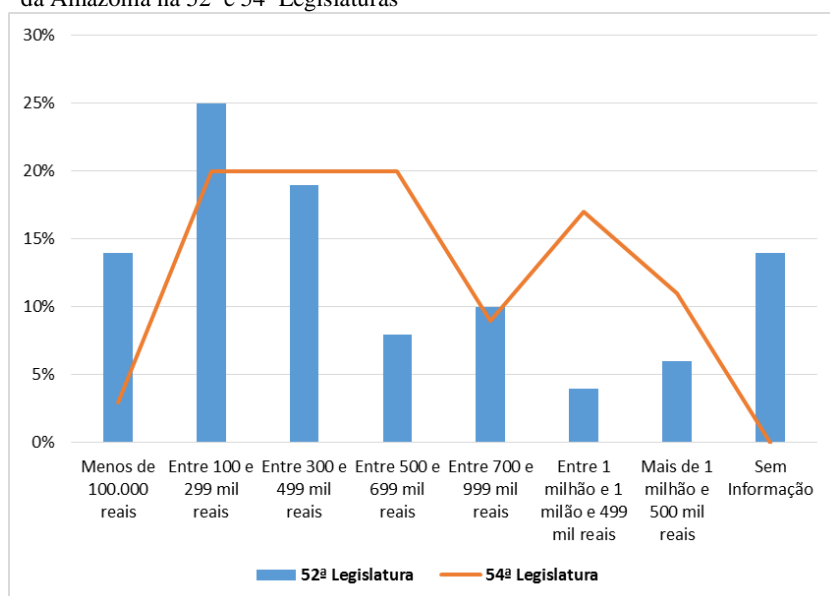
Quanto ao cenário geral, outras duas questões devem ser consideradas para o aumento da bancada ruralista. A primeira foi a expansão do agronegócio na Amazônia que conduziu a estratégia de reforçar a presença de ruralistas na composição da Comissão; a segunda, porque diante da votação de projetos de interesse da FPA, ela passou a atuar de forma mais agressiva no sentido de redimensionar a condução dos projetos, o que levou a bancada a investir no financiamento das campanhas eleitorais dos membros com perfil mais direcionado aos seus interesses, o que pode ser constatado com a ampliação dos gastos e com os principais financiadores da campanha

eleitoral, a exemplo da JBS S.A (José Batista Sobrinho), da Bunge, da Camil, e de outras empresas ligadas ao agronegócio, à celulose, aos agrotóxicos, além de mineradoras, como pode ser constatado no sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com tais financiadores, na 54ª Legislatura os gastos de campanha se elevaram, o que pode ser visualizado por meio da linha de cor laranja, presente no Gráfico 5, que ilustra que de uma legislatura para a outra diminuiu o número de eleitos com menos de R\$ 299.000,00 e se elevaram os gastos acima desse valor, sobretudo superior a R\$ 1.000.000,00. Houve um ligeiro decréscimo apenas das despesas entre R\$ 700.000,00 e 999.000,00. Assim sendo, a eleição de membros com um perfil de esquerda ficou mais difícil de ocorrer.

Nossa afirmação é reforçada pelo fato de um pouco mais de 25% dos membros da 54ª Legislatura precisarem de um valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 para se eleger ou reeleger. Sendo assim, o alto custo da campanha passou, então, a comprometer inclusive o sufrágio universal, uma vez que inibe a candidatura dos cidadãos menos abonados.

GRÁFICO 5 – Comparativo de gastos de campanha dos membros da Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas



Fonte: Relatórios de atividades anuais da Cindra

Não se conseguiu dados sobre os gastos de campanha de alguns membros da 52ª Legislatura, porque apesar de o sítio do TSE²³ anunciá-los, os mesmos não estavam acessíveis. No entanto, particularizando apenas as informações dos deputados de Roraima que atuaram na Cindra, de acordo com as quantias declaradas, tem-se que na 52ª Legislatura ainda foi possível eleger-se com menos de R\$ 100.000,00 para o total de 25% do colegiado. Outros 50% se elegeram com valores entre R\$ 100.000,00 e R\$ 299.000,00. Não foi possível obter informação dos outros 25%.

Nas eleições de 2010, 75% dos representantes de Roraima que atuaram na Cindra, elegeram-se com valores entre R\$ 100.000,00 e R\$ 299.000,00. Os outros 25% com valores entre R\$ 300.000,00 e R\$ 499.000,00. Isso inviabilizou a disputa eleitoral para candidatos que buscavam a reeleição, o que fez com que 75% de seus representantes estivessem no primeiro mandato.

A situação da 52ª Legislatura foi bem diferente, dado que apenas 25% estavam no primeiro mandato, 25% no segundo, 25% no quarto e 25% no quinto. Ou seja, 75% deles já eram experientes na Câmara dos Deputados. Ainda assim, pode-se relatar que a situação dos demais membros da Comissão de uma legislatura para outra, não é diferente de Roraima em consequência de apenas 14% se encontrarem no primeiro mandato, quantitativo este que se elevou para 57% na 54ª Legislatura.

Praticamente não houve mudança da 52ª para a 54ª Legislatura em relação aos deputados com dois mandatos, posto que diminuiu de 24% para 23%, assim como dos deputados com oito mandatos, que se elevou de 2% para 3%. Nos demais casos, a diferença foi mais significativa, em razão de cair de 29% para 11% os membros com 3 mandatos; de 14% para 3% com 4 mandatos; de 8% para 3% com 5 mandatos e de 10% para 0% com 6 mandatos.

A renovação dos membros da Câmara também foi decisiva para redefinir o posicionamento dos membros da Cindra de uma legislatura para outra, como mostra a tabela 9, aumentando o número de deputados de oposição e também o percentual dos que, mesmo sendo de apoio ao Governo, tinham opiniões mais à direita, de acordo com o Atlas Político.

²³ Solicitamos os dados ao TSE que informou que deveríamos pedi-los à Câmara dos Deputados, para a qual pedimos, mas que indicou que precisávamos encaminhar o pedido ao TSE.

Tabela 9 - Posicionamento dos membros da Cindra nas 52ª e 54ª Legislaturas

	52ª Legislatura	54ª Legislatura
Oposição/Direita	39%	31%
Governo/Direita	25%	16%
Governo/Esquerda	24%	9%
Oposição/Esquerda	6%	28%
Oposição/Centro	2%	6%
Centro/Esquerda	4%	0%
Oposição/Centro	0%	3%
Centro/Direita	0%	3%
Governo/Centro	0%	35%

Fonte: Atlas Político

Na 52ª Legislatura, havia mais deputados de oposição com apreciação à direita. Todavia, os de apoio ao Governo, somados tanto os de posicionamento à esquerda quanto de direita era 49%, que acrescido do percentual dos parlamentares de centro e de esquerda, poderia chegar a 53%.

Na 54ª Legislatura se somarmos os deputados da base de apoio ao Governo com posicionamento de esquerda, direita e centro, o máximo que pode ser alcançado é 43%. Apesar disso, o resultado que se sobressai na tabela 9 é o de deputados de oposição com posicionamento à esquerda, já que da 52ª para a 54ª Legislatura teve um acréscimo de 75%. Ou seja, a participação de deputados de oposição no Governo Dilma foi ampla.

Isso dá mostras de que a Comissão da Amazônia agrega diferentes interesses, como é de se esperar de um ambiente político. Então, a partir da perspectiva de Groseclose e King (op. cit., p. 51) podemos dizer que a Cindra se compara a uma pizza a ser fatiada, na qual cada grupo, diante de suas preferências, quer obter o pedaço maior, em um jogo que não é de soma zero, mas que aparenta ser. Ainda assim, dependendo das negociações realizadas no seu interior, pode haver flexibilização do posicionamento dos deputados. A apreciação ou posicionamento do deputado tem muito a ver com a sua conduta no órgão permanente: de defesa da preservação da Amazônia, de apoio à expansão agropecuária, de salvaguarda do crescimento dentro da lógica do desenvolvimento sustentável, e assim por diante.

A despeito dos resultados em relação ao posicionamento oposição/direita, ou em função do contexto histórico, ou da composição da Comissão, ou das negociações em função dos interesses do primeiro Governo

Lula e ainda do insucesso nas investidas da bancada ruralista, havia um direcionamento mais preservacionista da Comissão da Amazônia na 52ª Legislatura.

Nesse sentido, foi necessária uma investida mais enérgica por parte da bancada ruralista para mudar a condução da Comissão da Amazônia quanto aos assuntos e, especialmente, o direcionamento da votação dos projetos de lei, providenciando a realocação de seus membros, não só na presidência, mas em quase toda sua composição. Isso alterou o posicionamento dos seus integrantes porém, como mostraremos, não desestabilizou a regra fechada e a sua base informacional. Sua ofensiva garantiu a aprovação de projetos e a formulação de agenda o mais próximo do interesse da FPA, principalmente nas reuniões de audiência pública.

A mudança de orientação no que diz respeito ao poder de agenda veio ao encontro da tese de Cox e Macubbins (2002) quando classificam o poder da mesma de acordo com o grau de centralização de poder. Em cada momento o poder fica sob a responsabilidade de um ator social: de líderes partidários, de presidentes de subcomissões, de coligações apartidários, entre outros. No caso da Comissão da Amazônia até a 53ª Legislatura a agenda seguiu os interesses do grupo ambientalista ou do Governo, uma vez que havia preponderância do Executivo sobre a Comissão. Entretanto, na 54ª Legislatura já ficou claro que o poder foi assumido pela bancada ruralista e assim a votação de alguns projetos contrariou o grupo favorável aos interesses indígenas e ambientais e ao Poder Executivo.

Um exemplo da perda da preponderância do Poder Executivo sobre a Comissão da Amazônia foi a votação do Novo Código Florestal²⁴, em 2012, aprovado com pontos defendidos pelos ruralistas e sem as mudanças propostas pelo Governo na versão aprovada no Senado. Há de se esclarecer que para aprová-lo, de acordo com seus interesses, ela entrevistou não só na Comissão da Amazônia como também na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). No entanto, chegar ao êxito não foi fácil, tanto que o projeto seguiu um longo caminho até à votação, como mostra o texto a seguir.

²⁴ Altera o código de 1965 e regulamenta a forma como a terra pode ser explorada.

No dia 24 de maio de 2011, foi colocado em votação o Substitutivo do relator-deputado Aldo Rebelo (PCdoB), originário do projeto de lei (PL) Nº 1.876/1999, do Deputado Sérgio Carvalho, que ao ser aprovado passou a tramitar com a designação de Projeto de Lei da Câmara (PLC Nº 30/2011). Para os parlamentares chegar ao PLC e sua votação final, a sociedade testemunhou a tramitação de uma proposta que demorou 12 anos para ser concluída. Esse tempo não foi um tempo de debate com os segmentos organizados da sociedade civil, sindical, científica e acadêmica, mas um tempo inerte onde o projeto ficou engavetado e a discussão obstruída pelos setores ruralistas. (VIGNA, 2012, p. 1)

Todos os entraves e o desfecho da redação do Novo Código Florestal acabaram não anulando a relevância peremptória dada à Cindra pela FPA, dando sinais de que após a votação o alcance de seus objetivos imediatos voltará a participar e não a dominar a Cindra, haja vista que seus focos indeclináveis são a CAPADR e a CMADS.

Outro dado que sugere tal conclusão baseia-se em Groseclose e King (op. cit., p. 51 et seq.) e nas investidas pontuais da bancada ruralista, porque nada impede que os interesses dos membros da Comissão redirecionem-se e que o apoio à bancada ruralista seja retirado em função de acordos com o Governo, ou com outros grupos, a exemplo da frente que defende a abertura de áreas de mineração, principalmente em terras indígenas.

A outra possibilidade é que as investidas da FPA levem a uma mudança estrutural mais profunda que atinja suas atribuições jurisdicionais no que se refere aos assuntos da Amazônia porque, segundo Adler e Wilkerson (2008), as guerras informais podem sim mudá-las. A exemplo disso eles citam as 150 alterações formais feitas em relação às jurisdições das comissões na Câmara americana. Inclusive, a pesquisa realizada pelos autores foi no contexto de grandes transformações jurisdicionais no que tange às reformas Bolling-Hansen, ocorridas em 1975, sobre o que opinam que elas provocaram avanços quanto às metas coletivas de melhoria da coordenação política e de uma maior partilha de informação.

No caso da Comissão da Amazônia, afirmamos que as mudanças processadas contribuíram para uma maior participação dos Estados de fora da Amazônia. Sendo assim, é conveniente que o passo seguinte seja aclarar as mudanças ocorridas. Além dessa, vamos mostrar, a seguir, que outras mudanças operaram-se no seu domínio.

3.2 Cindra: diagnóstico e audiências públicas

Em se tratando de Brasil, o poder das comissões é legalmente garantido, no entanto é uma incógnita saber de quem realmente emana o seu poder, sobretudo porque concordamos com Groseclose e King (op. cit., p. 51 et seq.) de que o grau de centralização de poder de um determinado ator é momentâneo e as comissões sofrem interferências externas.

Sem embargo, os partidos majoritários e/ou os presidentes da Comissão exercem uma influência sobre seus membros. Porém, Groseclose e King alertam que é possível que o poder de agenda fuja das mãos do seu dirigente e, por consequência, da vontade do partido que o levou ao cargo. É de competência dos partidos majoritários a escolha das comissões que vão presidir, o que lhes avaliza vantagens nos casos das que são mais disputadas²⁵, entretanto não lhes dá garantia de manutenção de poder sobre quem a conduz.

Algumas constantes apontadas pelos autores em relação aos partidos majoritários, é que são eles quem escolhem as lideranças institucionais, o presidente da Câmara, os presidentes das comissões, e os presidentes das subcomissões. De igual modo, são eles que detêm a maioria absoluta do órgão permanente que define o mérito das proposições na Câmara dos Deputados, CCJC e Comissão de Regimento, respectivamente no Brasil e nos Estados Unidos.

Os autores insistem que os partidos majoritários controlam as nomeações de seus membros para comissões permanentes, de inquérito e, também, de sistematização, e que de igual modo comandam uma parcela desproporcional de pessoal e de outros recursos legislativos e em consequência disso, controlam o acesso à agenda no Plenário. Entendemos, inclusive, que também controlam as agendas das reuniões de audiência pública, no Brasil.

Sobre o poder de agenda contemporizamos com a teoria desenvolvida por Cox e McCubbins (1993), que seguiu em direção contrária a Krehbiel (1987), que dizia que os partidos não detêm poder de agenda; e de

²⁵ Não é o caso da Comissão da Amazônia.

Rohde (1991) que defendeu que eles se subordinam à agenda do Governo. Do ponto de vista dos primeiros, essas agremiações formam um cartel e se especializam no controle da agenda muito mais que no controle de votos. Nesse aspecto, procuram determinar o que votar inicialmente, para diminuir a pressão sobre os votos dos seus membros.

Os pressupostos da teoria sustentam que os membros do Congresso buscam a reeleição, o crescimento pessoal na Casa, e galgam o *status* de maioria. À vista disso, a reputação do partido afeta tanto a sua probabilidade de reeleição, e mais significativamente, a exequibilidade de permanecer como maioria.

O valor da reputação de um partido em promover a eleição ou reeleição de seus membros depende significativamente da realização da trajetória de sucesso no Legislativo. Sendo a reputação constituída como um bem público, a legislação que a afeta torna-se, também, um bem público para os associados da agremiação e, nesse sentido, é preciso superar os problemas de cooperação e coordenação que porventura surjam.

Para o sucesso de todos, a legenda partidária torna-se um problema de ação essencialmente coletivo, orientado pela parceria dos membros. Por conseguinte, é preciso delegar poder de definição de agenda aos integrantes mais antigos, formando um cartel que monopoliza esse poder. Isso leva o partido majoritário a ganhar a maioria dos cargos de definição de agenda e a escolher os ocupantes dos cargos para conduzir a definição da agenda. Assim, o Presidente da Comissão é o ator que controla os procedimentos que impedem que uma legislação indesejada atinja o Plenário, ou no nosso caso, que seja aprovada ou rejeitada.

Essa realidade pode mudar a qualquer momento e, no caso da Comissão da Amazônia, isso já ocorreu e, por mais que a investigação seja orientada pela Teoria informacional, não há como ignorar a Teoria Partidária no contexto do legislativo brasileiro. Até 2010 eram os partidos majoritários ou de base do Governo que abarcavam a presidência da Cindra e, também, direcionavam suas ações. Porém, a partir de 2011, isso começou a mudar, porque o Governo despertou para outros interesses e, também, porque os partidos mais alinhados com os propósitos da bancada ruralista passaram a reivindicar para si a presidência da Comissão.

A estratégia da bancada ruralista ampliou sua capacidade de

alterar as propostas sem intervir na regra fechada, porém afastando a possibilidade de seus integrantes usarem seus conhecimentos sobre as consequências de políticas alternativas dentro de sua jurisdição, e de utilizarem a informação de forma estratégica. Isso desencadeou uma sequência de ações que contrariaram as ambições do Governo, do seu partido e de parte dos membros mais antigos da Cindra, o que pode ser evidenciado pela diferente presença dos partidos nas duas legislaturas que estão sendo estudadas neste capítulo.

A 52ª Legislatura dispôs de uma representação que refletiu a bancada da Câmara, em que o PT deteve 24% das vagas, o PMDB somou 22%, o PFL ocupou 7% e o PSDB outros 7%. Houve uma pequena variação no que concerne ao PPS e ao PDT, os quais se fizeram mais presentes que os dois partidos anteriores ao ocupar 11% das vagas, cada um. Em seguida, veio o PP com 9%, o PTB com 5% e o PSB e o PSC com 0,2%, cada um.

A 54ª Legislatura apresentou uma situação um pouco diferente, porque a presença dos partidos não refletiu a representação na Casa. O PT, tal qual o Partido Social Democrático (PSD), ocupou 11% das vagas, assim como o PMDB e o Solidadriedade (SD)²⁶ tiveram, respectivamente, 9%. O PP, o PSB e o PSDB ficaram com 8% cada um; o PR, o DEM, o PSC, o PROS²⁷ e o PDT com 6% cada, o PTB e o PPS com 3% individualmente.

Os dados sobre os partidos são válidos na análise porque, seguindo a Teoria Racional, o comportamento dos membros da Comissão da Amazônia pode ser modelado por intermédio do pressuposto da racionalidade e, nesse caso, a redução do número de integrantes de partidos mais ideológicos pode dar indícios de um rearranjo provocado pelo grupo desenvolvimentista e, principalmente, pela bancada ruralista para encaminhar projetos mais polêmicos, como o chamado Novo Código Florestal e de demarcação de terras indígenas, como também abrir caminho para a aprovação da proposição para exploração de recursos minerais em terras indígenas.

O PT será incluído como partido ideológico, a despeito de seus atuais posicionamentos, porque estudos anteriores e sua atuação na Cindra permitem que isso seja feito. Inclusive, antes de ser governo, Kinzo (1993) o

²⁶ Ou SDD

²⁷ PSD, SD e PROS – criados entre 2011 e 2013

designou como partido realmente ideológico. Corroboramos com a opinião porque na 52ª Legislatura dos 11 deputados com filiação em um único partido (apenas dois estavam no primeiro mandato, e ambos do PT) 64% eram filiados ao PT, 18% ao PMDB, 9% ao PCdoB e 9% ao PDT. No caso dos parlamentares que já haviam se filiado a oito partidos ou mais, 50% eram do PMDB, 25% do PFL e 25% do PTB.

Na 54ª Legislatura nove deputados haviam se filiado exclusivamente a um partido. Contudo, sete deles estavam no seu primeiro mandato, sendo três do PT. Entre os demais, um se encontrava no segundo mandato e era do PSB e o outro no terceiro mandato, era do PT. O parlamentar que já estava na sua sétima filiação era do PSC. Isso reflete a indisciplina partidária que, de acordo com Mainwaring (1993) é uma das características negativas dos partidos do Brasil, e que ficou patente na Comissão da Amazônia.

Quando se trata da Comissão da Amazônia, por mais que o PT fosse ideológico, a redução do número dos seus partícipes por si só não explicaria as mudanças ocorridas, porque em nenhum dos dois momentos sua participação foi superior a um quarto das vagas e nem inferior a 14%. O que se pode dizer é que a atuação de seus correligionários, somada a de outros parlamentares com perfil mais à esquerda, foi determinante nos momentos anteriores à 54ª Legislatura para manter uma postura de votação com orientação mais à esquerda, os quais, em geral, eram oriundos do PCdoB, PSB, PDT, PPS e do PV.

Desse modo, a tabela 10 revela que a mudança na Comissão da Amazônia, além dos Estados, pode ser explicada pela ausência dos parlamentares dos partidos com perfil mais à esquerda na 54ª Legislatura, mesmo que realce que não houve grande diferença nos percentuais exclusivamente do PT, de 1997 a 2014. Ou seja, não se prende às agremiações majoritárias, mas sim, à ausência dos partidos mais à esquerda.

Tabela 10 - Presença dos partidos na Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas

	52ª Legislatura				54ª Legislatura			
	1ª sessão	2ª sessão	3ª sessão	4ª sessão	1ª sessão	2ª sessão	3ª sessão	4ª sessão
PT	14%	20%	21%	19%	20%	17%	22%	15%
PMDB	17%	10%	16%	19%	6%	12%	14%	10%
PSDB	6%	5%	0%	6%	13%	6%	7%	10%
PSD	0%	0%	0%	0%	13%	23%	0%	10%
SD	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	5%
PP	9%	15%	5%	6%	7%	0%	22%	5%
DEM/PFL	6%	0%	6%	7%	0%	6%	7%	5%
PTB	6%	5%	5%	0%	7%	0%	0%	5%
PPS	9%	10%	16%	6%	0%	0%	0%	5%
PROS	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%
PDT	3%	10%	5%	0%	7%	6%	7%	5%
PSC	6%	5%	5%	0%	7%	12%	7%	5%
PR	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	0%
PEN	0%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%
PV	3%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%
PSB	3%	5%	5%	6%	13%	6%	0%	0%
PCdoB	3%	5%	5%	6%	7%	0%	0%	0%
PL	15%	5%	11%	25%	0%	0%	0%	0%
PRONA	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

O destaque da Tabela 10 fica com a segunda sessão da 54ª Legislatura quando os membros do PSD (23%) dominaram a Cindra. Na terceira, o PT e o PP tiveram o mesmo percentual de membros, entretanto o PPS, PSB e PCdoB ficaram ausentes. Na quarta sessão foi a vez do PROS regê-la, e mais uma vez, os três partidos mencionados mantiveram-se fora do jogo. No caso do PT, aquele foi o momento de sua menor presença em uma legislatura.

A ausência dos partidos mais à esquerda ocorreu particularmente nas terceira e quarta sessões da 54ª Legislatura, o que a torna marcante. Contudo, o crescimento das agremiações mais à direita tornou-se notória a partir da segunda sessão. Essa informação deve ser somada a de partidos dos presidentes da Comissão e a dos relatores dos projetos de lei para que se tenha um quadro mais confiável de resposta à presença ou ausência dos partidos mais à esquerda, no que tange à mudança na composição e condução da Cindra.

Indo além, agora cabe relacionar os partidos com a presidência da Comissão da Amazônia. Na 50ª Legislatura, período do Governo FHC, os

dois deputados que a presidiram foram respectivamente do PMDB (1997) e do PT (1998), e nenhum tinha vínculos com a bancada ruralista. Na 51ª, na mesma gestão do Executivo, o dirigente da primeira sessão, que era de posicionamento mais à direita, era componente da bancada ruralista. Na segunda, ele era filiado ao PSB, tinha posicionamento à esquerda e não integrava a FPA. Na 3ª, ele tinha novamente posicionamento à esquerda e também não integrava o mesmo grupo. Na quarta, a despeito de o deputado ter posicionamento à direita e ser filiado ao PFL, não era aliado à FPA.

Na 52ª Legislatura, período do Governo Lula, a 1ª sessão da Cindra foi presidida pelo deputado Átila Lins na época do PPS, o qual tem o nome vinculado à bancada ruralista. Na 2ª e na 3ª sessão, o cargo também ficou com o PPS, e no caso da 2ª, o deputado Junior Betão, se não era da bancada, era simpatizante das suas causas. Isso mostra que ser de um determinado partido não diz tudo, porque o congressista pode ser de direita e não compactuar com os interesses da FPA (ou bancada ruralista), ou ser de esquerda e defender os seus interesses, ou de outros, fato esse que converge com a opinião de Mourão (2005).

A tropa de choque da soja na comissão é democrática: vai do PFL ao PT. Além da presidência, os ruralistas têm também a relatora, a petista goiana Neyde Aparecida, que finge lutar a favor do meio ambiente. Na base de apoio, estão os irmãos Caiado, Ronaldo (PFL-GO) e Sérgio (PP-GO), Moacir Micheletto (PMDB-PR), velho aliado do desmatamento, que há quatro anos apresentou projeto para mudar o código florestal, e Luiz Bittencourt (PMDB-GO), relator da MP que liberou a comercialização da soja transgênica em novembro de 2003. Essas são as grandes estrelas. (MOURÃO, 2005)

Apesar de Mourão (*idem*) incluir os deputados do PT na composição da bancada ruralista²⁸, constatamos que o único membro do partido que presidiu a Cindra (1998) defendeu interesses opostos ao do grupo. Ademais, no que tange à 53ª Legislatura, foi presidida respectivamente por uma deputada do PCdoB e outra do PSB, cujas presenças sempre se deram na defesa dos índios e da preservação da floresta amazônica. A 3ª sessão ficou nas mãos de um deputado do PSC, com posição de centro-esquerda e membro da FPA. A 4ª foi presidida novamente pelo PSB por um deputado com posição definitivamente de esquerda.

²⁸ Se contrapõe ao fato de ser um partido ideológico

Apesar disso, na 54ª Legislatura, dois dos presidentes da Cindra eram assumidamente ruralistas, da 1ª e 2ª sessões legislativa. O presidente da 3ª não aparece no Atlas Político como membro da bancada, no entanto, em sua página na *internet*, foi publicado um artigo do Jornal Congresso em Foco, de 29 de novembro de 2013, que o incluiu como integrante, como pode ser visto a seguir.

A medida não interessa só aos ruralistas, mas também ao próprio governo, que quer destravar obras de energia, como a Usina de Belo Monte, no Pará, e de transporte, consideradas importantes para fazer a economia voltar a crescer. A mudança também beneficia, indiretamente, as populações quilombolas. Em alguns lugares, como o Maranhão, elas estão em conflitos com índios e a Funai por causa da indefinição sobre o usufruto de determinadas áreas. A minuta foi entregue ao presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), nesta quinta-feira (28). Segundo o presidente da Comissão da Amazônia, o ruralista Jerônimo Goergen (PP-RS), a bancada pretende mandar uma contraproposta ao Ministério da Justiça no final da semana que vem. Ele avaliou como positivas as mudanças sugeridas pelo Executivo. Mas quer ampliar o debate sobre o assunto com outros representantes do agronegócio no Congresso. Uma de suas propostas é permitir que terceiros acionem a Câmara de Mediação de Conflitos diretamente. Pela minuta, só a presidência da Funai pode fazer isso. (CONGRESSO EM FOCO, 29/11/13)

As ações do deputado Jerônimo Goergen na Cindra também o remetem a posições mais ajustadas com os propósitos da FPA do que muitos deputados a ela filiados. O presidente da 3ª sessão da 54ª Legislatura deixou o PP em 2013 e se filiou ao PROS. No ano seguinte, assumiu a presidência da Comissão. Sua atuação mais elogiada pelos ruralistas foi a que impediu a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, como mostra o artigo a seguir:

Em seu primeiro mandato como deputado federal, Goergen, eleito pelo PP do estado do Rio Grande do Sul, é um dos autores do PLP 227/2012 e o atual relator do projeto de criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (PL 3571/2008), na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara. Votou a favor da alteração do Código Florestal (Lei 12.650/2012). É ligado à Frente Parlamentar da Agropecuária e tem defendido publicamente a suspensão de todos os processos de demarcação em curso no país. (A REPÚBLICA DOS RURALISTAS, sd)

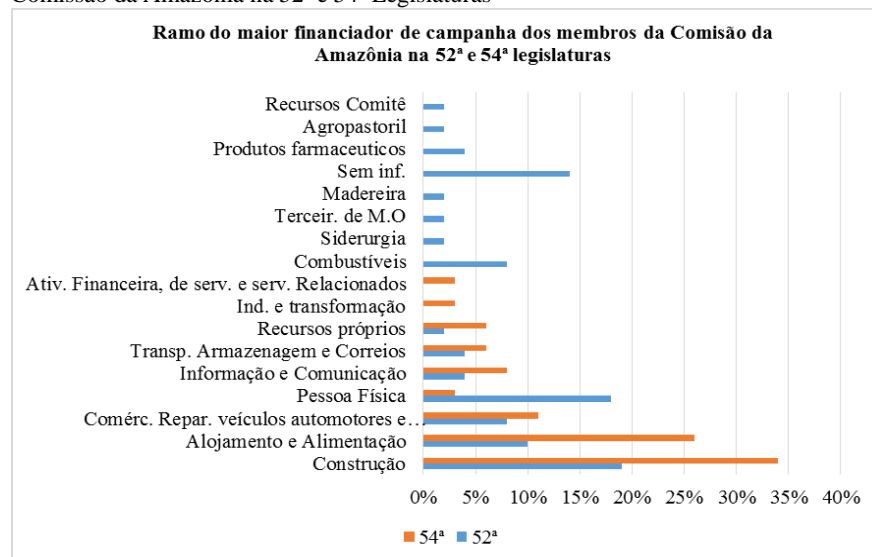
Entre os financiadores da campanha de Goergen, em 2010, segundo os dados do TSE, estão: Associação Nacional das Indústrias de Armas e Munições e seus Complementos, Agropecuária Pepa Ltda.,

Associação das Revendas de Agrotóxicos de Ijuí, Câmara Agroalimentos SA, CMPC Celulose do Brasil Ltda., Coxilha Ind. de Fertilizantes e Corretivos Ltda., Frigorífico Silva Ind. e Com. Ltda., Grandespe Sementes e Agronegócios Ltda., JBS SA, entre outros que deixam evidências do compromisso com os projetos do agronegócio (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, sd).

O deputado Jerônimo Goergen não foi o único componente ou simpatizante da bancada ruralista a presidir a Comissão da Amazônia. Ainda assim, uma ação mais ofensiva sempre foi prejudicada pelo fato de não haver um predomínio de parceiros que defendessem energeticamente seus interesses, o que só ocorreu na 54ª Legislatura, quando o grupo alcançou o percentual de 89% entre integrantes e simpatizantes, resultante do efeito do financiamento de campanha eleitoral.

O Gráfico 6 indica, no tocante ao maior financiador da campanha eleitoral dos membros da Comissão da Amazônia, que aconteceu uma elevação considerável da 52ª para a 54ª Legislatura de financiadores dos ramos da construção e de alojamento e alimentação, e desapareceram ou diminuíram os pequenos financiadores, a exemplo do ramo de combustíveis e de pessoas físicas.

GRÁFICO 6 - Ramo do maior financiador da campanha eleitoral dos membros da Comissão da Amazônia na 52ª e 54ª Legislaturas



Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

As empresas de construção, ou mais assertivamente as empreiteiras, foram as maiores financiadoras das campanhas dos membros da Comissão da Amazônia, em ambas as legislaturas. Não obstante, houve um crescimento considerável de patrocinadores do ramo de alojamento e alimentação, incluindo aí a processadora de carnes JBS, mais conhecida pela marca Friboi, que ampliou as doações especialmente aos Estados do Pará e de Rondônia, na Região Norte.

Quando em lugar dos partidos são relacionadas as unidades federativas dos integrantes da Cindra aos gastos de campanha, evidencia-se que o único Estado da Região Norte que teve deputado com gasto superior a R\$ 1.000.000,00 foi o Acre, no caso, o jovem deputado Gladson Cameli que gastou R\$ 2.368.641,01, que, por seu turno, é membro da bancada ruralista, empresário ligado à construção civil e a outros setores, como o de beneficiamento de madeira, segundo o Atlas Político. O maior financiador da sua campanha foi a Construtora Etam, do empresário Eládio Messias Cameli, seu pai.

Os outros dois Estados nos quais as despesas de campanha superaram um milhão e quinhentos mil reais foram Goiás e Tocantins (tem um histórico diferenciado dos demais do Norte), unidades federativas que se destacam na agropecuária. Do Nordeste _ Maranhão e Paraíba _ tiveram despesas inferiores a R\$ 500.000,00, enquanto Alagoas, Ceará e Piauí tiveram despesas superiores a esse valor. Ou seja, com exceção da Paraíba e do Maranhão, os Estados que não compõem a Região Norte, tiveram despesas de campanha superiores a R\$ 500.000,00.

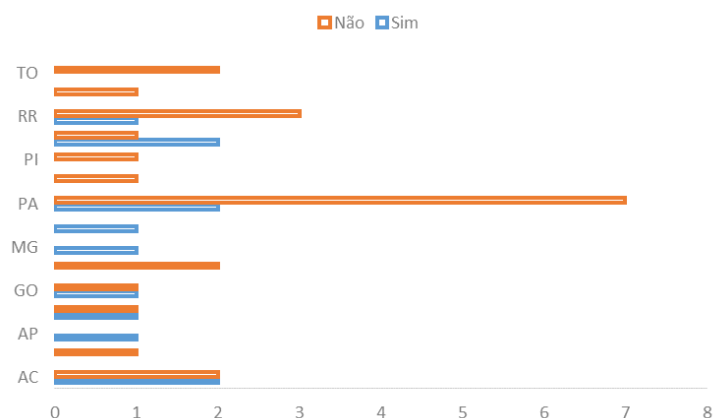
Além do alto custo de campanha nas últimas legislaturas, um problema que se colocou especialmente a partir da 54^a e que pode, inclusive, afetar os resultados obtidos nas urnas, refere-se à Lei Complementar nº. 135 de 2010, ou Lei da Ficha Limpa, de iniciativa popular, que emendou a Lei das Condições de Inelegibilidade (Lei Complementar nº. 64 de 1990). Nela 34,3% dos deputados foram considerados ficha suja²⁹ e 65,7% ficha limpa³⁰.

²⁹ O Artigo 2º da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 define quem é a ficha suja.

É possível verificar no Gráfico 7 que, em termos quantitativos, os Estados da Região Norte (Pará, Acre e Rondônia) são os que têm mais deputados ficha suja. Por outro lado, são as unidades com o maior número de membros na Comissão, o que inviabiliza qualquer comparação, fato esse que se estende a Mato Grosso e Minas Gerais, pelo reduzido número de componentes.

De 15 unidades federativas com membros na Cindra, em seis, todos os seus integrantes eram ficha limpa: Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul e Tocantins. Cabe ressaltar, no entanto, que afora Maranhão e Tocantins, os demais tiveram apenas um representante nas quatro sessões legislativas, conjuntura que impede que se tenha um panorama mais consistente.

GRÁFICO 7 - Perfil dos deputados membros da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura, por Estado, no que tange ao fato de ser ficha suja



Fonte: Relatórios de atividades anuais da Cindra – 2011/2014

Não há relação entre o número elevado de deputados de um Estado e o fato de ser ficha limpa, porque a maioria dos parlamentares do Pará, que se destaca em termos quantitativos na Comissão, são ficha limpa (78%). Contudo, ao relacionar a condição de ficha limpa com a posição que o deputado ocupa no ranking do Atlas Político³¹, constatamos que todos os deputados membros da Comissão da Amazônia com desempenho entre 0 e 1,

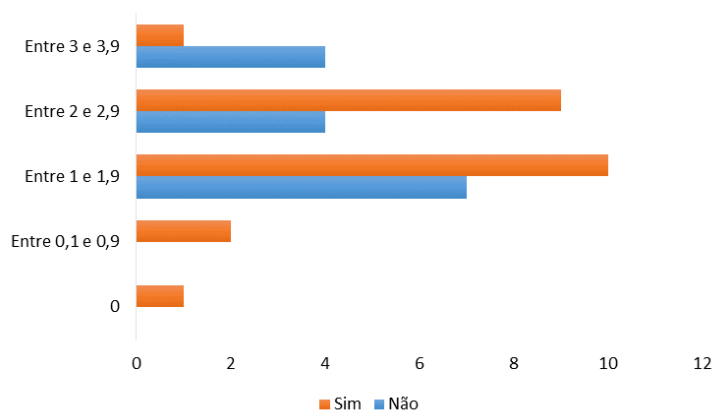
³¹ De acordo com o Atlas Político a pontuação no ranking [T] é estipulada entre 0 e 5, obtidos da soma de pontuações individuais em 5 dimensões que possuem um score mínimo de 0 e um máximo de 1. As dimensões são: **Representatividade [D₁]**, **Campanha Responsável [D₂]**, **Ativismo Legislativo [D₃]**, **Debate Parlamentar [D₄]**, e **Fidelidade Partidária [D₅]**. (ATLAS POLÍTICO)

eram ficha limpa. Cabe ressaltar, novamente, que o número de deputados, na Comissão, foi exíguo.

A maior parte dos parlamentares da Cindra na 54ª Legislatura tiveram desempenho entre 0,1 e 0,9 e entre 2 e 2,9, e nessa segunda faixa se concentrou o maior número de ficha suja. Entre 3,0 e 3,9 o número foi menor, mas ainda assim, a metade do quantitativo de deputados da série.

No Gráfico 8 não constam membros da Cindra com desempenho superior a 3,9, ainda que a pontuação máxima seja 5. Essa pontuação reflete a soma de pontuações individuais estimadas em cinco dimensões, cujo *score* mínimo é de 0 e o máximo de 1.

GRÁFICO 8 - Posição dos membros da Comissão da Amazônia no ranking do Atlas Político em relação ao deputado da 54ª Legislatura ser ficha limpa



Fonte: Atlas político

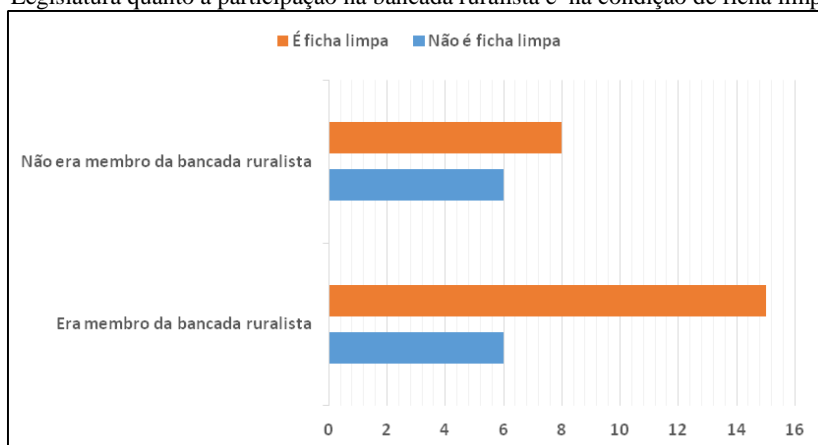
É interessante notar que houve deputado com desempenho zero, segundo a definição atribuída pelo Atlas Político. Entretanto, no geral, o desempenho foi bom, uma vez que a maioria, seja ficha limpa ou suja, encontra-se entre 2 e 2,9. Um dos itens que contribuiu para o desempenho zero foi a fidelidade partidária, uma vez que, como mostramos anteriormente, não é muito usual entre os integrantes da Cindra.

Em sequência ao desenho do perfil dos membros da Cindra na 54ª Legislatura, foram cruzados os dados de ficha suja e de despesas de campanha. Certificamos que somente na faixa de gasto de menos de R\$ 100.000,00 não houve ficha suja, assim como que a faixa de gastos de

campanha que proporcionalmente tem o menor número de fichas sujas foi a que varia entre R\$ 500.000,00 e 699.000,00, no caso, uma faixa intermediária de gastos.

Cruzamos, de igual modo, as condições de integrante da bancada ruralista e de ficha limpa. O Gráfico 9 instruiu que é indiferente ser ou não da bancada ruralista para ser ficha limpa. Todavia, entre os membros da bancada ruralista, a maioria foi ficha limpa. Entre os parlamentares ficha suja, o crime que mais pesou foi o ambiental.

GRÁFICO 9 - Situação dos membros da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura quanto a participação na bancada ruralista e na condição de ficha limpa



Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

Pelo fato de o crime ambiental ser o grande vilão dos membros da FPA no que tange à ficha limpa, em 2010 a frente se organizou para derrubar o dispositivo que tornaria inelegíveis os políticos que cometessem crimes ambientais graves, a exemplo da contaminação da água que abastece uma população, porém de última hora eles recuaram diante da pressão popular pela aprovação do projeto.

A investida maior dos ruralistas na Cindra foi afastar os parlamentares da Amazônia Legal. Na 54ª Legislatura os deputados da Região ficaram privados de influenciar a política da Comissão, ou suas decisões foram postergadas para o Plenário, que a tomou de maneira desinformada, mesmo que isso não tenha prejudicado os benefícios da especialização. Diante da manobra da bancada ruralista, ficou óbvio que a especialização no âmbito da

Cindra é uma condição necessária, porém não é suficiente para a tomada de decisão coletiva informada.

Ademais, queremos mostrar nesta abordagem que a bancada ruralista, com sua manobra inclusive na Cindra, envolveu-se em uma sequência de ações que redimensionaram os resultados de alguns projetos de lei, a exemplo do chamado Novo Código Florestal.

Suas ações não comprometeram a especialização, todavia reverteram os resultados em favor de um grupo com intenções bem claras de exploração da Amazônia, que se opõe a um grupo também forte, com uma orientação mais preservacionista para a Região.

Quando se menciona a especialização, estamos falando da aquisição de informação por parte do estafe da Comissão, que permite revelar as consequências de políticas antes da sua adoção. Ao longo de 18 sessões legislativas a decisão da Comissão de se especializar foi concretizada, no entanto, a informação por parte dos membros dos dois grupos foi diferente, e nesse sentido, orientada por aquilo que cada grupo defendia. Ou seja, ambas maximizaram as utilidades esperadas com base em suas crenças sobre as prováveis consequências das políticas. Isso aguçou a disputa por poder que, por consequência, gerou mudanças no encaminhamento das políticas.

As políticas podem ser reveladas no domínio da Comissão da Amazônia devido aos distintos aspectos de sua especialização: amplo conhecimento da Região, experiência política de seus integrantes e diferentes profissões dos parlamentares. Nesse sentido, recorremos às profissões e geramos *Dummy* para a 54ª Legislatura, cujo resultado aplicado aos parlamentares da Casa, é similar ao da Comissão: Administrador = 7,3%; Advogado = 14,6%; Agricultor = 2,4%; Economista = 2,4%; Engenheiro = 4,9%; Médico = 14,6%; Padre = 2,4%; Político = 7,3%; Professor = 4,9%; Técnico = 4,9%; Mais de uma profissão = 34,1%.

São diversas as profissões, no entanto se juntarmos os ofícios de médico e de advogado individualmente, e dessas mesmas profissões somadas a uma terceira, seu total supera 35% dos membros. Isso já dá dicas de que houve um predomínio de parlamentares com curso superior na Comissão.

O nível de escolaridade dos parlamentares nas duas legislaturas foi muito semelhante, uma vez que na 52ª chegou a 61% o total de deputados com curso superior, 4% com pós-graduação *lato sensu*, 8% com mestrado,

23% com Ensino Médio e 4% com Ensino Fundamental. Na 54ª cresceu para 62,9% com curso superior, diminuiu para 2,9% os que tinham Pós-graduação *lato sensu* e para 5,7% os com Mestrado. Ainda assim, a variação foi um pouco maior para os membros com Ensino Fundamental, que quantificou mais que o dobro (8,6%), assim como apareceram 5,7% de parlamentares com Ensino Técnico e 2,9% com Doutorado. Ou seja, a Cindra agrega especialistas em diferentes áreas de conhecimento, diferentes interesses, porém anseios compartilhados, na maioria dos casos, pela Região Amazônica, mesmo que divergentes.

O perfil traçado até aqui ajuda na compreensão das transformações ocorridas na Cindra, além de apresentar dados que situam as mudanças estruturais no seu interior e que nos fazem questionar se afetaram definitivamente a prevalência dos assuntos amazônicos e o poder do grupo preservacionista em seu âmbito. Desse modo, o próximo passo será analisar as audiências, que por sua condução ajudam a esclarecer tais questões.

3.3 As audiências públicas da Cindra nas sessões legislativas da 54ª Legislatura

Ao iniciarmos a análise sobre as audiências públicas na Cindra, temos de fazer referência ao estudo de Teixeira (op. cit., p. 13) que já as havia explorado anteriormente. A pesquisa trouxe como hipótese que as audiências públicas _ em um recorte que abordou apenas a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) _ eram esvaziadas de parlamentares e de público e que, por isso, poderiam não produzir resultados efetivos. O desfecho obtido é confiável, como explica a autora, porque,

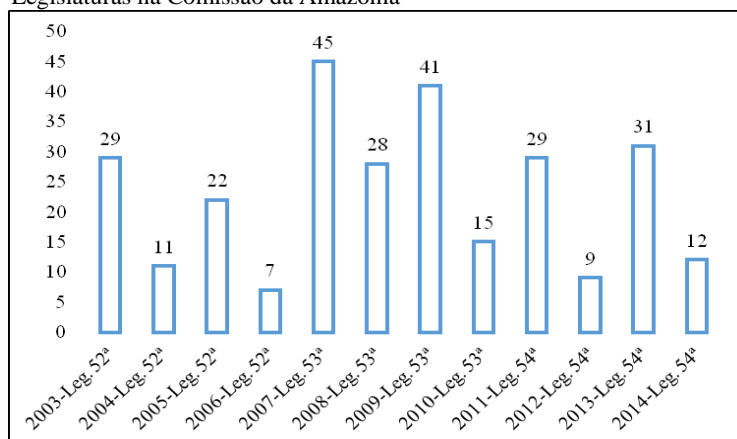
Findos os trabalhos, é registrada no SILEG a presença dos parlamentares que estiveram na audiência pública, e inserido o resultado da reunião, o qual demonstra somente os expositores que efetivamente dela participaram. A secretaria da comissão elabora ata, que é aprovada em reunião deliberativa do colegiado. É solicitada ao Departamento de Taquigrafia a elaboração das notas taquigráficas, que depois ficam disponibilizadas na página da comissão na internet. A comissão prepara, ainda, memória física da audiência pública, posteriormente encaminhada para o arquivo do Centro de Documentação e Informação da Casa. (TEIXEIRA, 2012, p. 38).

A partir da análise da presença e da memória física da Comissão da Amazônia sobre as reuniões, Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.) verificou que no início da 53ª Legislatura ocorreu um volume grande de reuniões de audiência, 45, assim como na 3ª sessão legislativa foram 41. Todavia, na 4ª, como é de se esperar nos anos de eleições para a Casa, ocorreu um terço do número da primeira, 15.

A 2ª sessão teve 28 reuniões, um número menor que a 1ª e a 3ª sessões, possivelmente em função das eleições municipais. Ainda assim, foi um número elevado em relação às outras legislaturas. Alguns desses aspectos foram comparados com a 54ª Legislatura, haja vista que estamos buscando os aspectos da mudança concretizado nesta última.

Comparando as legislaturas, destacamos a que foi estudada por Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.), por respeito ao seu trabalho e porque como mostra o Gráfico 10, foi muito ativa no sentido de debater e se informar sobre as proposições apreciadas no órgão permanente. As duas outras tiveram uma atuação muito parecida, porém na 54ª passaram pela Cindra alguns assuntos bastante polêmicos como o do Novo Código Florestal, Novo Código de Mineração Brasileiro e a proposição que trata de questões sobre a demarcação de terras indígenas no Brasil.

GRÁFICO 10 - Audiências Públicas realizadas nas 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas na Comissão da Amazônia



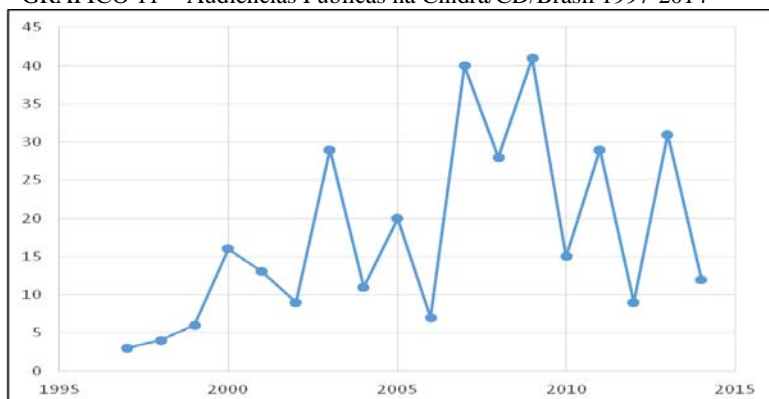
Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Comissão no que se refere aos dados de 2014.

A despeito do histórico de baixa produção das atividades nas comissões nos anos de eleições para a Câmara Federal, verificamos que o ano de 2012 teve um desempenho inferior ao ano de 2014, conforme pode ser observado no Gráfico 10, apesar de ser um ano de eleição municipal e não federal.

O mesmo gráfico mostra, ainda, que a 52ª e 54ª Legislaturas tiveram um desempenho, em termos do número de audiências, inferior à 53ª, resultando respectivamente em um total de 69, 129 e 81 audiências. Isso mostra apenas que os deputados, especialmente os que participaram da composição da Cindra, estavam mais predispostos ao esclarecimento de alguns assuntos, mas não dimensiona o grau de importância das temáticas tratadas.

O Gráfico 11 ilustra o desempenho das audiências públicas desde o seu início e constata que em termos quantitativos a 53ª Legislatura foi muito positiva. Verifica-se, entre uma e outra sessão legislativa, que a partir de 2001 houve o seu decréscimo nos anos ímpares e acréscimo nos pares. Sem dúvida que foi de 2006 para 2007 que aconteceu o maior incremento no número de audiências e de 2009 para 2010 a maior contração em relação a uma sessão anterior. Outrossim, o desempenho em 2011 e 2013 foi basicamente o mesmo que ocorreu no ano de 2003.

GRÁFICO 11 - Audiências Públicas na Cindra/CD/Brasil 1997-2014



Fonte: Relatórios de atividades da Cindra dos anos de 1997 a 2013 e informação dada pela Cindra no que se refere aos dados de 2014.

Mais importante para esta investigação que o número de audiências, são os assuntos alvos delas, uma vez que nosso foco são as mudanças na Comissão. Segundo Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.), na 53ª Legislatura dois temas se sobressaíram nas reuniões: meio ambiente em 26% delas e economia em 25%. Também foram debatidos a questão social e territorial (12%), a comunicação e transporte (7%), a energia (6%) e outros assuntos (3%)..

Na 54ª Legislatura, desde que ocorreu a primeira reunião da primeira sessão legislativa, as decisões passaram a ser mais próximas da média da vontade do grupo que defende o desenvolvimento econômico, especialmente dos integrantes da FPA, que passaram a se sentir fortalecidos após a reunião que tratou da aplicabilidade das propostas de anistia, multas e demais sanções pelo desmatamento ilegal realizado por pequenos proprietários rurais. Suas falas mostram uma atuação mais arrojada.

Em segundo lugar, não sei se todos tiveram oportunidade de ler o decreto e outros atos e legislações que tratam de multas. Quando eu era Ministro, disse a seguinte frase: *"O Presidente da República assinou porque não leu"*. Isso é verdade. O Ministro Carlos Minc encaminhou isso ao Presidente porque também não leu. Se ambos tivessem lido, jamais teriam assinado tamanho absurdo. (p. 9).
Todo o esgoto do Rio de Janeiro vai para o mar, mas todo carioca é ambientalista, sem ofensa aos cariocas, até porque minhas filhas moram lá. Todos são ambientalistas, mas uma coisa é ser ambientalista, outra coisa é entender de meio ambiente. São coisas absolutamente diferentes. (p. 10)... Ontem, fiquei muito feliz. A Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, presente na FIESP, disse que é preciso acabar com a cretinice ambiental. É isso: o que estamos discutindo no Brasil em muitos momentos chama-se cretinice ambiental. Temos de discutir o assunto de forma ampla. Isso, sim, é importante" (p. 15)...Assim sendo, estamos sendo muito tímidos ao achar que vai haver negociação com os ambientalistas. Seria algo como a negociação entre o pescoço e o machado, porque falam ruralistas, de um lado, e falam ambientalistas, ou ecologistas, de outro. Na realidade, o que existe são, de um lado, os nacionalistas, que somos nós, que queremos o bem do País, queremos seu desenvolvimento, que queremos que o povo mude para melhor — e estamos conseguindo isso —, e, de outro lado, pessoas que, como mostraram o Ministro Reinhold Stephanes e o Deputado Aldo Rebelo, arquitetam um plano para evitar que o Brasil se desenvolva e se assuma como potência soberana capaz de resolver seus próprios problemas — o que é solução não só para o Brasil, mas para o mundo. (p. 18)...“(...)é preciso desmanchar a máquina de moer agricultor que foi montada no Brasil, composta pelo Ministério Público, pela AGU, bem como pelo IBAMA, pelo INCRA e pela FUNAI, que chamamos as hastes do tridente do diabo. Precisamos desmontar isso e dar ao ser humano condições de ganhar a vida honestamente, de progredir e de colaborar com o desenvolvimento nacional.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cindra. Nota taquigráfica, 05/04/2011, p. 19)

Com o êxito obtido pelos ruralistas, a bancada sentiu-se mais à vontade para tratar outros assuntos que até então eram obstruídos na Comissão, por conflitarem com a defesa que o outro grupo fazia à proteção ambiental e aos direitos indígenas. Com isso, eles passaram a criticar energicamente suas posições, e em determinados momentos, a ser ofensivos, o que certamente constrangeu a participação do outro grupo nas reuniões presididas pelos integrantes e simpatizantes da FPA.

As falas dos convidados sobre a proposta de anistia para multas e demais sanções pelo desmatamento ilegal dá-nos a dimensão do conflito que permeia os debates, especialmente entre os que defendem o desenvolvimento sustentável e os que defendem a expansão agropecuária. A nota taquigráfica não divulga quem foram os participantes, além dos requisitados para pronunciamento, todavia mostra que neste caso todos os presentes tinham um posicionamento comum, o que se diferencia da média das audiências das demais legislaturas, que frequentemente tinham palestrantes com posicionamentos divergentes. Ainda assim, é perceptível pelos escritos das reuniões que ambos os grupos selecionam estratégias para influenciar a decisão sobre os assuntos debatidos.

Além da definição de estratégia mais adequada aos interesses dos ruralistas, sabemos que o caráter presencial da audiência pública garante que quem a preside, quem articula o maior número de participantes para pressionar os legisladores, tenha mais chances de êxito. A despeito de ser uma conferência que permite a participação da sociedade civil, seu arranjo é diferente do que ocorre atualmente na organização de manifestações públicas por via de redes sociais, fazendo com que naquela assembleia se faça valer a pressão física, o poder de persuasão e a condução direcionada da presidência da mesa para chegar ao resultado desejado.

Ainda assim as reuniões e os temas abordados na 54ª Legislatura evidenciam que a produção de informação relevante é realizada a partir de arranjos políticos pluralistas. A audiência é importante, no entanto, como explicam Gilligan e Krehbiel (1989), o papel da informação na política não é um processo simples que reduz a incerteza sobre seus impactos, embora por vezes seja concebido dessa maneira.

Apesar disso, no caso da primeira sessão da 54ª Legislatura, o impacto foi positivo para os ruralistas porque, como pode ser constatado no

quadro a seguir, em 2011 o assunto meio ambiente foi alvo de apenas 17% das audiências, ainda que tenha ocorrido o debate de um dos principais temas daquele ano, o Novo Código Florestal.

Usando as mesmas categorias de Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.), o assunto que se destacou foi Economia, em um total de 24% das audiências. Em segundo lugar, com 21% cada um, ficaram os tópicos referentes às questões sociais e territoriais e aos outros temas³². Em seguida, veio meio ambiente com 17%. Adicionem-se 10% para Comércio e Transporte e 7% para Energia. Portanto, a primeira sessão já mostra uma diferença em relação à 53ª Legislatura, analisada por Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.) em que se destacava o assunto meio ambiente.

Quadro 3 – Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2011

Data	Tema
5/4/11	Esclarecimentos sobre o PL 1.876/99 - Novo Código Florestal
3/5/11	Debate sobre a aplicação do Programa Terra Legal na Região Amazônica
24/5/11	Esclarecimentos sobre as propostas de investimentos nas áreas de pesca e aquicultura no âmbito da Amazônia
25/5/11	Discussão de aspectos socioeconômicos, ambientais e jurídicos da hidrelétrica de Belo Monte
1º/6/11	Estratégias de desenvolvimento para a Região Amazônica
7/6/11	Entrada do 'oxi' no país, produção, uso e tráfico de entorpecentes por indígenas da AL
14/6/11	Investimentos nas BRs da Região Amazônica
28/6/11	Oxi e outras drogas na Amazônia Legal
12/7/11	Defesa vegetal e sistema de vigilância fitossanitária no país
2/8/11	Situação das faculdades da Amazônia Legal em relação ao SINAES
9/8/11	Carência de procuradores do Ibama na Amazônia e as ações do Ministério Público Federal
16/8/11	Direito à assistência à saúde para os servidores públicos federais e policiais militares dos extintos territórios federais do Amapá, Rondônia e Roraima
30/8/11	Segurança nos rios da Amazônia
13/9/11	Discussão sobre assuntos ligados ao aquecimento global que tanto influenciam nas agriculturas mundiais e em especial na Amazônia brasileira
20/9/11	Projeto Norte Competitivo
27/9/11	Divisão dos royalties de petróleo
28/9/11	Debate sobre o alto custo da energia elétrica nos Estados da Amazônia Legal
19/10/11	Os serviços de telecomunicações nos Estados da Amazônia Legal
25/10/11	Violação dos direitos do povo Yanomami
27/10/11	Instruir o relatório da MP 542/2011, principalmente no que se refere a alterações nos limites do Parque Nacional de Matinguari
1º/11/11	Ações do GT para o desenvolvimento da construção naval e navegação fluvial na Amazônia
22/11/11	Situação do plano de uso da 'resex verde para sempre' na região do Xingu, no estado do Pará
23/11/11	Projetos da Embrapa para o estado de Roraima
29/11/11	Esclarecimentos sobre o programa terra legal: regularização e titulação de terras na AL
30/11/11	Esclarecimentos sobre o programa terra legal: regularização e titulação de terras na AL
7/12/11	Acidentes fatais ocorridos com eletricitários a serviço da CEMIG
13/12/11	Situação das pistas de pouso clandestinas na Amazônia Legal
14/12/11	Os dados socioeconômicos coletados pelo IBGE no ato da realização do Censo de 2010, nos estados da Amazônia Legal
20/2/11	Licitação do transporte rodoviário interestadual de passageiros

Fonte: Relatório de Atividades 2011 – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

³² Não listados aqui.

Independente da diversidade de assuntos apresentados no quadro 3 e do destaque para as questões econômicas, o tema principal da primeira sessão da 54ª Legislatura insere-se na categoria meio ambiente, já que se remeteu ao Novo Código Florestal, porém esse debate na Cindra deu-se no âmbito econômico, por se tratar de “perdão” de dívida, o que do ponto de vista dos ruralistas, era a questão mais urgente e que deveria unir o grupo para a obtenção dos resultados pretendidos.

Não era uma proposição de responsabilidade da Cindra, porém havia um ponto que o deputado Gladson Cameli considerou oportuno ser tratado ali, e que resultou no Requerimento nº 2/2011, para aprofundar o conhecimento sobre o Projeto de Lei de responsabilidade da Comissão Especial do Código Florestal.

Já existindo um estudo sobre a tramitação desse projeto, recorremos a Santos (2012), que analisou a revisão do Código Florestal para ver como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965, na Câmara dos Deputados, como Casa Iniciadora. Ele fez a análise quantitativa das notas taquigráficas produzidas a partir de Audiências Públicas e das notas taquigráficas da Sessão do dia 25 de maio de 2011, que aprovou o Projeto de Lei.

Sobre a votação em Plenário do Substitutivo da Comissão Especial ao PL 1.876/1999, Santos (2012) verificou que dos 33 membros da Comissão Especial, apenas seis deputados votaram contra o relator, ou seja, 18,8%. Os outros 81,2% votaram com os ruralistas. A diferença, mesmo que de forma aproximada, “acabou se refletindo no resultado geral da votação: dos 474 deputados votantes, 410 votaram Sim (84,7%), e 63 votaram Não (15,3 %), com uma abstenção” (SANTOS, 2012, p. 52). Ou seja, prevaleceu a vontade dos ruralistas, que conforme a audiência na Comissão da Amazônia, estavam decididos a atuar de modo mais efetivo para alcançar os propósitos da bancada.

Após a euforia da aprovação do Novo Código Florestal, em 2012, o jogo político da Cindra foi compartilhado com o grupo denominado ambientalista porque naquele ano ocorreria a Rio+20³³, fato que conteve um

³³ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012 na cidade brasileira do Rio de Janeiro, que teve por objetivo discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. O evento contou com a participação de cento e noventa nações.

pouco o ânimo do outro grupo e que inclusive resultou em audiência pública na Comissão, como mostra o quadro 4.

Quadro 4 – Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2012

Data	Tema
24/4/12	A situação da aviação na Amazônia Legal e na Região Nordeste
8/5/12	Propostas para a Rio+20: Economia Verde e Erradicação da Pobreza na Amazônia e no Nordeste
15/5/12	Discussão da PEC nº 556/02 que dá nova redação ao Art. 54 do ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal, concedendo aos seringueiros 'soldados da borracha' os mesmos direitos concedidos aos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial
29/5/12	Medida Provisória 2186-16/2001: Legislação de acesso a recursos genéticos
30/5/12	A situação da aviação na Amazônia Legal e na Região Nordeste
12/6/12	Os termos do acordo firmado entre a COOMIGASP e a Colossus para a lavra de minérios em Curionópolis-PA
19/6/12	Conflitos rurais e exploração de madeira no estado do Amazonas
27/11/12	Relações de trabalho e o impacto social das demissões da Jari Celulose S/A, nas comunidades do Vale do Jari
4/12/12	Reestruturação dos órgãos de desenvolvimento agrário do Brasil e a situação das unidades do Incra no estado do Pará

Fonte: Relatório de Atividades 2012 – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Como ilustra o quadro 4, os temas proeminentes nas audiências em 2012 foram Meio Ambiente (34%) e Economia (33%), sendo seguidos por Comunicação e Transporte (22%) e Questões Sociais e Territoriais (11%). Na audiência sobre a Rio+20, ambos os grupos foram aparentemente representados e a mesa foi composta pelo Secretário-Executivo da Comissão Nacional da Rio+20 e Subsecretário-Geral de Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores; Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuário, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Presidente da Subcomissão Especial Rio+20 e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados; por Soraya El-Deir, Professora Doutora da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Consultora do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e pesquisadora líder do Grupo de Gestão Ambiental no Estado de Pernambuco.

Malgrado a composição da mesa e os interesses da FPA, acreditamos que foi respeitado o direito à informação dos demais integrantes naquele momento, fato esse que gerou ganhos para a Comissão e para a sociedade. Todavia, novamente voltou-se ao assunto Novo Código Florestal, sobre o qual o deputado Sarney Filho emitiu a opinião a seguir:

Tudo isso, Presidente, amigos, colegas Deputados e Deputadas, está em risco se a Presidente Dilma não vetar a totalidade desse projeto de lei de reforma do Código Florestal, aprovado na Câmara, um projeto Frankenstein. É um projeto sem pé nem cabeça, ou com pé e cabeça de corpos estranhos. É um projeto que privilegia o individual em detrimento do coletivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cindra. Nota taquigráfica, 08/05/2012, p. 10).

Toda a pressão exercida pelos ruralistas para votar o Novo Código Florestal foi para evitar que diante da Rio+20, focada na questão ambiental, houvesse pressão para aprová-lo de acordo com os seus interesses. O que se viu foi que a atuação do grupo surtiu o efeito desejado, antes e depois da audiência, porque ele foi sancionado pela Presidente Dilma. Isso vai ao encontro da opinião de Tao Li (2007), sobre a transmissão da informação no Congresso, quando diz que os membros da comissão produzem seus conhecimentos técnicos principalmente a partir de grupos de interesse, que neste caso é representado pelos ruralistas.

Para Tao Li (*idem*) os membros da comissão são os principais alvos do *lobbying* dos grupos de interesse e tal *lobby* parece ser bastante influente. No caso do Código Florestal foi assim, já que chegaram ao resultado desejado. Nesse sentido, compartilhamos com o autor a opinião de que a *expertise* da comissão é derivada dos grupos de interesse (em muitos casos), fato que de maneira implícita ou explícita é reconhecido na teoria informacional.

Tao Li (*idem*) diz que se os grupos de interesse são racionais, eles entendem que uma comissão não tem o poder de decisão final, o que os faz agir no Congresso como um todo, ou como foi o caso da Cindra, em várias comissões. Foi nesse aspecto que a audiência na Comissão da Amazônia teve importância para a Frente, porque tomando por base o autor, a comissão é só um mensageiro, contudo, um mensageiro estratégico para efeito de transmissão de informações.

Enquanto mensageiro estratégico, os ruralistas compartilharam com o outro grupo a audiência sobre a Rio+20 porque há momentos em que é preciso ser cauteloso, deixando para ser mais agressivo na defesa das proposições que são mais urgentes para o grupo. Com isso, a audiência sobre a legislação de acesso a recurso genético, Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, que já havia sido reeditada 16 vezes, também foi menos polêmica, até porque, como explicou a Diretora do Departamento de Patrimônio Genético da Secretaria de Biodiversidade e Floresta do Ministério do Meio Ambiente, pode-

se extrair valor econômico da biodiversidade por meio da bioprospecção de recursos genéticos, a qual resulta na “busca de organismos, enzimas, compostos, processos e partes provenientes dos seres vivos em geral que possam ter potencial econômico” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA. Nota taquigráfica, 29/05/2012, p. 4)

Outras notas taquigráficas que constam no sítio da Cindra na *internet*, no que concerne às audiências, datam dos dias 24 de abril e do dia 29 de maio de 2012, sobre assuntos da Região Nordeste, e do dia 15 de maio, específica sobre assunto amazônico. Referente às duas primeiras, uma foi sobre a situação da aviação na Amazônia Legal e na Região Nordeste e a outra sobre os problemas vivenciados pelos paraibanos no tocante à prestação de serviço das operadoras de telefonia móvel, ocorrida na Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

As três reuniões causaram pouco embate entre os dois grupos por serem assuntos menos polêmicos, especialmente a de 29 de maio, que atendeu ao interesse do presidente da Comissão. Na 54ª Legislatura como os dirigentes não eram da Região e como houve um esforço para tirar-lhe o foco, ocorreu a inserção de temas nacionais, ou das unidades federativas dos presidentes.

Em 2013, os assuntos polêmicos voltaram à Comissão. Entre os registros taquigráficos do ano podemos citar a reunião do dia 7 de maio que tratou da demarcação de terras indígenas no Brasil e o fechamento da BR-174 nos Estados do Amazonas e Roraima, cujos participantes da mesa foram o deputado Raul Lima, proponente da audiência pública, a Diretora de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável da Fundação Nacional do Índio — FUNAI, o Chefe do 3º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal no Amazonas e o Chefe do Estado-Maior.

De acordo com o dirigente da Cindra, a presidente da Funai foi convidada para a audiência, entretanto enviou um recado dizendo que teria um outro compromisso, o que o desapontou, conforme pode ser constatado em seu comentário citado a seguir:

E eu quero deixar aqui, Gustavo, o meu registro de que nós entendíamos que a prioridade da Presidenta da FUNAI deveria, neste momento, vir ao encontro do Congresso Nacional, que a convidou, por um convite aprovado por esta Comissão, a se fazer presente. Nós não temos conseguido falar com a Presidenta — nós e as outras Comissões, o Congresso Nacional — sobre o tema que é afeito e é competência da FUNAI e que tantos problemas tem trazido ao Brasil. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cindra. Nota taquigráfica, 07/05/2013, p. 1)

Foram várias as críticas à Funai, ao Governo, inclusive com acusação do deputado Moreira Mendes de que o órgão é omissivo e entrega tudo para as ONGs e demais entidades não governamentais, as quais enchem os bolsos com recursos públicos, “contra o interesse maior da Nação brasileira e de milhares de pessoas que estão sendo jogadas aí na lama, com a sua história simplesmente apagada por conta dessa irresponsabilidade da FUNAI” (Idem).

Então, o que se percebe é que no jogo mais recente, e com a intimidação praticada pelos ruralistas, os parlamentares que defendiam temas controversos aos seus interesses aos poucos foram desaparecendo. Ademais, em geral o que se viu na legislatura foi um distanciamento das entidades científicas e dos convidados com opiniões divergentes.

O desaparecimento de convidados discordantes naquele momento não significa que os grupos não se enfrentavam. Na verdade, o debate se acirrou na Comissão porque os dois grupos são fortes em termos de *lobby*, inclusive o grupo ambientalista tem as organizações internacionais como incentivadoras da causa e como grupo de pressão sobre o Executivo e o Legislativo.

Quanto à presença dos grupos de interesse, Tao Li (op. cit., p. 103), entende que é importante inserí-los na teoria informacional de Gilligan e Krehbiel porque eles estão mais bem informados do que os políticos individualmente. Mesmo que empiricamente a *expertise* da Comissão da Amazônia não se atenha às informações provenientes de grupos de interesse mas, em geral, do conhecimento adquirido pela convivência dos parlamentares nos Estados Amazônicos, não há dúvidas de que as interações entre eles, comissão e Plenário compõem um quadro unificado de política legislativa estratégica e deve ser analisado como um todo.

Não compartilhamos com a ideia de Tao Li (ibidem, p. 3) de que inicialmente as comissões e o Congresso são igualmente ignorantes de informação política relevante e, que sendo assim, somente os grupos de interesse assumem possuir *expertise* e conhecer as informações. Nesse quadro o autor diz que o integrante da comissão obtém dos mesmos os conhecimentos técnicos especializados. Na Comissão da Amazônia a *expertise* origina-se da própria convivência do parlamentar na Região Amazônica ou pela contínua participação nesse órgão.

No que tange à influência da FPA, os dados são bastante claros, principalmente no que se relaciona à intervenção na 54^a Legislatura, que sua ação como grupo de interesse não o foi por *expertise*, caso o fosse, não teriam colocado na presidência os deputados em primeiro mandato, porém o foi como estratégia para influenciar políticas imprescindíveis aos seus interesses, como o Novo Código Florestal e a política de ocupação territorial pelas sociedades indígenas.

Por conseguinte, não se pode negar a participação dos grupos de interesse como atores importantes das mudanças, não no aspecto da *expertise*, porém no caso da Cindra, porque o esforço empreendido, sobretudo em 2013, como mostra o quadro 5, proporcionou uma ampliação de reuniões voltadas para temas nacionais, ainda que as temáticas para a Região Amazônica tenham se destacado. Outrossim, foram inclusos assuntos específicos da Região Sul, uma vez que a presidência encontrava-se com um representante do Rio Grande do Sul.

O quadro das reuniões de audiência na Cindra evidencia que na sessão legislativa de 2013 o grupo que defende o desenvolvimento econômico foi bastante atuante em relação aos seus interesses. Assim sendo, conseguiu debater a demarcação de terras indígenas no Brasil e o fechamento da BR-174 nos Estados do Amazonas e Roraima, avançar quanto às ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, influenciar quanto aos principais pontos do novo marco regulatório da mineração e impedir a Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI).

É oportuno dizer que na audiência que tratou da criação do CNPI³⁴, o presidente da Cindra justificou-se sobre o fato de ter tomado para si

³⁴ Órgão temporário criado pelo Decreto de 22 de março de 2006, da Presidência da República, que no terceiro artigo determina sua composição: 13 membros de órgãos governamentais, 20 representantes

a relatoria do projeto que estava com a deputada Janete Capiberibe, mencionado anteriormente:

Primeiro, eu quero esclarecer, e este é o ambiente para fazer isso, que fui Relator desse projeto na Comissão de Finanças e Tributação, onde solicitei que o projeto viesse à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia por ser um tema afeito a esta Comissão. E, sem que eu pudesse dar o parecer na Comissão de Finanças, a Direção da Casa despachou esse projeto para a Comissão de Integração.

Segundo a nossa rotina, nós despachamos os projetos corriqueiramente, pela ordem, conforme eles chegam, aos Deputados. Consultamos, primeiro, os Parlamentares que manifestam interesse. Caso não haja manifestação, e na grande maioria dos casos não há essa manifestação, nós despachamos, pela ordem, contemplando todos os Parlamentares. Devo aqui confessar — e disse isso inclusive à imprensa nacional, até porque não houve crime nem tenho vergonha de humildemente reconhecer alguma falha — que eu despachei esse processo à Deputada Janete Capiberibe, sem me dar conta de que era o mesmo processo que eu estava relatando na outra Comissão. Obviamente, depois eu me dei conta. E eu me sinto na condição de dar aquele parecer.

(...)Então, eu utilizei uma condição regimental para reconstituir a minha relatoria a esse processo. Infelizmente, isso gerou um problema, porque, quando há essa decisão do Presidente, a forma como a Casa comunica a troca da relatoria é como se quem estava sendo designado não tivesse interesse pela relatoria. Sei que isso causou mal-estar para a Deputada Janete, muito vinculada à questão indígena. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cindra. Nota taquigráfica, 25/09/2013, p. 2)

Além de justificar sua conduta em relação à relatoria do projeto, o presidente da Cindra também explicou que tinha uma posição muito clara em relação à CNPI, mas que na reunião não haveria radicalismo, ainda que tenha colocado como condição, “se pudermos evoluir para que o Conselho tenha paridade” (idem, p. 3), no que se refere à equiparação quantitativa de indígenas e agricultores. Durante a reunião muitos parlamentares representantes de entidades e demais cidadãos estiveram presentes, o que a tornou muito tensa. Todavia esse não foi o único tema polêmico.

Entre os assuntos controversos das audiências públicas esteve o que tratou do Novo Código de Mineração Brasileiro que, entre outras ações, transforma o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em agência regulatória, assim como dobra os *royalties* a serem pagos aos Estados e municípios mineradores, por meio da Compensação Financeira sobre

indígenas com voz e 10 votos distribuídos por área geográfica, 2 representantes de organizações indigenistas não governamentais, além de representantes do Ministério Público Federal e da Advocacia Geral da União.

Exploração Mineral (CFEM), fato que incentiva o apoio à proposição de governadores e prefeitos dos locais que serão beneficiados. A proposta do Governo tem esse apoio de um lado e, também, a resistência do grupo que defende a causa ambiental. A audiência na Comissão foi apenas uma estratégia para convencer os parlamentares a respeito do papel que a mineração tem na economia brasileira, uma vez que foi formada uma comissão especial para tratar do assunto.

Quadro 5 – Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2013

Data	Tema
9/4/13	Qualidade dos sistemas de telefonia fixa e móvel do país e cumprimento das determinações da Anatel impostas às operadoras de telefonia
9/4/13	Reestruturação da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL)
7/5/13	A demarcação de terras indígenas no Brasil e o fechamento da BR-174 no AM e RR
8/5/13	O federalismo fiscal e a regulamentação do Fundo de Participação dos Estados (FPE)
14/5/13	Interrupções e quedas de energia na Região Norte
21/5/13	Deliberação nº 124 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) - cumprimento e o cronograma de implantação da Ferrovia Norte/Sul
29/5/13	Qualidade dos sistemas de telefonia fixa e móvel do país
5/6/13	Impactos econômicos e sociais da exploração e produção de petróleo e gás natural localizados nas bacias sedimentares localizadas na região da foz do rio Amazonas, bem como os leilões a serem realizados pela ANP
5/6/13	Utilização de recursos hídricos no país
11/6/13	Políticas de gerenciamento de riscos e desastres naturais da defesa civil
18/6/13	Decisão do Ministério das Comunicações de revogar as concorrências para concessão de serviço de radiodifusão no interior do Brasil
25/6/13	Desapropriação rural na unidade de conservação Rébio Gurupi no estado do Maranhão
27/6/13	Condições de trabalho e demissões involuntárias da rede CELPA
2/7/13	Navegação fluvial na Região Amazônica - prevenção de acidentes/escalpelamento, investimentos, fiscalização e técnicas de construção naval
9/7/13	Ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira
10/7/13	Zonas de processamento de exportação (ZPES), áreas de livre comércio, controle aduaneiro e a regulamentação da Lei 11.723/2012, que autoriza a instalação de lojas francas (free shops)
6/8/13	Esvaziamento da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal na Amazônia
7/8/13	Principais pontos do novo marco regulatório da mineração
20/8/13	Demarcação de terras indígenas no estado do Maranhão, com ênfase nas áreas de Governador e Awa-Guajá
25/9/13	Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) – PL 3.571/2008
1º/10/13	Questões sobre a pesca e suas restrições nos estados do AM, RO e RS
9/10/13	Situação da aviação civil, especialmente na Região Amazônica
15/10/13	Acordo de trabalho firmado entre a Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros de Serra Pelada (COOMIGASP) e a Colossus Geologia e Participações Ltda
30/10/13	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados da Amazônia Legal
5/11/13	Novo Código de Mineração Brasileiro
6/11/13	Estudos realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAG) sobre transporte fluvial de passageiros na Região Amazônica
13/11/13	Resultado da auditoria realizada pelo TCU sobre o transporte no estado do Amazonas
10/12/13	Debater o percentual de tolerância de peso entre eixos dos veículos de carga nas rodovias brasileiras

Fonte: Relatório de Atividades da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra)

Como o quadro 5 exhibe, a sessão legislativa, que aparentava ser muito tranquila, estava mais para uma bomba prestes a estourar, caso não tivesse sido desarmada (minimizada a presença dos ambientalistas) pela bancada ruralista. Ou seja, o assunto sobre terras indígenas foi bem presente em pelo menos três temas diretamente sobre o assunto, e outros que o tratavam indiretamente, a exemplo do Novo Código de Mineração Brasileiro. São eles: A demarcação de terras indígenas no Brasil e o fechamento da BR-174 nos Estados do Amazonas e Roraima, a demarcação de terras indígenas no Estado do Maranhão, com ênfase nas áreas de Governador e Awa-Gujá e a Criação do CNPI (PL 3.571/2008).

Sobre o quadro 5 podemos dizer, também, que diante da atuação da bancada ruralista houve um aparente equilíbrio entre os temas referentes ao meio ambiente (34%) e os econômicos (33%). Entretanto, considerando-se que os assuntos afeitos à comunicação e transporte (22%) inserem-se nos aspectos econômicos, estes passam a liderar, até porque, incluindo os temas sociais e territoriais (11%) ao meio ambiente ele continua perdendo.

Fez falta no sítio da Cindra, na *internet*, as notas taquigráficas das duas reuniões que discutiram o novo Código de Mineração. No entanto, é um dos temas que acirram os ânimos e, nesse caso, dos dois grupos que tentam aprová-lo de acordo com suas prioridades. Assim, no dia 07 de agosto de 2013, a reunião de audiência foi sobre os principais pontos do novo marco regulatório da mineração, resultante dos Requerimentos n.º 342/13, de autoria do deputado Zé Geraldo (PT/PA) e do Requerimento n.º 377/13 de autoria dos deputados Arnaldo Jordy (PPS/PA) e Janete Capiberibe (PSB/AP), subscrito pelos deputados Simplício Araújo (SDD/MA) e Zé Geraldo (PT/PA). A lista de convidados contemplou várias autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário, representantes de organizações governamentais e não governamentais, assim como convidados que atenderam às expectativas de ambos os grupos, mesmo que em desequilíbrio quanto ao quantitativo.

A reunião que ocorreu no dia 5 de novembro teve como matéria o Novo Código de Mineração Brasileiro e contou com uma lista tão grande de convidados, quanto a reunião anterior. Por uma articulação do grupo, o PL em si não passou pela Comissão, mesmo sendo grande parte do território amazônico rico em minérios.

A despeito dos temas polêmicos de 2013, a reunião de audiência que se prolongou por mais tempo na 54ª Legislatura foi sobre o Projeto Jari, no município de Almeirim, no Pará, que dispôs da presença de autoridades e de representantes de muitas comunidades do Pará, e que começou às 10 horas e 02 minutos e terminou às 15 horas, produzindo um total de 103 páginas de registro. Trata-se de uma área de disputa entre comunidades e o Grupo Jari, que tem um plano de manejo florestal que as impede de fazer qualquer tipo de uso da floresta.

O fato de ter sido a mais longa reunião não significa que foi a mais polêmica. Foi uma reunião tranquila em que todos conseguiram esperar a sua vez para se manifestar. Supomos, pelo número de pessoas citadas e pelas falas de alguns expositores, que a reunião contou com a presença de mais de 100 participantes, entre os quais muitos deputados, fato esporádico, já que o mais frequente na Casa é o esvaziamento das reuniões, por parte deles.

O que se percebe é que a presença, especialmente da sociedade civil nas reuniões, esteve diretamente ligada ao interesse dos propositores das audiências, ou de seus opositores, que as organizaram e que deram a entender, nas notas taquigráficas, financiaram os deslocamentos para Brasília, conforme ficou implícito nas falas dos presidentes da mesa da audiência pública, ou dos convidados.

Apesar da intervenção da FPA na 54ª Legislatura, não podemos omitir o aspecto informacional das reuniões porque, sobretudo até a 53ª, os convidados, em geral, eram especialistas nos assuntos debatidos, e habitualmente oriundos da estrutura do Governo Federal, Estadual ou Municipal.

Nesse sentido, recorremos à Lupia e McCubbins (1994), que ao contrário de Tao Li (op. cit., p. 103 et seq.), falam que quem controla a informação e a estrutura do Legislativo na tomada de decisão, delega competência de algumas decisões políticas para especialistas e aceitam suas propostas sem alteração. Eles usam um modelo de comportamento legislativo para mostrar que a complexidade de temas e a delegação de responsabilidade sobre algumas decisões políticas fornecem aos legisladores a faculdade para proteger os seus interesses. Nesse aspecto as audiências públicas foram bem-vindas.

A partir da fala dos autores podemos dizer que as audiências públicas são imprescindíveis à Cindra e ao contexto do Legislativo Brasileiro porque nenhum legislador é especialista nas diferentes questões políticas, e nessas reuniões se tem acesso às fontes de aconselhamento especializado, sejam governamentais ou não governamentais. Assim, eles podem apoderar-se dos conhecimentos para fundamentar suas decisões nas proposições apreciadas.

Nesse jogo, o problema legislativo caracteriza-se como um problema principal-agente, em que o principal é a autoridade com poder de tomar decisão e o agente é a quem o principal delegou alguma autoridade. Neste caso, Lupia e McCubbins (idem) estão falando no jogo entre Plenário e Comissões. No caso da Comissão da Amazônia, pela diversidade de temas tratados no seu âmbito, os convidados da audiência pública ajudam a informar tanto os membros da Comissão, quanto os demais legisladores, oportunizando que tanto o principal, quanto o agente estejam informados sobre as consequências de uma política, porém apenas o agente, especialmente quando a comissão tem o poder conclusivo, fique totalmente informado sobre as consequências (para ambos os jogadores) de aprovar ou rejeitar uma proposição, ou de mudar os seus rumos.

Ao se encontrar fortalecido com as informações dos agentes, o presidente da quarta sessão legislativa da 54ª Legislatura (o principal) esclareceu na reunião do dia 26 de março de 2014 _sobre o desenvolvimento no Semiárido nordestino e o combate à seca_ que seu intuito foi de fazer a Cindra tirar o foco da Região Amazônica, fato esse que reforça a ideia de mudança.

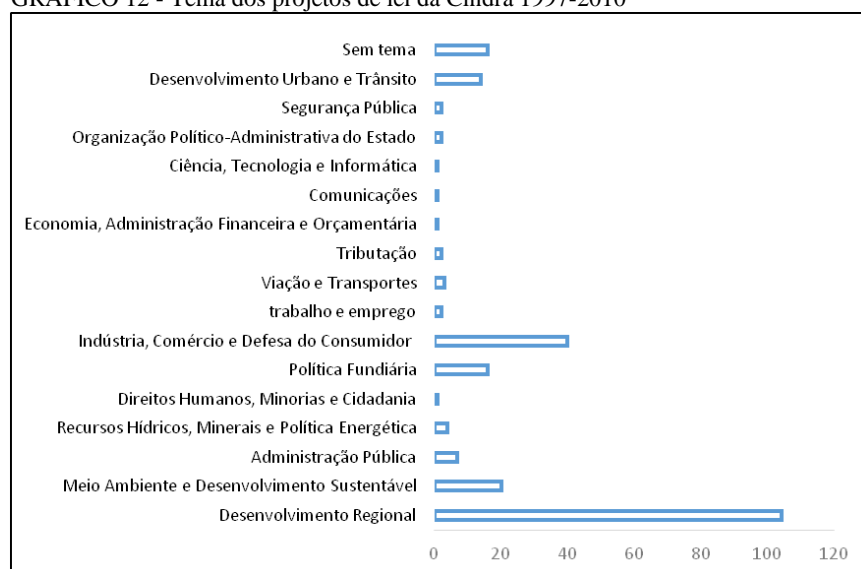
Então, as ações de instituições de fomento são importantíssimas para o Nordeste. Esta Comissão tem esticado também sua ação, ela que inicialmente era a Comissão da Amazônia, agora está passando a ser a Comissão de Integração e deve chegar a ser fundamentalmente a Comissão do Desenvolvimento Regional. Por isso, trazer aqui a SUDENE e o Banco do Nordeste, para nós, é uma alegria. Eu queria agradecer a presença dos senhores. (AUDIÊNCIA PÚBLICA, Cindra, 26/03/2014, p. 1)

O que se percebe nessa fala e na de outros parlamentares, é que quando alguns deles pensam em termos de integração nacional e de desenvolvimento regional, colocam como propósito excluir os assuntos da

Região Amazônica. Ou seja, mesmo já havendo um predomínio de uma abordagem sobre desenvolvimento regional, alguns parlamentares não conseguem dimensioná-la na Região.

Apesar disso os dados confirmam que nas audiências o assunto desenvolvimento regional se destacou. Foi seguido pelo tema referente à indústria, comércio e defesa do consumidor. Em terceiro lugar, e com apenas um quinto do que trata do desenvolvimento regional, apareceu meio ambiente e desenvolvimento sustentável que, por sua vez, é o assunto que causa maior embate entre os dois grupos que atuam na Comissão: o grupo denominado de ambientalista pelos membros da FPA, e o grupo desenvolvimentista³⁵, ou dos ruralistas.

GRÁFICO 12 - Tema dos projetos de lei da Cindra 1997-2010



Fonte: Relatórios anuais de atividades da Cindra

Nota-se no Gráfico 12 que a política fundiária é um dos assuntos relevantes da Cindra, fato proposital para a presença dos ruralistas. Ainda assim, em termos quantitativos, é inferior ao tema meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que ao contrário do outro, incomoda a bancada.

Constata-se um incômodo com o posicionamento mais preservacionista de parte dos representantes dos Estados Amazônicos,

³⁵ Tem por meta o crescimento da produção industrial e da infraestrutura.

circunstância essa que exigiu um esforço dos ruralistas para direcionar o desenvolvimento regional para as outras regiões e que surtiu efeito em 2014, porque, como mostra o quadro 6, um terço das reuniões foram direcionadas à Região Nordeste. Contudo, um direcionamento mais efetivo, nesse sentido, depende de uma ação contínua para a presidência da Comissão permanecer fora da Amazônia Legal, e ampliar a abrangência dos assuntos. De toda a sorte, os dados também revelam que os dirigentes da Comissão sempre privilegiaram seus Estados ou sua Região, a exemplo do que ocorreu em 2013, quando o cargo ficou com o Rio Grande do Sul, o que gerou uma expansão de temas da Região Sul.

Por outro lado, se a bancada da Amazônia deseja manter a hegemonia dos assuntos amazônicos, enquanto eles ainda prevalecem, como mostra o quadro 6, referente à última sessão legislativa da 54ª Legislatura, deve fazer um esforço para reassumir a presidência.

Quadro 6 – Tema das audiências públicas ocorridas na Cindra no ano de 2014

Data	Tema
26/3/14	O desenvolvimento no semiárido nordestino e o combate à seca
9/4/14	Programas em andamento do Ministério da Integração Nacional, que promovem o desenvolvimento regional e o combate à seca e à pobreza
14/5/14	Apresentação da Fase 2 da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional
27/5/14	Discutir as atividades e propostas do Projeto Barco Hacker, com o objetivo de levar inclusão social e digital a locais distantes do Estado do Pará, e às Populações Ribeirinhas da Região Amazônica
29/5/14	Tratar sobre questões referentes ao Projeto Jari, no Município de Almeirim no Estado do Pará
13/5/14	Construção da rede de energia elétrica em Redenção e Santana do Araguaia no Pará
29/4/14	Debater sobre o andamento das obras de pavimentação das rodovias no território paraense
8/4/14	Ações de combate às drogas na fronteira do Brasil e reestruturação da Polícia Federal
10/6/14	Debater sobre o Programa de Biocombustíveis em Municípios do Pará
20/5/14	Tratar sobre os Projetos de Lei 6.796/2013 e 6.835/2013, que alteram o art. 19 da Lei n.º 11.952, de 25 de julho/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal
19/11/14	Debater sobre o Seguro Defeso concedido aos pescadores artesanais durante a piracema
26/11/14	Abastecimento de água por carros-pipa nas áreas afligidas pela seca

Fonte: Relatório Anual da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia de 2014

O quadro 6 externa que o Pará voltou a ter uma presença mais efetiva em 2014, de forma que 50% das reuniões de audiência remeteram-se

mais diretamente aos assuntos do Estado. Inclusive o Projeto Jari, que já havia sido alvo de audiência em 2012, voltou a sê-lo em 2014.

O mesmo quadro aponta que há meses em que ocorre uma maior demanda por reuniões de audiência, a exemplo de maio que teve 05 reuniões, e outros em que elas não ocorrem, principalmente em ano de eleição, a exemplo de julho, agosto, setembro e outubro.

No jogo que se estabelece na Comissão as audiências podem ser só proforma, ou podem realmente informar seus membros, o que pode ser verificado no tempo que duram. O número de participantes também poderia ser um dado para medir a importância do tema para os legisladores e para a sociedade em geral, uma vez que há divulgação no sítio da Cindra, na *internet*. Essa informação, assim como o nome dos participantes não estavam disponíveis nas notas taquigráficas e nem nas listas de presença disponíveis *on line*.

Quanto ao tempo de duração das reuniões, verificamos que em 2011 o mínimo foi de vinte e seis minutos e o máximo de três horas e quarenta e sete minutos, enquanto a média de tempo ficou em duas horas e cinco minutos. Em 2012, porém, elas variaram entre uma hora e quarenta e seis minutos e três horas e vinte e três minutos. Em um total de apenas quatro reuniões, a média foi de duas horas e nove minutos.

No ano de 2013, de acordo com as notas taquigráficas, as cinco reuniões de audiência variaram entre uma hora e onze minutos e duas horas e cinquenta e três minutos. A média de tempo ficou em duas horas e nove minutos. Contudo, no ano de 2014 elas alternaram entre uma hora e doze minutos e cinco horas e onze minutos e a média ficou em duas horas e quinze minutos.

Por que falar de tempo? Porque as audiências públicas constituem um dos principais meios pelos quais os legisladores esclarecem suas dúvidas e se informam sobre os assuntos, assim como emitem informações aos ouvintes. Nelas o presidente da mesa esclarece a finalidade da reunião e, quase sempre, expressa seu apoio ou oposição ao projeto de lei, assim como fornece informações básicas sobre o mesmo. Com isso, se o tempo da audiência foi menor que meia hora, fica a dúvida sobre sua capacidade informativa, especialmente no que tange à *expertise* dos

legisladores, uma vez que fica parecendo ser apenas proforma para aparecer no relatório anual.

Na 53ª Legislatura a reunião com menor tempo durou uma hora e um minuto. Por outro lado, a reunião que durou mais tempo ininterrupto prolongou-se por cinco horas e quarenta e um minuto. No entanto, ocorreram reuniões que a despeito de receberem numeração diferente, tiveram uma duração superior a um turno, e foram incorporadas como audiência, mas que se caracterizaram realmente como simpósio _ Simpósio da Amazônia³⁶_ em 2007, 2008 e 2009.

Foram 153 audiências com notas taquigráficas disponíveis na página da Comissão da Amazônia, na *internet*, as quais tiveram uma média de tempo de duas horas e quarenta e dois minutos de duração. Considerando que a reunião que durou menos tempo foi de uma hora e um minuto, entendemos que o que prevaleceu foi o aprofundamento dos assuntos, especialmente ao se levar em consideração que 75% delas foram específicas sobre a Amazônia. Das 25% restantes, algumas que se referiam aos problemas nacionais, que obviamente também abrangiam a Região.

Por entender que as audiências públicas contribuem para a especialização da Comissão, recorremos aos requerimentos listados nos relatórios anuais das sessões da 53ª Legislatura para conhecer a sua correspondente demanda. Eles foram divididos por sessão legislativa, já que em um primeiro olhar já ficou perceptível que grande parte solicitava tais reuniões.

Por mais que sejam muitos os assuntos, em 2007, de 302 requerimentos da Comissão da Amazônia, 41% deles referiram-se à audiência pública. Em 2008, foram 57% de 133. Em 2009 foram 49% de 189 e em 2010, 64% de 53 requerimentos. Na maioria dos casos, foi para solicitar a presença de convidados.

Quanto aos demais assuntos, podemos citar: criação de subcomissões, grupos de trabalho, seminário e simpósio, inclusão de requerimento na ordem do dia, visitas externas, extinção de subcomissão, comitiva para acompanhamento de casos externos, indicação para ato do Executivo, apoio às atividades, solicitação de informação a órgãos do

³⁶ Simpósio com objetivo de resgatar o debate em torno do Plano da Amazônia Sustentável (PAS)

Executivo, retirada de projeto de lei, apoio a uma atividade, entre outros. Nenhum dos assuntos foi tão requisitado quanto as audiências públicas.

Por conseguinte, entre os dias 02 de fevereiro e 19 de dezembro de 2007 ocorreram 52 reuniões resultantes de mais de 60 requerimentos, considerados somente aqueles cujos autores eram membros da Comissão, na época, e membros de outras comissões que assinavam conjuntamente com os da Cindra. Algumas das audiências tiveram mais de um requerimento, a exemplo da que ocorreu no dia 30 de outubro de 2007 e que teve as numerações 90/07, 123/07, 126/07 e 238/07, cujos autores foram respectivamente: Perpétua Almeida, Vanessa Grazziotin e Eduardo Valverde, Vanessa Grazziotin, Rebecca Garcia.

Em 2007 a presidente da Comissão da Amazônia foi a deputada Vanessa Grazziotin, do PCdoB do Amazonas, assim como foi ela quem apresentou o maior número de requerimentos de audiência pública, 13, seguida dos deputados José Guimarães, do PT do Ceará e da deputada Perpétua Almeida, do PCdoB do Acre.

As reuniões realizadas entre 27 de março e 18 de dezembro de 2008 totalizaram 28 requerimentos, de acordo com os dados do relatório anual, dos quais 18 foram assinados por mais de um autor. Entre as exceções estão os assinados pela deputada Janete Capiberibe, presidente da Cindra, que também os apresentou conjuntamente com outros membros, totalizando 15. A deputada Vanessa Grazziotin, apesar de não ser membro da Cindra naquela sessão legislativa, ficou com o segundo maior número, 12.

Em 2009 quem geriu a Comissão da Amazônia foi o deputado Silas Câmara, do PSC do Amazonas, que também foi o parlamentar com o maior número de requerimentos de audiência pública, totalizando 16 de um total de 41. O segundo maior número ficou com os deputados Eduardo Valverde e Janete Capiberibe, cada um com sete.

Em 2010, quando o principal cargo na Cindra ficou com o deputado Marcelo Serafim, do PSB do Amazonas, novamente foi o seu dirigente quem apresentou o maior número de requerimentos, seis, dos 15 que foram protocolizados. O segundo maior número ficou com dois deputados, Eduardo Valverde e Sérgio Petecão, cada um com quatro.

A partir do perfil da Comissão na Legislatura, verificamos que os únicos deputados que apresentaram requerimentos nas quatro sessões foram

as deputadas Vanessa Grazziotin e Dalva Figueiredo. Os deputados que apresentaram requerimento em três sessões legislativas foram: Sebastião Bala Rocha, Asdrubal Bentes, Marcelo Serafim, Janete Capiberibe e Maria Helena.

Na 54ª Legislatura não foi diferente, pois como diz Park (2014), mesmo que a função das audiências seja reunir e fornecer informações aos seus membros, elas também servem como vitrine política e, como tal, seus dirigentes precisam estar expostos. Apesar de não negar que as audiências ajudam o presidente a tomar decisão informada, o autor defende, a partir de outros autores, que algumas vezes elas se apresentam como palanque para ganhos políticos, ou para promover os próprios pontos de vista, em vez de reunir informações. As reuniões de audiência que ocorreram na Comissão da Amazônia mostram que seus presidentes usaram-nas para promover os interesses da FPA, principalmente porque, como vimos, prevalece em seu âmbito os requerimentos dos presidentes.

Em 2011 o presidente da Comissão foi o deputado Gladson Cameli, do PP do Acre, que compartilhou com o deputado Raul Lima, o 2º vice-presidente, o maior número de requerimentos de audiência (5). Não houve distanciamento entre o quantitativo apresentado pelo presidente e pelos demais membros, uma vez que o segundo maior número foi quatro, todos de autoria do deputado Zequinha Marinho.

Em 2012 a Comissão da Amazônia foi presidida pelo deputado Wilson Filho, do PMDB da Paraíba. Neste primeiro momento em que o órgão permanente deixou de ser presidido por um parlamentar da Amazônia Legal, ocorreram apenas nove audiências públicas, três em conjunto com outras comissões. Cinco tiveram como autoria ou coautoria o presidente, seguindo a tradição dos acontecimentos.

Entre os requerimentos de audiência aprovados em 2012 apenas dois não foram assinados coletivamente, um da deputada Janete Capiberibe e o outro do deputado Arnaldo Jordy. Ressaltamos ainda que pela primeira vez a Cindra contou com a presença do deputado Ronaldo Caiado, um dos principais representantes dos interesses da bancada ruralista³⁷, que por sinal não apresentou requerimento de audiência.

³⁷ Para conhecer melhor a atuação da bancada ruralista na Câmara vale a pena ver Petry (2012): Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma.

Naquele mesmo ano, o segundo a aprovar o maior número de requerimentos foi o deputado Henrique Afonso (3). Não foi um ano tão produtivo, talvez até pela falta do primeiro e do segundo vice-presidentes, cujas vagas não foram preenchidas. A outra, no caso a terceira vice-presidência, ficou com uma representante do Amapá.

Em 2013 o dirigente foi o deputado Jerônimo Goergen, primeiro representante da Região Sul na Comissão da Amazônia, que de acordo com a Resolução 23/2013 passou a se chamar Cindra para dar “mais ênfase às temáticas do desenvolvimento e integração das regiões brasileiras, em paralelo com as questões sobre a região Amazônica, já consolidadas por este Colegiado” (RELATÓRIO ANUAL - 2013, Cindra, p. 5).

Sobre o destaque dado aos temas vale ressaltar algumas ações implementadas na Comissão: o lançamento do livro “Desafios para o Desenvolvimento do Brasil na Visão da CINDRA”, que como ressaltou o presidente, foi produto da colaboração da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do Ministro da Integração Nacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) e de Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados (idem, p. 54) para conter artigos com diferentes pontos de vista sobre o progresso para as regiões brasileiras e a mesa de trabalho intitulada “Desafios e Alternativas para o Desenvolvimento Regional”.

O Prêmio Cindra de Desenvolvimento 2013, realizado em parceria com a CNI, foi o ápice das mudanças engendradas na Comissão uma vez que condecorou órgãos, agentes e entidades da administração pública, assim como pessoas físicas e jurídicas da iniciativa privada, entre os quais as indústrias de máquinas, de implementos agrícolas, de fertilizantes, mineradoras, entre outros, com a Medalha Júlio Redecker.

O assunto que se destacou durante a sessão legislativa remeteu-se às terras indígenas, e a culminância das mudanças pode ser confirmada com a reunião dos membros da Comissão com o Ministro da Justiça no dia 4 de abril (Requerimento nº 246/), com o Procurador-Geral da República no dia 11 de abril, com o Presidente do STF no dia 16 de abril (Requerimento nº 325/2013), com o Comandante-Geral do Exército no dia 4 de junho, com o Advogado-Geral da União, no dia 11 de junho, com o Ministro da Justiça, no

dia 12 de junho, com a Presidente da Funai, no dia 15 de agosto, com o Presidente da Embrapa no dia 20 de agosto, com o Ministro da Justiça, na presença do Presidente da Câmara, no dia 21 de agosto, com o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, no dia 9 de setembro, em parceria com a Frente Parlamentar da Agropecuária e a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural com a Ministra-Chefe da Casa Civil no dia 11 de setembro, com o Ministro da Justiça no dia 18 de setembro, com o Procurador-Geral da União, Rodrigo Janot, no dia 1º de outubro e com o Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, no dia 3 de dezembro, todas no intuito de reverter as demarcações de terras indígenas.

O presidente da Cindra promoveu uma mesa redonda intitulada “Reunião com a presença do jornalista e sociólogo Lorenzo Carrasco, autor do livro ‘Quem manipula os povos indígenas contra o desenvolvimento do Brasil: um olhar nos porões do Conselho Mundial de Igrejas’” (requerimento nº 362/2013 de autoria do deputado Jerônimo Goergen). O convite mostra uma tentativa de divulgar o ponto de vista da bancada ruralista, contrapondo-o ao dos ambientalistas da Comissão, cujos encaminhamentos são a favor da demarcação de terras indígenas e da preservação da Amazônia.

Acrescentem-se, igualmente, a missão oficial que ocorreu entre os dias 14 e 16 de abril para visitar a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol/RR, no intuito de verificar os efeitos (“negativos”) decorrentes da sua demarcação, em atendimento ao requerimento nº 247/2013, novamente de autoria do deputado Jerônimo Goergen, e a missão oficial que ocorreu no dia 20 de junho, cujo objetivo foi verificar a situação enfrentada pelas famílias expulsas de suas propriedades em função das demarcações de terras indígenas, atendendo ao Requerimento nº 322/2013, do deputado Jerônimo Goergen.

Ainda ocorreram duas reuniões de trabalho, uma no dia 04 de junho, que teve por objetivo tratar da demarcação de terras indígenas e outra do dia 4 de setembro, que teve por objetivo discutir com representantes do IBGE a distribuição da população indígena no Brasil.

Além da insistência em tratar exaustivamente de um mesmo tema, também chamou atenção a escassa presença de deputadas na condição de titular nas duas últimas sessões legislativas da 54ª Legislatura, e especialmente, a ausência delas na 4ª, isso porque elas sempre foram

atuantes na Comissão, apesar da reduzida presença no Congresso Nacional, como pode ser constatado na tabela 11.

Tabela 11 – Quantitativo de deputadas na Comissão da Amazônia 1997-2014

Ano	Número de deputadas titulares da Comissão da Amazônia
1997	5
1998	5
1999	4
2000	4
2001	3
2002	3
2003	8
2004	3
2005	4
2006	3
2007	5
2008	2
2009	4
2010	4
2011	4
2012	2
2013	1
2014	0

Fonte: Relatórios anuais da Comissão da Amazônia entre 1997 e 2014

Ressaltamos que em 2008, quando somente duas deputadas integraram a Comissão como titulares, isso representava quase 20% do número de componentes. Em 2012, as duas parlamentares totalizavam 12%. Em 2013 a participação delas foi ainda menor, 7%. Em 2014, foi nula. A despeito de não trabalhar com gênero, esse é mais um fato que não pode passar despercebido, já que se estuda aqui as mudanças ocorridas no âmbito da Cindra e o quadro 7 mostra que as mulheres se destacaram na autoria de requerimentos.

As deputadas tiveram uma presença significativa na 53ª Legislatura quando o número de requerimentos foi respectivamente entre os anos de 2007 e 2010 de 29, 44, 17 e 5. Na 54ª Legislatura os números foram respectivamente 6, 3, 6 e 0. Apesar de em 2013 terem tido uma produção razoável, não se pode perder de vista que naquele ano o foco do presidente da Comissão voltou-se à reversão da demarcação de terras indígenas no país, especialmente na Amazônia, o que o fez trabalhar intensamente e se reverteu em 194 requerimentos, 14 audiências públicas ordinárias, 03 audiências públicas ordinárias conjuntas, 08 audiências públicas extraordinárias e 04

audiências públicas extraordinárias conjuntas. Tal intensidade o fez repetir um procedimento regular da Cindra, de o seu presidente aprovar o maior número de requerimentos de audiência pública, 11, (quase o dobro das deputadas conjuntamente), seguido do deputado Arnaldo Jordy, que aprovou 06.

Tabela 12 – Autores dos requerimentos das audiências públicas/Cindra-2007 a 2010

Autor Requer.	do	07	08	09	10	11	12	13	14	Autor Requer.	do	07	08	09	10	11	12	13	14
Zequinha Marinh		2	2	3	0	4	2	2	2	Marcos Montes		0	1	0	0	0	0	0	0
Vanessa Grazziotin		13	12	4	1	0	0	0	0	Édio Lopes		0	1	0	0	0	0	0	0
José Guimarães		6	0	0	0	0	0	0	0	Zé Vieira		0	0	1	0	0	0	0	0
Zé Geraldo		1	0	4	0	2	2	2	1	Silas Câmara		0	0	16	0	0	0	1	0
Ilderlei Cordeiro		1	3	0	0	0	0	0	0	Lupércio Ramos		0	0	4	3	0	0	0	0
Eduardo Valverde		2	0	7	4	0	0	0	0	Antônio Feijão		0	0	5	0	0	0	0	0
Urzenir Rocha		1	1	0	0	0	0	0	0	Lúcio Vale		0	0	2	0	0	0	0	0
Carlos Souza		5	2	0	0	0	0	0	0	Fernando Melo		0	0	3	0	0	0	0	0
Sebastião Bala Rocha		3	1	6	0	0	0	0	0	Vic Pires Franco		0	0	1	0	0	0	0	0
Perpétua Almeida		6	5	0	0	2	0	0	0	Edmilson Valentin		0	0	1	0	0	0	0	0
Asdrubal Bentes		3	2	5	0	1	1	3	0	Sarney Filho		0	0	1	0	0	0	0	0
Marcelo Serafim		5	9	0	6	0	0	0	0	Anselmo de Jes		0	0	1	0	0	0	0	1
Rebecca Garcia		4	0	0	0	0	0	0	0	Valtenir Pereira		0	0	2	1	1	1	0	0
Henrique Afonso		4	0	0	0	0	3	0	0	Sergio Petecão		0	0	0	4	0	0	0	0
Dalva Figueredo		3	7	3	2	0	0	0	0	Evandro Milhomen		0	0	0	1	0	0	0	0
Paulo Rocha		1	0	0	0	0	0	0	0	Miriquinho Batista		0	0	0	3	3	2	2	0
Fátima Pelaes		2	0	0	0	0	0	0	0	Arnaldo Jordy		0	0	0	0	1	2	6	1
Márcio Junqueira		2	1	0	0	0	0	1	0	Marcio Bittar		0	0	0	0	3	1	0	0
Natan Donadon		1	0	5	0	0	0	0	0	Padre Ton		0	0	0	3	3	0	0	0
Elcione Barbalho		1	0	0	0	0	0	0	0	Antônia Lúcia		0	0	0	0	1	1	0	0
Lira Maia		1	0	0	0	0	0	0	0	Raul Lima		0	0	0	0	5	1	2	0
Gladson Cameli		2	0	0	0	5	1	0	0	Ademir Camilo		0	0	0	0	3	0	0	0
Janete Capiberibe		0	15	7	1	3	2	3	0	Paulo Cesar Quartiero		0	0	0	1	0		0	0
Neudo Campos		0	2	0	0	0	0	0	0	Laurez Moreira		0	0	0	1	0	0	0	0
Sérgio Petecão		0	5	0	0	0	0	0	0	Alberto Filho		0	0	0	0	0	1	0	0
Marinha Raupp		0	2	2	0	1	1	2	0	Wilson Filho		0	0	0	0	0	5	0	3
Chico Alencar		0	1	0	0	0	0	0	0	Jerônimo Goergen		0	0	0	0	0	0	11	0
Francisco Praciano		0	1	2	0	0	0	1	0	Plínio Valério		0	0	0	0	0	0	4	0
Maria Helena		0	3	1	1	0	0	0	0	Simplicio Araújo		0	0	0	0	0	3	3	0
Luciano Castro		0	2	0	0	0	0	0	0	Weverton Roch		0	0	0	0	0	0	2	0
Giovani Queiroz		0	1	0	0	0	0	0	0	Nilson Leitão		0	0	0	0	0	0	0	1
Marcelo Castro		0	1	0	0	0	0	0	0	Domingos Neto		0	0	0	0	0	0	0	5
Osmar Júnior		0	1	0	0	0	0	0	0	Dudimar Paxiuba		0	0	0	0	0	0	0	1
Átila Lins		0	1	0	1	1	0	0	0	Givaldo Carimbão		0	0	0	0	0	0	0	1

Fonte: Relatórios anuais da Comissão da Amazônia – Câmara dos Deputados

No ano de 2014, o presidente da Cindra foi o deputado Domingos Neto, do PRS do Ceará, o segundo deputado do Nordeste a presidí-la. Durante a sessão legislativa ocorreram 14 reuniões de audiência pública, das quais ele assinou o maior número de requerimentos, 05, e o ex-presidente Wilson Filho, ficou em segundo lugar com um total de 03, todos em coautoria com outro deputado, o que pode ser constatado no quadro 7.

Os deputados que apresentaram requerimentos nas quatro sessões legislativas da 54ª legislatura foram: Zequinha Marinho, Zé Geraldo e Arnaldo Jordy. Todavia, o deputado que encaminhou o maior número de requerimentos entre 2008 e 2014 foi Asdrubal Bentes, que não o fez apenas em 2014.

O quadro 7 evidencia que assim como teve deputados que aprovaram um único requerimento (19), houve casos, entre os quais dos presidentes da Comissão na 54ª Legislatura, que a despeito de os aprovarem em uma única sessão legislativa, o número foi avultado, inclusive maior que alguns parlamentares que o fizeram em várias sessões legislativas, a exemplo de Jerônimo Goergen, com 11 só em 2013, e Marinha Raupp, com 07 somados os anos de 2008, 2009, 2011, 2012 e 2013.

Os deputados que mais se sobressaíram na apresentação de requerimentos solicitando audiências públicas, em uma única sessão legislativa das duas legislaturas estudadas aqui, foram Silas Câmara, Janete Capiberibe, Vanessa Grazziotin e Jerônimo Goergen, que têm em comum o fato de terem sido presidentes da Comissão. A partir dos dados sobre requerimentos, tempo de duração e assuntos tratados nas audiências, verificamos que elas foram imprescindíveis para confirmar as mudanças, assim como desempenharam o papel no sentido de ajudar seus integrantes a tomarem as decisões informadas.

O quadro 7 identifica, ainda, pelos nomes que aparecem, que o quantitativo de requerimentos solicitando audiência pública foi maior e em diferentes sessões, para os deputados da Amazônia Legal e que, comumente, os de fora da Região os apresentaram em uma dada sessão legislativa.

Um fato igualmente relevante no quadro 7 é que o deputado Átila Lins, que já foi presidente da Comissão, e mais de uma vez seu vice-presidente, assim como é o parlamentar que já participou mais vezes como

membro titular e suplente, tem um número reduzido de requerimentos para a realização de audiência.

Não é uma crítica ao deputado, mas uma constatação, porque como ressalta Park (2014), as audiências podem servir aos presidentes das comissões legislativas para promover suas perspectivas de reeleição, já que por meio delas sinalizam e anunciam suas posições políticas para os eleitores e para os financiadores de campanhas, o que os incentiva a apresentar, inclusive, um número maior de requerimento de emendas. Pode ser que a explicação esteja nos partidos dos quais fez parte. Nesse sentido, é oportuno conhecermos, também, não só os partidos pelos quais o deputado passou, porém de todos os membros da 54ª Legislatura.

O cargo de presidente influencia no número de requerimentos de audiência pública. Então cabe responder se os partidos também o fazem. Podemos afirmar que os deputados que aprovaram requerimentos de audiência foram partícipes de diferentes partidos, porém é possível identificar no Gráfico 13, que no conjunto das sessões houve destaque para o PT e para o PSB, assim como esses mesmos partidos, somados ao PSC, destacaram-se no número de requerimentos em uma legislatura pontual.

Ao recorrer ao histórico dos partidos na Câmara, vimos que o PT, PMDB, PCdoB, PSB e PSDB tiveram uma atuação maior em termos de requerimentos aprovados, mesmo que os partidos menores tenham tido participação relevante em algumas sessões legislativas. Isso se explica, segundo o conceito de *majoritarismo* de Krehbiel (2014), por ser uma variável de dois atributos. Uma numérica que define um limite de aprovação entre os tomadores de decisão, e outra contextual, que aponta os objetos e as fases de escolha para que uma maioria ou maioria absoluta limite-se a aplicá-la.

Se o *majoritarismo* é uma prática segundo a qual as decisões de um grupo organizado devem ser tomadas por maioria absoluta dos seus membros, a própria ausência dos partidos mais ideológicos na Comissão dá sinais de resignação com a mudança, a qual foi interpretada pelo colegiado como efêmera, porquanto conduziu assuntos de interesses imediatos.

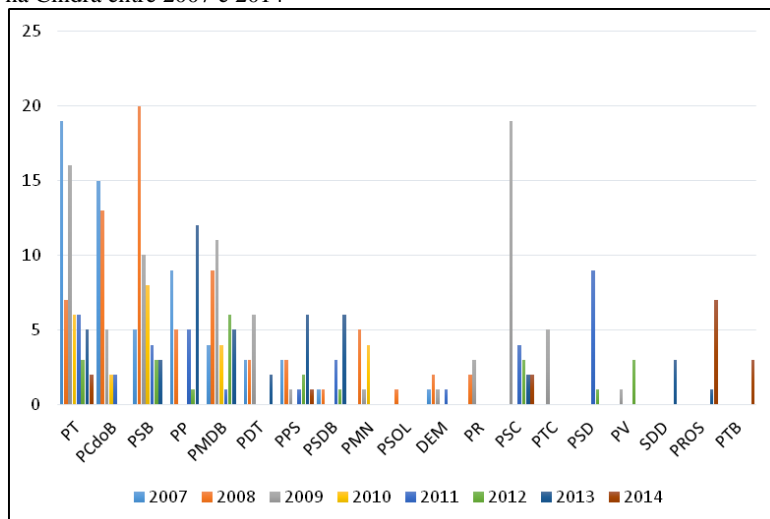
Isso faz com que o *majoritarismo* seja, muitas vezes, uma preocupação central nas reformas institucionais, de acordo com Krehbiel (idem), posto que redistribuem os direitos processuais para os membros. Em relação aos assuntos focados na 54ª Legislatura, especialmente no que tange

à demarcação de terras indígenas, em grande parte o comando mais enérgico do grupo desenvolvimentista, principalmente do ruralista, foi para atender as necessidades eleitorais de seus membros (MAYHEW, 1974, p. 81), e elegê-los, ou reelegê-los, o que de fato aconteceu, se levarmos em conta que ocorreu ampliação da bancada ruralista na 55ª Legislatura³⁸.

Sendo assim, o *majoritarismo* é realmente um fenômeno manipulável, como diz Krehbiel (2014) que, em grande parte, determina o grau de consenso que a organização exige no que concerne à tomada de decisões sobre as regras, as alterações e a lei. O efeito disso é que para alcançá-lo, em geral os novos partidos participam mais fixamente em uma legislatura, para aprovar os assuntos de seus interesses, do interesse de seus financiadores, ou para cumprir normas regimentais.

O Gráfico 13 ilustra que os partidos que focam mais as questões sociais, como o PSB, o PCdoB e o PT, não aprovaram ou pouco iniciaram os requerimentos para audiência pública na Cindra na 3ª sessão da 54ª Legislatura. Todavia, o PSB homologou 10 requerimentos para outros assuntos, o PCdoB 01 e o PT mais de 30, quando somados os que foram subscritos pelos seus deputados.

GRÁFICO 13 - Partido dos autores de requerimentos de audiências públicas na Cindra entre 2007 e 2014



Fonte: Relatórios anuais de atividades da Cindra

³⁸ 51% dos deputados federais eleitos em 2014 são ligados à FPA (RÁDIO CÂMARA, 08/10/2014)

Como exibe o Gráfico 13, os partidos dos requerentes de audiências públicas estão relacionados, na maioria das vezes, a determinados períodos, assim como os partidos majoritários são mais expressivos em termos de participação e especialmente em mais de uma sessão legislativa. Em relação à participação das novas agremiações, não deixa de ser interessante já que seus correligionários mostram que não estão ali apenas para fazer número, mas para participar, ou para defender o interesse da FPA, já que mostraram trabalho ao apresentar um número considerável de requerimentos.

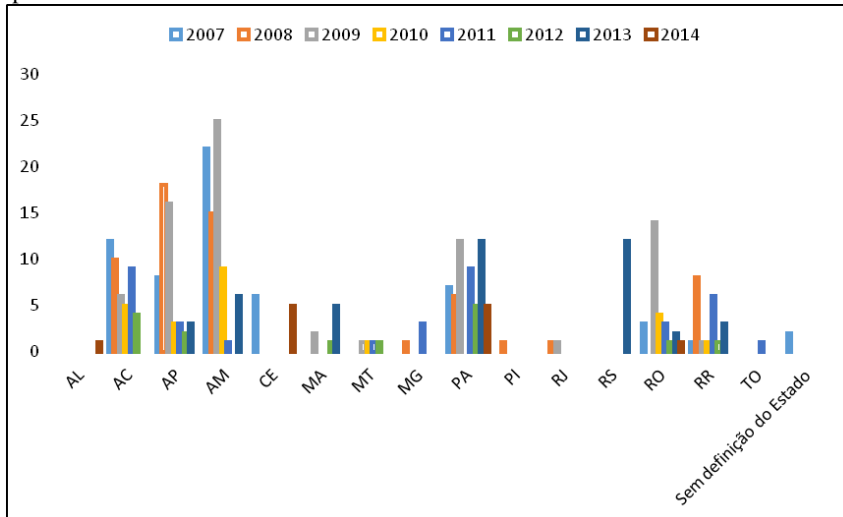
Então, as audiências públicas não são apenas mecanismos que contribuem para a *expertise* dos membros da Comissão, são, também, um instrumento que os dirigentes têm a sua disposição para a condução de uma agenda mais compatível com os interesses do seu grupo e para desestimular a participação dos seus oponentes. Desse modo, o Gráfico 13 exibe que os partidos mais ideológicos ficaram ausentes, ou se fizeram pouco presentes, na fase que a FPA entrevistou mais abruptamente na Comissão.

Além de analisar os partidos, pesquisamos os Estados dos autores dos requerimentos de audiência pública e, nesse sentido, não há dúvida, conforme mostra o Gráfico 14, que foram os parlamentares do Estado do Amazonas que se destacaram. Ainda assim, percebe-se que sua presença se minimizou em 2012 e 2013, porém se elevou ao ponto máximo em 2014.

O Estado do Pará manteve sempre uma média de requerimentos de audiências aprovados entre 05 e 15, com exceção de 2010, quando sua participação foi nula. No tocante aos Estados das demais regiões, as aprovações ocorreram basicamente nos anos em que ficaram com a presidência da Comissão, a exemplo do Rio Grande do Sul, em 2013 e do Ceará, em 2014. Então, foram os Estados da Região Norte que aprovaram o maior número de requerimentos que versaram sobre audiência, com exceção do Tocantins.

A participação dos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins foi sempre modesta, mesmo que integrem a Amazônia Legal. Fixando a análise apenas na 54ª Legislatura (portanto nas colunas azul, verde, amarelo e marrom), observamos que quem continuou a direcionar a agenda da Comissão para os assuntos Amazônicos foram os Estados da Região Norte.

GRÁFICO 14 - Estado de representação dos autores de requerimentos de audiências públicas na Cindra/CD/Brasil 2007-2014



Fonte: Relatórios anuais de atividades da Cindra

O jogo que se estabeleceu em relação aos dois grupos, dos ambientalistas ou preservacionistas e dos ruralistas ou desenvolvimentistas foi no geral, no sentido de debater os problemas mais imediatos da Amazônia, ou do Brasil. Salvo algumas exceções, como a que debateu o Novo Código Florestal, o segundo grupo ainda não pode falar que tem uma substancial capacidade de obstruir ou aprovar os projetos de lei, até porque pesa nessa relação a capacidade de o Poder Executivo negociar com o grupo. Entretanto, a condução de alguns requerimentos empreendida pelos presidentes ou por membros da Comissão, deixou lacunas para manobras no sentido de afastar os deputados com tendências de esquerda.

Diante disso, ainda é cedo para falar na continuidade das mudanças efetivadas na Legislatura, especialmente pelo perfil do presidente da 4ª sessão legislativa, mais alinhado com o Governo, menos atuante em relação aos interesses do grupo desenvolvimentistas, além do fato de as regras direcionadas às comissões permanentes da Câmara do Deputados, em seu Regimento Interno, serem orientadas em favor dos partidos majoritários. Diante dessa garantia, quem quase sempre direcionou os seus trabalhos foram os partidos majoritários os quais, inclusive, têm o direito de escolher as comissões que desejam presidir.

Em vista de a teoria informacional postular que uma das funções centrais da divisão do trabalho nas comissões é promover a especialização e a partilha de conhecimentos (Krehbiel, 1991), ou seja, que a divisão de trabalho incentiva a aquisição de especialização (Gilligan e Krehbiel, 1990), é possível assegurar após o que já apresentamos até aqui, que essa função se cumpre na Comissão da Amazônia, porque por mais que tenha ocorrido mudança estrutural na 54ª Legislatura, o conhecimento é algo compartilhado, como vimos até agora, inclusive por meio das audiências públicas.

A tentativa de mudança foi para fragilizar a estabilidade da jurisdição da Comissão, mas ainda assim, perdurou o atendimento às necessidades coletivas. Além do mais, houve uma tentativa de os partidos minoritários, ou novos, influenciarem nas decisões, defendendo os interesses da FPA.

O cenário apresentado até aqui nos remete a Krehbiel, Meirowitz e Wiseman (2013), que dizem que a possibilidade de os partidos da minoria, embora menos favorecidos, garantirem oportunidades de influenciar, os leva a se oporem ao modelo que postula que os legisladores do partido majoritário, e apenas eles, formam cartel, tese defendida por Cox e McCubbins (1993, 2002, 2005).

Portanto, por intermédio da bancada ruralista, os partidos majoritários tiveram seu poder reduzido e os três partidos que dominavam a Comissão da Amazônia, PT, PCdoB e PSB, principais defensores do meio ambiente³⁹, foram vencidos, ao menos temporariamente, pelos defensores ou simpatizantes da bancada ruralista. Então, por mais que os resultados indiquem uma mudança estrutural, só isso não é suficiente para dimensionar o alcance que teve.

Outro fato é que a investida da FPA operou uma oscilação nos temas das audiências públicas, no seu tempo de duração e na presença dos Estados dos autores dos requerimentos. Isso constata a mudança, porém também não dimensiona o seu verdadeiro alcance, fato esse que será esclarecido com a avaliação das relatorias dos projetos de lei na Comissão da Amazônia, no próximo capítulo.

³⁹ Deputados que encaminham e defendem os instrumentos de ação para um desenvolvimento que leve em conta as necessidades das gerações atuais e futuras e a preservação do meio ambiente.

4 RELATORIA: UM CARGO QUE GARANTE A INFORMAÇÃO E A MANUTENÇÃO DA REGRA RESTRITIVA NA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA

A relatoria de um projeto de lei está inserida em um rito legislativo. Após a proposição ser apresentada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ela é despachada para as comissões pela sua Secretaria-Geral, no prazo de duas sessões. Ao recebê-la, seu presidente nomeia um dos membros como relator. Quando a tramitação em seu âmbito é conclusiva, há um prazo de cinco sessões para apresentação de emendas. Quando elas são apresentadas, o relator as analisa e só depois o relatório e o voto são submetidos à apreciação do colegiado. Nos casos em que fica sujeita à deliberação do Plenário, a proposição é diretamente encaminhada ao relator.

Apreciada pelo relator, ela pode ser aprovada total ou parcialmente, ou apresentada emenda, ou pode ser rejeitada⁴⁰. Outra situação que pode ocorrer é de o relator apresentar um projeto totalmente alternativo, denominado de substitutivo, o qual exige um novo prazo para emendas.

Algumas proposições passam por diferentes relatores porque quando o voto do primeiro é rejeitado pelo colegiado, o presidente nomeia um outro para redigir o parecer vencedor até a reunião seguinte, que deve constar da posição da maioria. Não obstante, vimos que na prática a mudança de relator pode se dar pela falta de interesse do mesmo, ou pelo contrário, pelo excesso de interesse do presidente da comissão no projeto de lei em questão.

Os relatórios exauridos em uma comissão resultam em seu produto final porque, de acordo com o artigo 126 do RICD, referem-se à “proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo” (RICD, p. 103). Já o artigo 128 reza que salvo exceções previstas no RICD, os relatórios e votos devem ser escritos, e submetidos à discussão e à votação no próprio órgão permanente.

Ao elaborarem esse produto legislativo, os relatores devem articulá-los em três partes: o relatório, com a exposição circunstanciada da matéria; o voto do relator, que exprime seu posicionamento em relação à

⁴⁰ Quando será arquivada.

conveniência de sua aprovação ou rejeição, total ou parcial, ou sobre a necessidade de um substitutivo ou emenda; e por fim, o parecer da Comissão, contendo as conclusões e a indicação dos deputados votantes, assim como seus respectivos votos.

A tradição na Cindra é que os relatórios que seguem para votação do seu colegiado sejam aprovados por unanimidade. Dessa maneira, excluídos 46 PL's em que houve a declaração de prejudicialidade e os outros 26 que foram apensados ou retirados pelos autores, restaram 255, do total de 327 elaborados nas 18 sessões legislativas em estudo. Destes, 192 (75%) foram aprovados por unanimidade, incluídos os que tiveram complementação de voto, os que foram votados na forma de substitutivo, ou com declaração de voto. Ou seja, em um terço dos PL's o posicionamento do relator se estendeu também aos seus pares, fato esse que dá a dimensão da importância do seu voto.

Por conseguinte, a escolha da variável denominada posicionamento do colegiado em relação ao parecer do relator, justifica-se com base em Gilligan e Krehbiel (*idem*)⁴¹, em função da redução da incerteza, devido à especialização dos integrantes da comissão em matéria de política no âmbito de sua jurisdição, ou seja, pelo aprendizado sobre a relação entre as políticas dentro do seu domínio legislativo e suas consequências no âmbito eleitoral.

Quando as informações são adquiridas e colocadas à disposição de outros legisladores, ocorre uma tomada de decisão com conhecimento de causa (GILLIGAN & KREHBIEL, *op. cit.*, p. 126). À medida que um arranjo institucional promove a especialização e a divulgação de informações, o acordo é considerado como informacionalmente eficiente.

Em vista disso, a Cindra situa-se em um contexto informacionalmente eficiente, porque uma única vez o parecer do relator foi rejeitado e foi aprovado o voto e o relatório de outro membro da Comissão, o PL 967/2007, apreciado em 2007, que tratava da homologação e do reconhecimento do ato de declaração de estado de calamidade pública ou de situação de emergência, de autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/PE) e que teve por relator o deputado Marcos Antonio (PAN/PE), que argumentou:

⁴¹ Os autores não usam esta variável, mas cabe aqui a justificativa.

(...) não há como o Poder Legislativo estipular esse prazo. Os órgãos técnicos do Poder Executivo baseiam suas decisões na documentação enviada pelas prefeituras municipais e na análise da intensidade dos danos e das necessidades relacionadas com os recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros. Não cabe ao legislador fixar prazos para o cumprimento de etapas obrigatórias nesse processo. (PL 967/2007. Voto do relator, p. 3)

Com esse argumento houve a declaração de inconstitucionalidade do Projeto de Lei, por vício de iniciativa⁴², e o relator o rejeitou. Todavia houve o voto em separado do deputado Urzeni Rocha (PSDB/RR) pela sua aprovação, que argumentou que estaria havendo, da parte do relator, “uma interpretação limitada e restrita do disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal” (PL 967/2007. Voto do deputado Urzeni Rocha, p. 3).

Trata-se de um caso isolado, uma vez que os pareceres dos relatores finais⁴³ na Comissão foram rejeitados em menos de meio por cento, em 18 sessões legislativas. Assim sendo, se os autores dizem que uma comissão informativa é aquela em que a especialização na sua área de jurisdição facilita a eficiência das informações, podemos dizer que a Comissão da Amazônia o é, quando avaliada nesse momento pelo posicionamento do colegiado em relação ao parecer e ao voto do relator.

Para melhor avaliar a condição informativa da Cindra, este capítulo vai abordar a relatoria no seu âmbito de 1997 a 2014, a partir da seguinte divisão: primeiro serão apresentados os estudos sobre relatoria no ambiente do Parlamento Europeu, porquanto foi a partir da interpretação de sua relatoria que surgiu nosso interesse em estudá-la no ambiente da Comissão da Amazônia e pelas proximidades dos estudos mesmo que no outro caso se trate de Estados-Nação e que no nosso se remeta a unidades federativas. Em seguida, vamos apresentar nossa metodologia para analisar a relatoria; em terceiro lugar vamos apresentar nossos resultados; em quarto, vamos expor nossas considerações.

⁴² Lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

⁴³ Designamos pelo nome de relator final o deputado que teve seu voto e parecer votados no colegiado da Comissão.

4.1 A relatoria das comissões do Parlamento Europeu: Conduzindo o olhar sobre a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

A ideia de trabalhar com relatoria manifestou-se a partir de nossas leituras sobre a escolha dos relatores no Parlamento Europeu (PE). Ou seja, nosso ponto de partida foi a teoria informacional, que surgiu analisando o contexto americano porém, para efeito deste estudo, julgamos indispensável dar atenção, também, às pesquisas sobre relatoria em codecisão produzidas sobre o PE, porque nosso foco são as relatorias, o que pode levar à substituição dos Estados-Nação pelas Unidades Federativas, visto que sua análise deu-se a partir da teoria informacional. De fato, são estudos menos conhecidos pelos pesquisadores brasileiros, entretanto, notadamente úteis quando confrontados com nossa realidade. Dessa forma, comentaremos alguns estudos que despertaram nosso olhar para a relatoria, dando uma maior ênfase àqueles que mais ajudaram a encaminhar nossa pesquisa.

Nosso ponto de partida foi um artigo que se tornou referência aos estudos sobre o PE, inclusive sobre relatoria, publicado por Mamadouh e Raunio (2003). Partindo do fato de que as comissões são fortes e que os partidos são fracos, os autores compararam os poderes das comissões do PE com os seus equivalentes nas legislaturas nacionais e examinaram o papel dos grupos partidários nas comissões.

Mamadouh e Raunio (*idem*) buscaram os princípios orientadores para as nomeações dos membros, seleção dos presidentes e distribuição dos relatórios nas comissões. Desse modo, mostraram que as delegações nacionais dos partidos no interior dos grupos transnacionais são, muitas vezes, os decisores da divisão no interior dos grupos, com lideranças limitadas na sua capacidade de dirigir as ações de seus membros e, por conseguinte, nas relatorias.

Trata-se de um estudo descritivo que apontou as dificuldades ocorridas pelo fato de o PE ter sido incorporado a um sistema de separação de poderes, sem ter verdadeiramente um governo da UE para assumir as responsabilidades. Assim, a principal função do Parlamento acabou por ser o

de influenciar o processo político da União Europeia, o que o faz delegar as votações das legislações para as comissões permanentes. As posições do Parlamento são, na maioria dos casos, decididas na prática nas comissões antes da fase do Plenário. Ou seja, tanto os interesses nacionais quanto os dos grupos partidários influenciaram o seu trabalho.

Farrell e Hérítier (2004) argumentaram que certos indivíduos podem controlar os fluxos de informação entre as organizações, aumentando o seu poder sobre os resultados legislativos, fato que levanta a questão sobre como elas respondem às mudanças no equilíbrio de poder interno. Constatamos na Cíndra, por meio das audiências públicas, que a resposta às mudanças na 54ª Legislatura foi uma retração do grupo opositor à FPA para manter o equilíbrio, ou a sua regra restritiva.

Farrell e Hérítier (*idem*) afirmam que os atores coletivos que centralizaram a relação com atores externos⁴⁴ responderam de forma mais eficaz às mudanças de regra interna. Todavia, os atores coletivos que não o fizeram, tiveram dificuldades em mudar as normas internas. Sendo assim, os autores pesquisaram a relação entre o Conselho e o PE no processo de codecisão e suas implicações para os processos intraorganizacionais.

Esse estudo foi importante porque mostrou que a relação entre os três atores-chave do processo legislativo da União Europeia - o Conselho, o Parlamento e as Comissões é complicada, além de ter deixado claro que o sistema tem mudado substancialmente ao longo do tempo, devido a alterações nos textos dos Tratados da Constituição da UE. Tratados como o de Maastricht e Amsterdã⁴⁵, mudaram substancialmente o equilíbrio de poder entre os atores legislativos. No caso da Cíndra, a avaliação centra-se em dois atores chave, o grupo desenvolvimentista, ou de membros ou simpatizantes da FPA e grupo dos ambientalistas, ou conservacionistas.

O estudo de Farrell e Hérítier (*idem*) mostrou que os acordos aceleraram a informalização das relações entre o Conselho e o Parlamento, fazendo com que as questões que costumavam ser negociadas formalmente e sequencialmente passassem a se dar em discussões informais ou pouco

⁴⁴ Outras Nações.

⁴⁵ De acordo com o sítio do Parlamento Europeu o Tratado de Maastricht “criou uma União Europeia assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum (PESC) e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI)”. Já o Tratado de Amsterdão “introduziu as adaptações necessárias a um funcionamento mais eficaz e democrático da União”.

formais entre os agentes relevantes. No caso da Cindra, o que verificamos foi que os debates nas reuniões de audiência pública passaram a ser pouco formais e a ter um tom mais agressivo.

Contudo, foi o estudo de Benedetto (2005) que tratou do poder dos relatores, já que são eles que redigem os relatórios parlamentares sobre a legislação proposta nas fases da comissão. É nesse âmbito que ocorrem as negociações entre os grupos políticos e entre ela e o Conselho, a fim de maximizar o consenso e a influência no Parlamento, caso a negociação interinstitucional ocorra.

Benedetto (*idem*) concluiu que os partidos e as nacionalidades foram aspectos valorizados na atribuição de relatoria e, conseqüentemente, acabaram tendo impacto sobre o teor da legislação europeia. Ou seja, os relatores desempenham o papel essencial de encontrar um consenso entre os grupos. No caso da Cindra, a hipótese é que não só os partidos, mas sobretudo as Unidades Federativas de procedência dos parlamentares foram determinantes para a escolha do relator.

Hoyland (2006) complementou o estudo de Benedetto (*idem*) ao investigar se uma representação nacional no Conselho de Ministros influencia no número de relatórios elaborados em codecisão, uma vez que ele já sabia que sua atribuição não era proporcional, conforme mostraram Benedetto (*idem*), Kaeding (2004), Mamadouh e Raunio (2003).

No caso do Legislativo brasileiro não há base legal para a distribuição proporcional das relatorias nas comissões, apenas para o número de membros efetivos, o qual é fixado por Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, de acordo com a proporcionalidade da composição da Câmara. No entanto, não há uma definição em relação à relatoria, visto que o artigo 41 do RICD dá competência ao Presidente da Comissão para designar os relatores, assim como de distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la para si.

Mesmo que se trate de realidade diferente, cabe aqui destacarmos duas, das três contribuições do estudo de Hoyland (*idem*) que de alguma maneira foram úteis ao nosso estudo: a base de dados composta por todos os relatórios de codecisão de iniciativa da comissão do início de 1999 até 2003, distribuídos aos partidos nacionais no Parlamento Europeu, e o método estatístico que permite não só uma estimativa da distribuição de relatorias de codecisão, mas também uma estimativa da razão pela qual alguns partidos não

os elaboram.

Hoyland (idem) definiu como variável dependente o número de relatórios de codificação elaborados por um partido nacional em um determinado ano. Como variáveis independentes ele definiu o Governo, a política e o tamanho da bancada. Governo é uma variável dicotômica tendo o valor 1 se o partido tiver um membro do governo nacional no início do ano e 0, caso contrário. A política interna do PE capta o efeito da política local. O tamanho da bancada refere-se ao número de representantes na delegação nacional do partido no Parlamento Europeu.

Baseado em outro autor ele vê a política do PE como uma versão normal da dimensão política de esquerda-direita, em que os valores mais altos indicam locais mais à direita no espaço político. Ademais, o banco de dados de Hoyland (idem) contou com quatro variáveis relevantes para seu estudo: dissidência, posição, relevância e Parlamento Europeu. A primeira é uma medida de dispersão interna do partido sobre a integração europeia. A Posição capta a atitude do partido no sentido da integração europeia. A Relevância mede o quão importante é esta para o partido.

Os resultados obtidos por Hoyland (idem) mostraram que há diferenças dentro dos diferentes grupos partidários. Os representantes do Conselho produzem em média 1,33 relatórios de codificação, considerando que aqueles que não estão representados elaboram em média 0,99. Além disso, os dados descritivos mostram que há uma grande variação dentro de cada subgrupo.

A modelagem de sinalização indica que a medida em que os deputados dos partidos do governo compartilham preferências políticas com seus ministros, há mais incentivos para os partidos do governo elaborarem relatórios, se comparada aos de oposição. Isso dá maiores garantias para os deputados dos partidos representados no Conselho de obterem informações confiáveis sobre a possível vitória do grupo, fato esse que o modelo estatístico confirma.

Quanto à relação entre os relatores e os atores privilegiados do Conselho, em particular do presidencial, novamente os resultados sugerem que as preferências políticas compartilhadas, e não apenas a adesão formal, aumentaram o número de relatórios.

Seguindo a mesma perspectiva de Hoyland (idem) tem a pesquisa

de Hurka e Kaeding (2011), que recorreram aos fatores que influenciaram as chances de os deputados do PE tornarem-se relatores após o alargamento a Leste, em 2004. Para isso eles controlaram variáveis como a experiência legislativa, a presidência, o grupo partidário e a assiduidade, o que os levou a conclusão de que os parlamentares dos países em vias de adesão ficaram em desvantagem.

Os autores traçaram como objetivo avaliar o modo como os novos eurodeputados dos países em vias de adesão estavam sendo integrados no processo de atribuição de relatoria. Esse fato foi marcante no nosso estudo para percebermos que os recém-eleitos deputados da 54ª Legislatura, a despeito da inexperiência, foram privilegiados com a presidência da Comissão, porém só a experiência adquirida em sessão anterior é que lhes garantiu mais assiduamente a relatoria, o que mostra que há certo pudor com a escolha do relator na Cindra, muito mais do que com a escolha de seu presidente porque, para a relatoria, seus integrantes, tais quais os dos partidos nacionais dos países em vias de adesão, são submetidos a um "período de aprendizagem".

No caso da Sexta Legislatura do Parlamento Europeu (2004-2009), os dados mostraram que os novos deputados dos países em vias de adesão tiveram significativamente menos chances de obter relatorias em seu primeiro mandato legislativo do que seus pares dos Estados-membros mais antigos. No caso da Comissão da Amazônia isso é verdadeiro até a 53ª Legislatura, porém não o é para a 54ª, já que houve um incremento de relatorias dos estreantes após uma sessão de experiência na Comissão.

No que diz respeito à técnica usada para os dados, os autores optaram pela regressão binomial negativa porque as variáveis dependentes eram quantitativas. Todas as variáveis dependentes nos modelos apresentados estavam superdispersas, isto é, as suas variações estavam significativamente maiores do que a média, o que constitui um pressuposto importante do modelo de Poisson. A partir disso, estimaram quatro modelos diferentes. O primeiro incluindo todos os relatórios, o segundo usando três procedimentos para avaliar se o PE exerce mais poder que outras instituições da UE, o terceiro que testava a hipótese quanto à afinidade nos relatórios de iniciativa e o último que verificou a distribuição dos relatórios de consulta pública.

As variáveis de controle indicaram que havia uma série de mecanismos que contribuíam para a variação do número de relatórios. Assim,

os presidentes e vice-presidentes das comissões elaboraram um número razoável de relatórios, pois aqueles que não foram requeridos por um grupo partidário ficaram para eles. Outrossim, os deputados que não cumpriram o tempo integral do mandato também elaboraram menos relatórios. Em contrapartida, os mais participativos produziram mais relatórios. Ainda assim, tudo depende do fato de o relatório ter pouco ou nenhum impacto legislativo.

Finalmente, os resultados apresentados por Hurka e Kaeding (2011) sugeriram que a primeira legislatura após o alargamento a Leste, foi um período de aprendizado para os novos deputados dos países em vias de adesão. Ainda que lhes tenham sido atribuídas relatorias, a força da relação que levou a esse resultado variou entre os diferentes procedimentos legislativos.

Por mais importantes que sejam os estudos sobre relatoria no Parlamento Europeu para orientar os caminhos de nossa pesquisa, não podemos deixar de citar um estudo também realizado sobre relatoria no legislativo brasileiro, elaborado por Santos e Almeida (2005), que propõe uma interpretação não convencional do mecanismo pelo qual o relator exerce influência sobre a decisão final da comissão. Não se trata de poder formal, porém de um poder de fato que consiste na possibilidade de se fazer uso estratégico de informação. Desse jeito, com função informacional, o relator é uma “espécie de *advisor ad hoc* dos seus pares” (idem, p. 726).

Santos e Almeida (idem) apresentam argumentos e evidência quantitativa de que os relatores no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, obedeceram a padrões consistentes com a perspectiva informacional. Assim, se a escolha de relatores de oposição dependeu do presidente da comissão, também refletiu as necessidades informacionais do seu mediano, “uma vez que foi condicionada pela expectativa deste quanto à qualidade da recomendação feita pelo cartel e quanto à qualidade da informação que seria produzida pelos eventuais relatores” (ibidem).

4.2 Metodologia utilizada para o estudo da relatoria da Cindra/Câmara dos Deputados/Brasil

A comissão permanente da Câmara dos Deputados tem sido frequentemente estudada, especialmente nos cursos de Pós-Graduação *lato sensu* do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Todavia, a Comissão da Amazônia, especificamente, não. Os únicos estudos que temos conhecimento são o de Cunha (2010) que analisou os discursos presentes nas proposições, ações e entrevistas dos membros da CAINDR durante a 52ª Legislatura e o de Teixeira (op. cit., p. 13 et seq.), que abordou as audiências públicas realizadas pela Comissão na 53ª Legislatura.

A escassez de estudos sobre a Cindra e o interesse em entender as mudanças que se processaram no seu âmbito desde o começo de sua existência, em 1997, até o ano de 2014, assim como o interesse pela teoria informacional, fizeram-nos optar pelo estudo exploratório para obter as informações necessárias para analisá-la utilizando, para isso, o levantamento descritivo.

As variáveis que privilegiamos para esta parte do estudo foram ano, Estado (do relator e do autor), partido (do relator e do autor), posicionamento do relator e posicionamento do colegiado em relação ao parecer do relator.

O editor de dados utilizado foi o SPSS *Statistics 2.2*, cuja análise foi feita a partir de frequências e tabulações cruzadas. As informações foram obtidas por meio de informações cedidas pelo Cedi/CD, ou obtidas nos relatórios de atividades da Comissão da Amazônia publicados anualmente após o encerramento da sessão legislativa, disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados, na página da Cindra. Para efeito exclusivamente deste estudo, denominaremos pelo termo relator final, aquele que teve seu parecer e seu voto apreciado e votado pelo colegiado da Comissão.

Por considerar que a variável Unidade Federativa é determinante no contexto informacional da Comissão, inicialmente verificamos o percentual das suas vagas. Em seguida usamos o mesmo procedimento considerando o

percentual das vagas de relatores em relação aos Estados. Além do que, recorreremos aos dados do capítulo anterior para ver a relação dos deputados com a Frente Parlamentar da agropecuária (FPA).

Na sequência observamos o posicionamento dos membros da Cindra quanto ao parecer dos relatores finais dos PL's aprovados em cada sessão legislativa para, então, cruzar os Estados de representação do Presidente da Comissão com os Estados de representação dos relatores para ver se há uma correlação entre os mesmos.

Nós anuímos com a importância dos partidos na definição da composição e da presidência, e por seu turno da relatoria dos PL's. Por isso identificamos os partidos em cada sessão legislativa e depois cruzamos os partidos dos relatores com os dos presidentes, o que nos deu um cenário mais fiel do aspecto informacional da Cindra.

Por conseguinte, também cruzamos o Estado dos relatores com o posicionamento assumido pelos seus membros na Comissão no que tange à votação dos pareceres dos relatores. Se o Estado foi nossa variável independente, também foi preciso cruzar os dados sobre o Estado do autor dos PL's com o dos relatores, para verificar a influência entre eles.

Cabe esclarecer que excluímos, na maioria das vezes, os casos em que não havia como determinar as variáveis. Outrossim, nossa opção não foi testar um modelo já existente, porém usar as ferramentas estatísticas cabíveis para analisar o papel dos Estados e das demais variáveis no contexto da mudança na Cindra.

4.3 – Os resultados da pesquisa

O impacto das mudanças sobre o caráter informacional da Comissão só pode ser avaliado, do nosso ponto de vista, se partirmos das relatorias desde sua criação, caso contrário, fica prejudicado porque pode gerar equívocos especialmente na comparação das demais com a 54ª Legislatura.

Na falta de estudo para avaliar o impacto de mudanças sobre a natureza informacional de uma comissão do Legislativo brasileiro, nossa opção foi fazê-lo com base na estatística descritiva, já que acreditamos que ela é

suficiente para explicar se a mudança realmente ocorreu e se comprometeu sua característica informacional. Para isso, vamos iniciar contextualizando as relatorias na Comissão.

4.3.1 O poder dos relatores da Amazônia Legal na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

Ao longo da história da Comissão da Amazônia, justamente por ter sido criada para tratar dos assuntos referentes à Amazônia Legal, houve a preponderância de relatores da Amazônia e, mais especificamente, da Região Norte. A tabela 12, inclusive, aponta o domínio dos Estados do Pará, Amazonas, Acre e Roraima.

No caso do Pará, atualmente é o único da Região Norte que dispõe de mais cadeiras na Câmara, 17. Os demais contam com apenas 8 vagas cada um. Mais independente do número, podemos dizer que ao longo da história da Cindra os deputados da Região desenvolveram a *expertise* sobre pareceres apreciados e aprovados no seu colegiado, uma vez que eles ficaram com 65% das relatorias.

De início, talvez isso leve ao questionamento se tal *expertise* não direciona a Comissão a uma perspectiva mais distributivista que informacional, já que por conhecer a Região os deputados estariam trabalhando com vistas à reeleição. Não nos ateremos a esse debate porém, como descreve Krehbiel (op. cit., p. 16 et seq.), as perspectivas informacional e distributivista têm muito em comum e, nesse sentido, as distinções se remetem muito mais ao quadro teórico e às expectativas empíricas. Assim a *expertise* na perspectiva informacional, coloca-se como algo que as próprias regras projetam.

Por esse ângulo, a tabela 12 não causa estranheza, pois se a Comissão é da Amazônia, a lógica é que a sua composição e, como consequência, seus relatores, sejam da Região. Se é assim, o que explica o fato de a Paraíba ter um percentual de relatores superior ao Maranhão? Os interesses dos Estados.

A presença de relatores das demais regiões do país se efetiva no

cenário de mudança e, portanto, na 54ª Legislatura, o que certamente não aparece na tabela, já que o mesmo agrega a participação dos relatores por Estado sem considerar as legislaturas ou seções legislativas.

Tabela 13 – Relatores da Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 e 2014 em relação aos estados que representam.

Estado que o relator da CA representava	Nº de relatores do estado na CA	Percentual do quantitativo de relatores por estado na CA	Percentual do quantitativo de relatores na CA, excluídos as situações em que não se aplica
RR	40	12%	12,82%
AM	54	17%	17,31%
PA	71	22,00%	22,76%
AP	28	8,56%	8,97%
RO	27	8,26%	8,65%
AC	47	14,37%	15,07%
CE	2	0,61%	0,64%
MA	6	1,83%	1,92%
TO	2	0,61%	0,64%
MG	5	1,53%	1,60%
MT	11	3,36%	3,53%
PB	10	3,06%	3,21%
MS	1	0,31%	0,32%
BA	2	0,61%	0,64%
RN	1	0,31%	0,32%
RJ	2	0,61%	0,64%
RS	2	0,61%	0,64%
PE	1	0,31%	0,32%
Não se aplica	15	4,59%	0,00%
Σ	327	100%	100,00%

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

A tabela aponta o Acre na terceira posição em número de relatorias, entretanto, por ter uma política mais voltada ao desenvolvimento sustentável, tal quantitativo remete-se ao período que o grupo ambientalista dominou a Cindra, ou seja, antes da 54ª Legislatura.

Sob outra perspectiva, os dados da tabela e o fato de a Paraíba (3,21%) se fazer presente apenas na última legislatura nos leva a conjecturar que comparar o desempenho dos Estados não é tão simples, especialmente se o relacionarmos com o resultado apresentado por Minas Gerais (1,60%) que esteve presente em mais de uma legislatura, ou Maranhão (1,92%) e Tocantins (0,64%) que fazem parte da Amazônia Legal.

A quarta colocação ficou com o Estado de Roraima (12,82%), privilegiado independente do grupo que estava à frente da Comissão: ambientalista ou desenvolvimentista. Por outro lado, não houve a presença de São Paulo na relatoria, ainda que a tivesse enquanto membro, mesmo que de maneira modesta, nas últimas legislaturas. Já o Rio de Janeiro (0,64%)

aparece com um percentual tão discreto quanto a Bahia (0,64%), Tocantins (0,64%), Rio Grande do Sul (0,64%) e Ceará (0,64%). Os dois últimos, inclusive presidiram a Comissão, porém não lograram maior participação nas relatorias.

Pela especificidade da Cindra, ao menos até 2004, alguns Estados brasileiros, além de São Paulo, não apareceram na tabela. Outros tiveram uma participação exígua, como é o caso de Mato Grosso do Sul (0,32%), Rio Grande do Norte (0,32%) e Pernambuco (0,32%).

Os casos em que não se aplica a determinação de um Estado ao relator chamam a atenção na tabela 12. Em geral, enquadraram-se nesse caso os Projetos de Lei apensados a outros PL's de igual teor, ou PL's que foram incluídos no relatório anual, sem sequer ter chegado à Comissão, ainda que tenha sido distribuído, como é o caso dos PL's 3813/2012 e 3717/2012. Em consequência dessa situação, inicialmente tiramos os percentuais aqui apresentados dos 327 projetos, porém em seguida o fizemos excluindo todos os casos em que não coube a definição do Estado do relator.

O que o estudo mostra é que o predomínio de relatores da Amazônia variou muito ao longo das 18 sessões legislativas, como apontaremos a seguir. Ao considerarmos apenas o relator final em nossa pesquisa, constatamos que em 1997 destacaram-se três Estados: Pará (34%), Roraima (25%) e Amapá (25%). Aquela Sessão Legislativa contou, ainda, com relatores de dois outros Estados, ambos com um percentual de 8%, Amazonas e Ceará. Apenas uma unidade federativa não era da Região Norte.

Como se vê, não estamos interessados exatamente nos relatórios, porém na atribuição de relatoria, como o fez Kaeding (2004). Seu estudo serviu de referencial para o nosso, por algumas coincidências, entre as quais o fato de a atribuição de relatoria, em ambos, não ser regulamentada no regimento interno, seja na Câmara dos Deputados, seja no PE; de as vagas serem definidas de acordo com o tamanho dos partidos; de os presidentes de comissão deliberarem sobre a apreciação de cada relatório.

Fazendo uma aproximação com o estudo de Kaeding (*idem*), podemos dizer que a participação dos Estados da Amazônia Legal na atribuição de relatoria na Comissão da Amazônia variou de acordo com as sessões. Todavia, ocorreu de o Pará e Roraima se sobressaírem na sua condução em 1997 e no ano seguinte.

Em 1998, os Estados de Roraima e do Pará a dominaram, de maneira que ambos totalizaram o percentual de 33%, número elevado se ponderarmos que se trata de dois terços das relatorias. As outras duas unidades federativas que também tiveram relatores foram Rondônia e Maranhão, ambos com 17%. Este último, não negamos que é da Região Nordeste, mas igualmente pertencente à Amazônia Legal. Ou seja, 100% dos relatores da sessão representavam a Amazônia Legal.

Para a Região foi o ápice, uma vez que os relatores têm o poder de influenciar a opinião dos demais membros da Comissão, diante da credibilidade da informação produzida após se concentrarem em uma determinada questão política e formular o parecer a partir dela. Como explicam Hurka e Michael Kaeding (2011), isso os leva a exercer um grande poder.

Um Estado que mostrou capacidade de exercer poder foi o Pará, tanto que em 1999 obteve 83% das relatorias. Restou a Minas Gerais os 17% restantes. Este foi o primeiro momento da participação de um deputado da Região Sudeste na relatoria, a despeito da participação anterior do Estado na condição de membro.

O poder dos deputados da AL na relatoria confirmou-se também em 2000, especialmente no âmbito do Norte, momento em que apenas três Estados a assumiram: Pará, Amapá e Acre. Todavia, os representantes do Amapá se destacaram, ficando com 50% das vagas. O Pará, assim como o Acre, ocuparam 25% cada um.

Parecia que aquele poder estava cada vez mais fortalecido e absoluto, especialmente porque diferente do PE, no Brasil não há a figura do Relator-Sombra, que é outro parlamentar responsável por preparar a posição de um determinado grupo e monitorar o trabalho desenvolvido pelo relator designado pelo presidente da Comissão.

Por se tratar até então de uma comissão com a atribuição de responder pelos assuntos da Região, o resultado foi o esperado. No que diz respeito à representação dos Estados-Nação no Parlamento Europeu Kaeding (op. cit., p. 142) foi crítico com a desproporcionalidade. O estudo do autor concentrou-se na Quarta Legislatura (1994-1999) e em particular na Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor, contexto no qual ele deu como exemplo a Itália e a França que, juntas, representavam cerca de 28% do Plenário, porém produziram apenas 9% dos relatórios da

comissão. Por outro lado, apontou que os deputados holandeses do PE elaboram sozinhos 12% deles. Isto foi- como para a Suécia e Bélgica – o dobro do que era esperado.

Um fato a mais na Cindra é a lenta assimilação das suas novas atribuições, apesar das mudanças terem despontado há aproximadamente dez anos. Assim sendo, em 2001 a Região Norte permaneceu absoluta nas relatorias. Novamente os Estados do Pará e Roraima se destacaram, obtendo 33% do cargo cada. O Amapá e Rondônia também igualaram, só que com 17%.

Em 2002 a Região Norte, mais uma vez, seguiu suprema, só que desta vez mais Estados foram envolvidos. Naquele ano o Acre tomou a liderança (47%), não obstante a presidência ter ficado com Roraima, Estado este que ficou com menos da metade (23%) do percentual do Acre. Em seguida vieram os Estados do Amazonas, Amapá, Pará, Tocantins e Rondônia, cada um com 6%.

Em 2003, não podemos dizer que o Norte seguiu absoluto, mas podemos afirmar que a Amazônia Legal comandou a Comissão. Roraima totalizou 50% e o Amapá 25%. Os outros dois Estados que apareceram foram Amazonas e Mato Grosso, respectivamente com 12% e 13%. Tais resultados só confirmam a especialização pela qual passavam em termos de relatoria.

Um ano depois mais unidades federativas apareceram na lista de relatoria, totalizando oito. O Pará (37%) retomou à liderança, e foi seguido por Rondônia (18%), Acre (13%) e Amazonas (11%). Roraima continuou presente, mas somente com 8% das relatorias. As demais unidades federativas contempladas foram: Mato Grosso e Maranhão com 5% cada um e Mato Grosso do Sul com 3%.

Mesmo ampliando-se o número de unidades federativas, novamente ocorreu a primazia dos Estados da Amazônia Legal na condução das relatorias da Cindra. Isso indica que seus representantes, que já detinham a *expertise* sobre os assuntos da Região, ficavam cada vez mais especializados nos diferentes assuntos dos Projetos de Lei que nela tramitavam.

No ano de 2004, com a mudança na estrutura das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, mas ainda assim a Cindra, que até

então tinha a atribuição sobre o assunto, continuou a tê-la. De imediato isso não alterou a condução das relatorias.

Foi a Resolução nº 20/2004 que mudou não apenas a sua atribuição, mas também o seu nome, que até então era Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR), e passou a ser Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR). A Mesa entendeu que em vez de privilegiar uma região, dever-se-ia formular políticas públicas de desenvolvimento e integração das diversas regiões brasileiras.

Isso também não surtiu efeito imediato na relatoria, já que em 2005 100% ficaram com a Amazônia Legal: RO (13%), MT (3%), AC (29%), PA (19%), AM (13%), AP (10%) e RR (13%). Consequentemente, se relacionarmos os resultados com o estudo de Kaeding (op. cit., p. 142 et seq), cujo problema levantado foi sobre o que aciona a atribuição da relatoria no PE, diremos que no caso da Comissão da Amazônia o Estado pelo qual o deputado foi eleito é uma das variáveis determinantes. Sendo assim, mesmo com a mudança ocorrida em 2004, a especialização fez com que os assuntos da Amazônia Legal, mesmo os que abordassem as questões de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, permanecessem sendo tratados em seu âmbito, assim como seus presidentes continuaram a ser exclusivamente da Região.

Diante disso, no ano de 2006 os Estados da Região Norte ficaram novamente com 100% das relatorias, com destaque para Rondônia e Amazonas, ambos com 29%, cada um. Os outros, com 14% das vagas cada um, foram Amapá, Acre e Roraima.

Em 2007 mudou a legislatura, porém o panorama praticamente não se alterou se considerarmos o percentual de apenas 4% de relatores que não eram da Região, neste caso Minas Gerais, que já a havia ocupado em 1999. A Unidade Federativa que se destacou naquela sessão legislativa foi o Amazonas com 30% das vagas. Em ordem decrescente as demais que ocuparam relatoria foram: Roraima e Pará com 18%, cada um; o Acre com 15%; Rondônia com 7%; Tocantins e Amapá com 4%.

O fato de ser uma comissão da Amazônia com relatorias quase exclusivas da AL, continuou a incomodar alguns parlamentares após 2004. Entretanto, nem uma possível desconexão na relação entre os projetos de lei aprovados e os resultados finais da implementação, especialmente em

assuntos da Região, mexeu na regra restritiva, fazendo com que a perspectiva informacional perdurasse, sendo esse o preço que os incomodados pagavam para não tomar para si essa atribuição, a qual outras comissões também não desejam tê-la. Com isso, a manutenção da presidência e das relatorias nas mãos dos deputados da Amazônia funcionou como um incentivo à especialização, o que os apoderava cada vez mais na condição de relatores.

Ao incorporar a experiência dos deputados da AL nos projetos de lei que eram apreciados, a especialização acabou por garantir uma redução na incerteza associada a projetos de lei aprovados, o que é benéfico para todos os atores, mesmo diante de preferências políticas divergentes entre os parlamentares. Assim, a ferramenta específica para fornecer incentivos aos seus deputados, até então, foi a escolha de uma regra restritiva, na qual se mantinha a relatoria em suas mãos, assim como aprovava seus pareceres.

Com isso nada mudou e, em 2008, o Amazonas ficou com 40% e o Acre com 33% das relatorias. Os 27% restantes foram divididos entre os Estados do Pará (13%), Rondônia (7%) e Amapá (7%). Portanto, ainda que ocorresse variação em termos percentuais, a atribuição de relatoria seguia a sua rotina.

Não obstante, em 2009, pela primeira vez, a Bahia usufruiu de uma relatoria (4%) e ficou na companhia do Maranhão (2%), que a despeito de compor a Amazônia Legal, sempre lhe foi um tanto indiferente. Esta última Unidade da Federação já havia sido contemplada com relatoria em outros dois momentos: 1998 e 2004. Ainda assim, novamente o Amazonas teve sucesso, ficando com 23%, enquanto o Pará e o Amapá, com 19%, cada um. O Acre abarcou 13% das vagas e Rondônia e Roraima um percentual igual de 10%, destacando-se a Região Norte.

A inserção de unidade federativas de fora da AL na relatoria da Cindra se caracterizou como excepcionalidade, tanto que em 2010 o Pará e o Amazonas ocuparam 84% delas, somados os 42% de cada um. Sendo assim, somente duas outras preencheram o cargo, o Amapá com 11% e o Acre com 5%.

Ao longo da apresentação desse cenário o Pará se destacou na ocupação das relatorias, fazendo-se ausente apenas nos anos de 2003 e 2006, quando a presidência da Comissão esteve respectivamente com o Amazonas e Rondônia. Percebemos que para o Estado, mais importante que ter a

presidência foi ter a relatoria.

Até então havia predomínio dos deputados da AL, e especialmente da Região Norte, na condução das relatorias, em um contexto que podemos chamar de informacionalmente eficiente. Tendo em conta que na composição, direção e relatoria da Comissão predominaram os deputados da Região, inevitavelmente podemos falar em especialização e de acordo com Krehbiel (1990), em uma perspectiva informacional da Comissão, já que foram as próprias regras institucionais que a estruturaram para que alocasse os recursos humanos que maximizassem a informação por meio da especialização dos parlamentares. Porém, é preciso ver como se comportaram as quatro sessões legislativas seguintes.

Na sessão de 2011 o percentual de 19% dos PL's apreciados e apontados no Relatório de Atividade não chegou à fase de votação do parecer do relator. Os 81% restantes se distribuíram como segue: PA (13%), AC (19%), MT (13%), AM (6%), RR (6%), TO (6%), RJ (6%), AP (6%) e RO (6%). Ou seja, até 2011 o presidente da Comissão sempre foi da Região e os relatores, preferencialmente da AL. Em 2011 continuou a ter um presidente eleito por um Estado da AL, só que com a novidade de ser engajado com os interesses do agronegócio, além da presença de Estados não muito frequentes nas relatorias, como Tocantins, Rio de Janeiro e Rondônia.

Em 2012 a AL perdeu a hegemonia da presidência. Isso dava indícios de que as mudanças se aprofundavam. O novo e jovem presidente Wilson Filho foi eleito pela Paraíba. Nem a primeira, nem a segunda presidência, que provavelmente ficariam com deputados de fora da AL foram preenchidas. A terceira vice-presidência, a menos importante, ficou com um Estado da Amazônia Legal. Esse cenário, tal qual se desenhou, entendemos que gerou um constrangimento aos deputados amazônicos e um certo receio aos de fora dela, porque se o presidente não era da AL, isso acarretaria grandes responsabilidades aos dois primeiros vice-presidentes.

Nessa sessão legislativa um quarto dos PL's incluídos como apreciados no Relatório de Atividades 2012, da CAINDR, não chegaram sequer à fase de nomeação de relator, uma característica da legislatura. Dos 75% restantes, a AL ainda ficou com 65%, assim divididos: RO (5%), MT (20%), MA (5%), AC (10%), PA (15%) e RR (10%). Rio de Janeiro e Paraíba ficaram com 5%, cada um.

Os resultados de 2012 mostram que a mudança na Presidência afetou a composição no que tange as unidades federativas da AL, uma vez que dois dos Estados mais propensos à defesa dos interesses da FPA alcançaram 25% (RO, MT). Ainda assim, a regra restritiva se manteve. Isso faz com que não caibam aqui os testes de Dion e Huber's (1996), usados por Khehbiel (1997) porque são aplicáveis quando as regras restritivas podem ser mecanismos que os líderes dos partidos majoritários usam para atingir os resultados das políticas partidárias. Como a mudança que ocorreu foi visivelmente relacionada aos Estados, especialmente da Região Norte, consideramos mais adequado o uso da estatística descritiva, pela importância que demos às variáveis Unidade Federativa (ou Estado) e Relatoria.

O que a análise a partir da estatística descritiva aponta, é que as tentativas de mudança implementadas não alteraram a regra restritiva, uma vez que a investida da FPA em relação aos deputados de fora da AL foi alcançar o objetivo mais imediato, o de não permitir a aprovação do PL 3571/2008. Sendo assim, o interesse não era na Comissão, tanto que a investida para impedir o avanço dos interesses da população indígena se estendeu à Comissão Especial instalada para analisar a PEC 215, que transfere para o Congresso Nacional os processos de demarcação de terras indígenas.

A opção por um deputado mais audaz em 2013 para presidí-la, Jerônimo Goergen (PP/RS), não impediu o domínio da Amazônia Legal na relatoria, porém elevou o percentual dos membros de fora dela para 31%. Do total de PL's apreciados, 17% não alcançaram a indicação do relator, outros 17% ficaram com a Paraíba, no caso, sob a responsabilidade do ex-presidente da Comissão, deputado Wilson Filho (PMDB/PB).

No que tange aos deputados da AL, alguns dos seus quadros que pertencem à FPA foram acionados, como o deputado Paulo César Quartieiro e Berinho Bantim, de Roraima, o que totalizou 10%. Os 4% do Acre se remeteram à relatoria de Gladson Cameli, que a havia presidido em 2011 e que era membro suplente da Comissão, o que mostra um alinhamento entre os presidentes da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura.

O Estado do Pará contou com Asdrubal Bentes, Zequinha Marinho e Lúcio Vale, da FPA. Em contrapartida, a relatoria se estendeu ao deputado Zé Geraldo, que é da Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas, o que somou 14%.

Já no que concerne ao Amapá, os seus 7% se referiram à relatoria dos deputados Sebastião Bala Rocha, que não está ligado nem ao grupo dos ruralista e nem ao de apoio aos povos indígenas, e Janete Capiberibe, que é membro atuante da Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas, o que explica ter sido excluída da relatoria do PL 3571/2008, e substituída pelo deputado Jerônimo Goergen, que incluindo a relatoria do PL 5320/2009, garantiu ao Rio Grande do Sul 14% do cargo.

O único parlamentar do Amazonas na relatoria da Comissão em 2013 foi o deputado Plínio Valério, que apesar de não ter seu nome incluído no Relatório de Atividades 2013, nem mesmo como membro suplente, assumiu a oitava vaga do Estado do Amazonas em março de 2013⁴⁶, quando tomou posse como titular da Comissão, conforme pode ser constatado em sua biografia no Portal da Câmara dos Deputados: “COMISSÃO PERMANENTE: Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA: Titular, 12/3/2013 - 27/11/2013” (PORTAL DA CÂMARA). Seu nome não está relacionado aos interesses da FPA. De igual modo, não identificamos relação entre o deputado Simplício Araújo, uno relator do Maranhão (3%), com os interesses da FPA ou da Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas.

Por conseguinte, Minas Gerais que respondeu por 7%, teve as duas relatorias sob a responsabilidade do ruralista Ademir Camilo. Na verdade, se considerarmos o poder do grupo em algumas comissões e esse momento de intervenção na Cindra, podemos dizer que o poder de algumas frentes parlamentares são maiores que a força dos partidos, até porque vimos que quando se trata de interesses compartilhados, não há situação, nem oposição, mas a defesa de um interesse comum. Desse modo, se a votação do parecer do relator do PL 3571/2008 se estendeu à sessão seguinte, o próximo presidente e alguns relatores de PL's determinantes aos interesses do grupo ficaram sob a responsabilidade dos integrantes ou simpatizantes da FPA.

Após a mudança de nome em 2013, repetiu-se o fato de o presidente não ser da AL, em 2014. Some-se a isso o fato do deputado Domingos Neto, do Ceará, ter privilegiado a Paraíba (22%), na pessoa do ex-presidente da Comissão, o deputado Wilson Filho, para conduzir quase um quarto das relatorias, o que mostra que a experiência adquirida anteriormente

⁴⁶ Era Terceiro Suplente.

pelo ex-presidente acabou por se mostrar importante ao encaminhamento dos interesses da FPA. O Ceará ficou com 5%, ou seja, apenas uma relatoria, no caso com o presidente da Cindra, à época.

Em relação a AL, o deputado Domingos Neto recorreu aos membros da FPA para conduzir as relatorias. Do Pará (17%) ele nomeou os deputados Zequinha Marinho e Dudimar Paxiúba, ambos da FPA; do Amazonas (11%) apenas um dos representantes era ruralista, Silas Câmara, porém o outro não, Francisco Paraciano. Do Acre, os 5% se endereçaram a Gladson Cameli, da FPA; de Roraima os 6% se encaminharam para Paulo Cesar Quartieiro, da FPA; os 6% de Mato Grosso, ficaram com Nilson Leitão, também da FPA. Com estes últimos nomes, fica evidente um perfil de deputado da Região mais voltado à defesa do agronegócio.

Para completar o cenário, além das Unidades da Federação já citadas de fora da AL, acrescentaram-se Pernambuco (5%), Minas Gerais (6%) e Rio Grande do Norte (6%), que somados aos 11% de PL's que sequer chegaram à alocação de um relator, caracterizaram um ambiente bem favorável aos interesses da FPA. Ou seja, a Frente que é multipartidária recorreu à liderança dos partidos para colocar os seus representantes na presidência e atingir os resultados favoráveis aos seus interesses fazendo, inclusive com que assuntos alheios aos projetos de lei e de interesse da FPA fossem objeto de audiência pública, como mostrado no capítulo anterior.

É interessante perceber o desenho dos Estados na Comissão a cada ano, para vermos que há um interesse de investida da FPA, que por mais que não mexa na regra restritiva, sempre rodeou a Comissão, uma vez que a expansão do agronegócio depende em grande parte das terras da Amazônia e, por conseguinte, da liberação de terras dos territórios indígenas e quilombolas, e de reservas e parques ecológicos. Nesse sentido, o perfil da bancada apresentado por Tubino (2013) pode ser correlacionado com a presença de relatores dos Estados de fora, principalmente da Região Norte.

O perfil da bancada ruralista é o seguinte: maior número de deputados é de Minas Gerais com 24, do total de 53. As bancadas regionais do MS e TO tem a maior proporção de ruralistas 87,5%. Dos oito componentes das duas bancadas sete são ruralistas. No MT dos oito são seis ruralistas. A região Centro-Oeste tem o maior número de ruralistas – dos 41, 24 fazem parte. Mas a Região Sul, possui o maior número proporcional – 62,3%. Ou seja, dos 77, 48 são ruralistas, no caso do RS, dos 31 deputados 16 são da bancada. No Paraná, de 30, 21 pertencem a dita cuja. No Nordeste, dos 151 congressistas, 63 são ruralistas. No Norte,

dos 65, 29 compõe a bancada. No Sudeste dos 179, 44 são ruralistas. (TUBINO, 2013)

Isso mostra que a aproximação mais recente dos representantes de Mato Grosso, Tocantins, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, assim como a reaproximação de Minas Gerais e Rondônia nas relatorias da Comissão, são propositais aos projetos da Frente não só no intuito de liberar as terras da Amazônia para o agronegócio, mas para flexibilizar as leis trabalhistas do setor rural, inclusive no que tange ao trabalho escravo, para renegociar as dívidas dos ruralistas, para facilitar a compra de terras por estrangeiros, ainda que façam, quando oportuno, um discurso a favor da soberania nacional.

A composição da FPA a nível de Estados e do Congresso Nacional está detalhada na dissertação de mestrado de Costa (2012, 308) que diz que os ruralistas se escondem atrás da fachada da democracia e da participação cidadã, ou recorrem a uma retórica reacionária e intimidadora para conseguir se “assentar ‘eternamente no berço esplêndido’ do Congresso Nacional”. Agora, além das comissões tradicionalmente ocupadas, ela investe em incursões em outras Comissões, a exemplo da Cindra, para interferir nas políticas no seu âmbito. Isso só não mexeu na regra restritiva porque de pronto ela percebeu que é possível alinhar a participação dos deputados da AL com os seus propósitos.

A possibilidade do engajamento dos deputados da AL com os interesses da FPA garante a permanência da eficiência informacional e apodera esses deputados. Assim, até 2011, os legisladores da Região, indicados por presidentes também da Amazônia, tinham preferências próximas a dos demais membros da Comissão, o que estimulou a produção de informação e que levou seus pares a aprovarem os pareceres, na maioria das vezes por unanimidade, ao longo das 14 sessões legislativas.

Em 1997, foram aprovados por unanimidade 100% dos pareceres dos relatores. Em 1998 a situação repetiu-se. Em 1999, ela foi um pouco diferente, já que 67% foram aprovados por unanimidade, enquanto outros 33% não o foram.

A unanimidade significa que nenhum dos presentes se opôs ao voto do relator, o que pode acelerar a apreciação do PL, que assim segue para outra comissão. Não cabendo dúvida ou discordância, em 2000 novamente ocorreu de 100% dos pareceres serem aprovados nessa situação. Todavia, no

ano seguinte, foram aprovados somente 50% e, conseqüentemente, os outros 50% não o foram.

Em 2002, 53% dos pareceres dos relatores dos PL's apreciados foram aprovados por unanimidade. Um total de 6% teve sua condução interrompida antes de chegar à apreciação do parecer do relator e os demais 41% não o foram nessa condição.

A unanimidade não quer dizer, tomando por base Krehbiel (1987) sobre a relação Plenário/Comissão, que os relatores da Cindra sejam ideologicamente representativos do conjunto, porém que por ser um órgão especializado mostra-se mais suscetível de garantir proteção contra alterações na legislação quando o parecer é votado no seu âmbito. Assim, a manutenção de membros da AL dá maior confiança nos sinais que os demais membros recebem sobre as políticas voltadas à Região.

A unanimidade é possível, porque de acordo com uma das hipóteses de Krehbiel (1990), as comissões legislativas mesmo compostas de especialistas que são adversários "naturais" e que têm preferências heterogêneas representando ambos os lados do espectro político, não deve ser desviada para atender exigências fora dos padrões cotidianos. Caso usássemos os pressupostos utilizados pelo autor, os *outliers*⁴⁷ poderiam ser no que se refere à Cindra, à condução da FPA no que tange às relatorias para promover decisões que atendam a seus interesses muitas vezes em nome da soberania brasileira.

Mesmo sem usar o conceito, não podemos ignorar a discrepância ocorrida em 2003, quando nenhum parecer foi aprovado por unanimidade. Um total de 87% deles obtiveram a aprovação, mas não o foi em tal situação. Os outros 13% dos PL's não chegaram à fase de votação do parecer do relator por declaração de prejudicialidade⁴⁸. Talvez isso tenha ajudado a Mesa a fazer uma mudança nas atribuições da Comissão. Naquele ano estavam em pauta projetos polêmicos como o PL 228/2003 que visava estabelecer o percentual de 25% para a reserva florestal legal das propriedades rurais localizadas na Amazônia Legal e Projetos de criação de zona de exportação e distritos agropecuários.

⁴⁷ Valores extremos.

⁴⁸ A prejudicialidade é uma situação prevenida nos artigos 163 e 164 do RICD que impede a sujeição de uma proposição à votação e determina seu arquivamento sem deliberação.

A discrepância ocorreu também em 2004 quando foi declarada a prejudicialidade de 89% dos PL's e que 11% foram aprovados por unanimidade. Ela se estendeu a 2005, quando 42% dos PL's não chegaram à fase de votação do parecer do relator e os demais 49% foram aprovados por unanimidade. Os 9% restante foram voto contra ou com abstenção.

No ano seguinte, foi um pouco menor o total de PL's que não chegaram à fase de votação (29%). Do restante, 28% foram aprovados por unanimidade e 43% foram aprovados, porém sem tal condição. Essas aprovações mostram que a especialização, por sua condição de induzir a transmissão de informações e fornecer conhecimento amplo sobre os determinantes de escolha institucional em contextos políticos, tal como afirmam Gilligan e Krehbiel (1990), foram imprescindíveis para os altos percentuais de aprovação dos pareceres por unanimidade.

Em 2007, porém, ocorreu pela primeira vez de o parecer de um relator da Cindra não ter sido aprovado na Comissão. O PL 967/2007 que dispõe sobre a homologação e o reconhecimento do ato de declaração de estado de calamidade pública ou de situação de emergência teve o voto do relator, deputado Marcos Antônio, rejeitado. Não obstante, foi aprovado o parecer vencedor do deputado Urzeni Rocha, que apresentou voto em separado. Com isso, 4% responderam à aprovação do voto do vencedor; 52% à aprovação por unanimidade, 4% dos PL's não chegaram à votação do parecer do relator e 40% foram aprovados, seja com abstenção ou com complementação de voto.

A situação voltou à condição rotineira em 2008, quando 81% dos PL's tiveram a aprovação do parecer do relator por unanimidade. Não obstante, foram aprovados com voto em separado 13% dos PL's. Mais uma vez, teve projeto que não chegou à votação do parecer do relator, mas no caso, bem inferior aos anos anteriores, 6%.

No ano de 2009 foram 83% dos PL's com votação por unanimidade em relação ao parecer do relator. Novamente somaram 13% os PL's com o parecer do relator aprovado com voto em separado. Somente 2% deles não chegaram à votação do parecer do relator e outros 2% foram aprovados sem a condição de unanimidade.

Em 2010, ano de eleição, a aprovação por unanimidade alcançou 74%. Os demais 26% dos PL's foram aprovados, seja com abstenção, contra o

voto de membros, ou na forma de substitutivo.

Como vemos, a aprovação do voto do relator por unanimidade é uma realidade na Cindra. Até 2002 ao menos 50% dos pareceres o foram nessa condição. Entre 2003 e 2006 a situação mudou e menos de 50% deles o foram. Entre 2007 e 2010, novamente ao menos 50% dos pareceres foram aprovados por unanimidade.

Esses percentuais de aprovação do parecer do relator por unanimidade, só confirma que tais atores tinham suas preferências próximas à mediana dos demais membros da Comissão, fato esse que reduziu as incertezas quanto aos resultados da política. Em consonância com Krehbiel (1997), podemos dizer que a regra restritiva impediu que a maioria dos projetos seguissem para votação em Plenário porque havia uma relação positiva entre a especialização e as regras restritivas, o que ocasionou a votação por unanimidade.

Como se vê, a perspectiva informacional da Comissão da Amazônia foi inquestionável até 2010, especialmente quando vemos a hegemonia do ponto de vista dos relatores no resultado das votações dos pareceres, mormente aos elevados percentuais de aprovação por unanimidade. Todavia, cabe ressaltar que em vários momentos ficaram evidentes as artimanhas do presidente da Comissão para alcançar o resultado de sua preferência, substancialmente quando os assuntos foram polêmicos, ou de seu interesse particular, ou diante da pressão da Mesa, da maioria do Plenário da Casa, da imprensa, entre outros. Quase nunca as mudanças de relator deram-se após uma rejeição, porém nos casos em que ocorreram, o inciso XII do art. 57 do RICD diz que se o voto do relator não for adotado pela Comissão, a redação do parecer vencedor pelo relator substituto será feita até a reunião ordinária seguinte, salvo se vencido ou ausente, quando o Presidente designará um outro deputado para fazê-lo.

O relator pode ser desempossado ao longo do processo de condução para adequar ao resultado desejado pelo presidente, ou porque o PL não interessa ao nomeado. Para exemplificar podemos citar o PL 4359/2001, que teve quatro diferentes relatores e cuja ementa “Estabelece critério para a demarcação da divisa entre os Estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica

exclusiva". (PROJETO DE LEI, 2001).

Em 22/06/2005 o deputado Severiano Alves (PDT-BA) foi nomeado relator e apresentou parecer e voto pela sua aprovação, assim como se posicionou em relação aos apensados, pela aprovação do PL 7472/2002, e pela rejeição do PL 4360/2001. Em 12/04/2006 a relatoria passou para o deputado Júlio Cesar (PFL-PI). Posterior ao seu desarquivamento, em 12/04/2007, foi indicado relator o deputado José Guimarães (PT-CE) que optou pela rejeição do PL 7272/2002, e dos PL 4360/2001 e PL 7472/2002, a ele apensados. Após a retirada de pauta pelo mesmo, foi constituído como novo relator o deputado Francisco Praciano (PT-AM), que o encaminhou para aprovação, assim como os PL 4360/2001, PL 7472/2002, e PL 3547/2008, apensados, na forma do substitutivo. Após ser novamente retirado de pauta pelo relator, no dia 05/11/2008 a Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), encaminhou o Memorando n.º 290/08 solicitando a devolução do PL, em razão de constituição de Comissão Especial.

Outro exemplo é o PL 1922/2003 com apreciação pelo Plenário, em que a ementa "Institui Normas Gerais de Segurança Contra Incêndios e dá outras providências". Inicialmente, em 15/02/2005, teve como relator o deputado Zé Lima (PP-PA), que se pronunciou pela sua rejeição. Em 03/03/2005 passou a ser o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), que o devolveu sem se manifestar. Em 28/03/2005 foi designada relatora a deputada Suely Campos (PP-RR), que fez o mesmo. No dia 19/04/2005 foi designado relator o deputado Carlos Abicalil (PT-MT), que novamente o devolveu sem se manifestar. Em 12/04/2006 foi a vez do deputado Natan Donadon (PMDB-RO), que manteve o procedimento. No dia 19/04/2006 a designação foi para o deputado Hamilton Casara (PSDB-RO), que em 18/05 aprovou o parecer pela sua rejeição por unanimidade.

Os casos apresentados mostram que há um encaminhamento para chegar ao resultado esperado, que no caso é a unanimidade. Os próprios relatores se resguardam da rejeição do relatório, tanto que sequer encaminham para votação quando não têm segurança de aprová-lo. Outro fato, é de o deputado devolvê-lo sem apreciá-lo, o que de certa maneira gera um problema para o presidente da Comissão, que tem prazos a cumprir.

Na 54ª Legislatura tais fatos ocorreram com menos frequência, já que na maioria das sessões o presidente, os membros e os relatores estavam

afinados com os interesses da FPA. Ainda assim, em 2011 nenhum parecer teve a condição da unanimidade, quando 75% foram aprovados, 6% tiveram aprovação na forma de substitutivo e 19% dos PL's não chegaram à fase de votação do parecer do relator. Em 2012, 75% dos PL's tiveram os pareceres dos relatores aprovados por unanimidade, enquanto que os outros 25% não chegaram à fase de votação.

Em 2013 foram 66% dos PL's com os pareceres aceitos por unanimidade. Teve ainda 10% autorizados na forma de substitutivo, 3% acatados com voto em separado e 21% que não chegaram à fase de votação do parecer do relator. No ano seguinte, foram 89% dos PL's com os pareceres aprovados por unanimidade e os demais 11% não chegaram à fase de votação do parecer do relator.

Os resultados nos levaram a recorrer, também, à variável voto do colegiado da Comissão em relação ao parecer do relator na 54ª Legislatura. Constatamos que apenas no ano de 2011 não houve consenso na Comissão e que a partir de 2012 ele foi restabelecido. Isso não era novidade, porque a falta de consenso já havia ocorrido em 2003, ano em que também nenhum parecer teve aprovação por unanimidade.

A explicação para o ano de 2003 está na perspectiva da mudança de partido na condução do Governo, conjuntura que careceu de um rearranjo no interior das comissões. A explicação para o ano de 2011, ainda que tenha mudado o Governo, não pode se dar nessa perspectiva, uma vez que foi uma continuação do Governo do PT, mesmo que os encaminhamentos das políticas nos governos do Partido tenham sido diferenciados. A explicação então fica por conta da composição, direção e escolha dos relatores da Comissão.

Somente na 54ª Legislatura os presidentes da Comissão não foram da Amazônia Legal. Para sabermos se isso fez diferença na escolha dos relatores, cruzamos as unidades federativas de representação do Presidente da Cindra com as de representação dos relatores dos PL's. Nessa relação, constatamos que na presidência dos parlamentares do Acre houve uma preferência por relatores do Pará (16). Em segundo lugar vieram os do próprio Estado (8) e em terceiro de Rondônia (7). Somente em um caso o relator era representante de fora da Amazônia Legal, no caso Minas Gerais.

Quando a presidência esteve com o Amazonas, a preferência direcionou-se aos relatores do próprio Estado (27). Outros também

frequentemente no cargo foram os representantes do Pará (22), Amapá (14), Roraima (14) e Acre (11). A única relatoria feita por um parlamentar da Bahia foi em sua gestão.

No caso do Amapá, a preferência ficou com os representantes do Acre (6) e do Amazonas (6). Mas a opção se estendeu também aos representantes do próprio Estado (3), do Pará (3) e de Rondônia (1). Nenhum representante de Roraima foi nomeado para o cargo em sua gestão.

Os representantes do Pará optaram mais frequentemente por representantes do seu Estado (11). Em seguida, a preferência é por prepostos de Roraima (5) e do Amapá (3). Eles mostraram uma disposição menor em escolher relatores do Amazonas, do que dos Estados fora do âmbito da Amazônia Legal.

Rondônia foi o menos provável a ocupar a presidência da Comissão na Região Norte. Porém, quando a ocupou, optou por relatores do próprio Estado (3), de Roraima (3), do Amazonas (2), do Pará (2), do Acre (1) e do Amapá (1).

Interessante é o caso de Roraima porque seus presidentes preferiram especialmente os relatores do Acre (17). Quando não foi essa a escolha, a opção seguinte foi pelo Pará (7), Rondônia (7), e por seu Estado (7).

Essa relação entre as unidades federativas do presidente da comissão e do relator vai ao encontro do estudo de Costello e Thomson (2010) que dizem que os relatores influenciam a opinião do PE quando as propostas legislativas estão sujeitas a acordos iniciais no âmbito do procedimento de codecisão e de consulta. Tal influência seria motivada principalmente por interesses nacionais, em vez dos interesses dos seus grupos partidários.

No caso da Comissão da Amazônia, os resultados mostram alinhamento entre os Estados de representação do Presidente da Comissão e do relator, o que permite conchavos futuros. As preferências são motivadas pela possibilidade de este influenciar os demais membros do colegiado a aprovar ou rejeitar os PL's. No caso dos parlamentares da Amazônia a ingerência se dava seguindo as conveniências regionais e ambientais, em vez dos interesses partidários. Logo, na 54ª Legislatura os dois cargos se encontravam com os parlamentares da Região, que eram menos afeitos à causa ambiental, o que deu margem de segurança à FPA na condução dos assuntos que pretendia levar adiante.

Se era difícil dispensar os relatores da Amazônia na Cindra, a opção citada ganhou força porque a *expertise* dos seus parlamentares nos assuntos regionais é inquestionável, podendo ser muito útil especialmente nos casos em que seu presidente não é da Região.

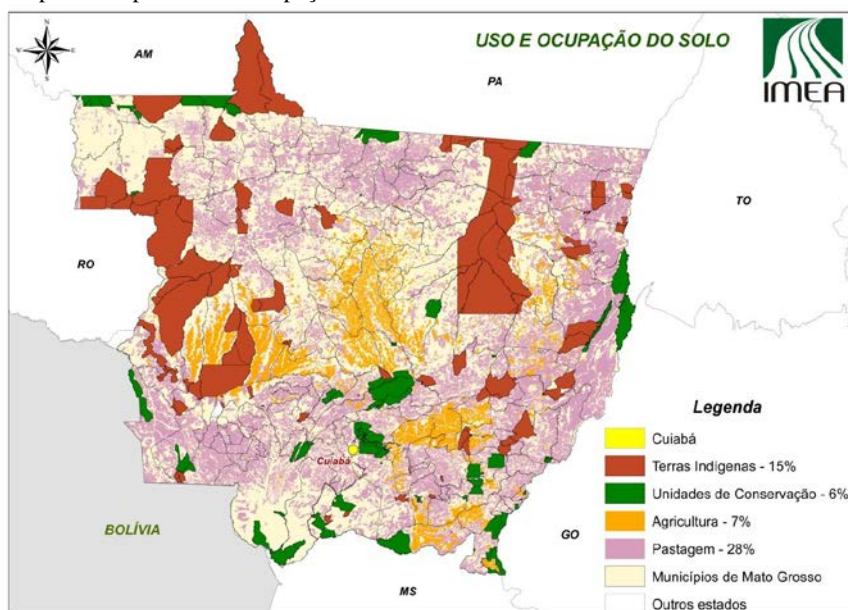
Os assuntos tangentes à Amazônia Legal sempre se sobressaíram. Por isso o deputado José Guimarães (PT-CE) apresentou o Projeto de Resolução 22/11 para desmembrá-la em Comissão da Amazônia e Comissão da Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Esta teria por atribuição a elaboração de planos regionais de desenvolvimento socioeconômico e de estudos sobre migrações internas e mobilidade urbana. Seu argumento foi que “as matérias relativas à Amazônia se revestem de tal importância que acabam se sobrepondo às demais”. Isso corrigiria a distorção existente e tornaria possível “observar as diferenças regionais com um olhar para o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, além de colaborar com a estruturação de uma Defesa Civil ágil e eficiente”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Em 2011 não ocorreu desmembramento, assim como o presidente permaneceu sendo da Região Norte. Em 2012, porém, ele foi do Nordeste, da Paraíba. Mesmo assim, sua preferência na relatoria foi por um Estado da AL, mas não da Região Norte, e sim o Mato Grosso, o qual conduziu 3 PL's.

Por que o Mato Grosso? Olhando o mapa a seguir vemos que as terras indígenas e as unidades de conservação no Estado ocupam um grande volume de terras, o que do ponto de vista dos agropecuaristas, atravancam a expansão das áreas de agricultura e pecuária.

Ao considerar a defesa dos interesses econômicos locais, faz sentido os parlamentares que representam o Estado estarem mais condizentes com os propósitos da FPA e mais isolados das finalidades do grupo que defende a preservação da Amazônia, assim como os direitos indígenas, tendo em vista que de acordo com os dados do IMEA, o PIB do Estado cresceu de pouco mais de 12 bilhões de reais em 1999, para quase 60 bilhões, em 2010. Neste caso, o que se está defendendo não é o benefício partidário, mas os interesses do agronegócio, os interesses locais.

Mapa 1: Mapa de uso e ocupação do solo do Estado de Mato Grosso



Fonte: IMEA, 2014.

Desse modo, a área de 15% ocupadas por terras indígenas e 6% por unidades de conservação presentes no Mapa 1, do ponto de vista dos agropecuaristas podem ser liberadas principalmente para pecuária, o tipo de exploração mais usual no Mato Grosso hoje, como pode ser constatado no mapa quando se compara as áreas de produção.

O interesse na ampliação de área para agropecuária provavelmente motivou a presença dos relatores dos outros Estados com expectativas semelhantes em suas unidades federativas, no caso, Maranhão (1), Rondônia (1), Pará (2), Roraima (2) e Acre (2). Todos em plena expansão da pecuária bovina, uma atividade fortemente correlacionada com o desmatamento. A exceção nessa lista é o Acre que nos últimos governos tem sido incentivado o agronegócio sustentável. Somam-se a estes o Rio de Janeiro (1) e a Paraíba (1). Neste último caso, a relatoria do PL que se relaciona com recurso para agricultores, conforme expressa a ementa a seguir, foi assumida pelo próprio presidente da Comissão.

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que "dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências", para socorrer agricultores familiares atingidos por desastres naturais. (PROJETO DE LEI, 2011).

O PL seguiu com um único relator que deu parecer pela aprovação, com emenda. Era um projeto importante para a Região Nordeste porque visava alterar o art. 8º da Lei nº 11.326/2006, com o acréscimo de um parágrafo único, no intuito de incluir a recuperação dos solos e dos investimentos produtivos realizados em propriedades de agricultura familiar, entre as ações de reconstrução financiadas pelo Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP).

Há de se considerar que na agricultura familiar são contemplados os proprietários de até quatro módulos fiscais, que pela Lei nº 6.746/1979 varia de 25 a mais de 80 hectares, dependendo do município. Tal PL é compreensível quando consideramos o argumento de anistia na proposta de revogação do Código Florestal sob o argumento de proteger a agricultura familiar, mas que acabou por beneficiar grandes e médios produtores rurais que fracionam as terras, para efeito de registro, as quais, no entanto, são exploradas em área contínua.

Contatamos que após a vitória dos ruralistas no que concerne ao Código Florestal, foi a vez de uma ação imperativa no que tange às terras indígenas. Assim, em 2013 a presidência ficou com o Rio Grande do Sul, que atribuiu ao presidente anterior, que era da Paraíba (5)⁴⁹, ou a ele mesmo (2) a relatoria de assuntos mais polêmicos. Não obstante, os Estados da Amazônia Legal foram contemplados: Amazonas (4), Pará (4), Roraima (3), Amapá (2), Acre (1) e Maranhão (1). Acrescente-se a esta lista Minas Gerais (1).

Em 2014, o dirigente da Cindra foi do Ceará. Assim como o presidente anterior, ele também privilegiou o ex-presidente Wilson Filho (PMDB), com quatro relatorias que seguiram para votação. Em relação aos Estados da Amazônia Legal a distribuição foi a que segue: Pará (3), Amazonas

⁴⁹ A quantidade de relatorias encontra-se entre parênteses.

(2), Acre (1), Roraima (1) e Mato Grosso (1). Este dirigente foi o mais ousado na outorga de relatorias para deputados de fora da Região Norte. Além dos Estados que compõem a AL, mas não são da Região Norte, ele também atribuiu relatoria a deputados de Pernambuco (1), Rio Grande do Norte (1) e Ceará, no caso, ele mesmo (1).

Tabela 14 – Estado dos Presidentes da Comissão da Amazônia da CD, em relação ao estado dos relatores, entre os anos de 1997 e 2014

Estado dos relatores PL's	Estado dos Presidentes da Comissão da Amazônia na CD entre os anos de 1997 e 2014, excluídos os casos em que não se aplica									Σ
	AC	AM	AP	CE	PA	PB	RO	RR	RS	
AC	8	11	6	1	0	2	1	17	1	47
AM	5	27	6	2	1	0	2	5	4	52
AP	1	14	3	0	3	0	1	4	2	28
BA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
MA	2	1	0	0	1	1	0	0	1	6
MG	0	1	0	0	1	0	0	0	2	4
MS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MT	4	1	0	1	0	3	0	1	0	10
PA	16	22	3	3	11	2	2	7	4	70
PB	0	0	0	4	0	1	0	0	5	10
PE	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
RJ	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2
RN	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
RO	7	7	1	0	1	1	3	7	0	27
RR	4	14	0	1	5	2	3	7	3	39
RS	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
TO	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Σ	50	100	19	15	23	13	12	48	24	304

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

Os resultados da tabela 14 apontam que apesar do jeito arrojado de Jerônimo Goergen, que presidiu a Cindra em 2013, foi Wilson Filho quem se tornou referência na condução das relatorias de interesse da FPA. No entanto, isso só foi possível com a inclusão de presidentes e relatores alheios à Região Norte, já que até 2011 a presidência ficou exclusiva e as relatorias, majoritariamente, com a AL.

Mesmo que em 2013 a presidência tenha ficado com o Rio Grande do Sul, um dos mais competitivos do agronegócio, as relatorias permaneceram, em grande parte, sob a responsabilidade da Amazônia Legal, a quem cabe a *expertise* sobre seus assuntos. O destaque em amarelo, evidencia que o Pará e o Amazonas, juntos, receberam mais de 30% delas, consolidando-se como os grandes especialistas nos assuntos da Comissão.

O Pará se destacou na relatoria, conforme a tabela 14, pela heterogeneidade de sua bancada, a qual tem deputados que apoiam os diferentes interesses: indígenas, preservacionistas, do agronegócio, das madeiras, das mineradoras, entre outros, dependendo de quem financia a campanha eleitoral, já que a contrapartida é sempre o apoio aos projetos de seus interesses.

Analisamos os Estados da mesma forma como procedemos em relação a como se comportaram os partidos ao longo do período estudado. Primeiramente os identificamos em cada sessão legislativa e depois cruzamos os partidos dos relatores com os dos presidentes da Cindra, porque a despeito da sua base informacional, no contexto brasileiro, pela questão da proporcionalidade, não há como ignorar que a presidência e consequentemente a relatoria, mesmo que intermediada pelos interesses das unidades federativas, são influenciadas pelos interesses dos partidos majoritários.

Verificando os partidos, nos certificamos que em 1997 o PSDB ficou com 50% das relatorias e que os demais 50% ficaram com partidos da base aliada do Governo Federal: PMDB (34%), PFL (8%) e PTB (8%). Na época, a presidência da Cindra estava com o PMDB.

No ano seguinte a história repetiu-se em relação ao PSDB, e novamente ele ficou com 50% das relatorias. Outros 33% ficaram com os partidos da base aliada do Governo FHC, o PFL com 16% e o PPB com 17%. Os demais 17% foram ocupadas pelo PT, partido de oposição, conjuntura bem controversa se considerarmos que a presidência também estava com o PT.

Em 1999 o fôlego do PSDB foi menor, ao ficar só com 17% das relatorias. Entretanto, não havia muito com o que se preocupar, porque as demais vagas foram ocupadas por partidos da base aliada: PFL (33%), PMDB (33%) e PTB (17%). A situação estava confortável para o Governo, dado que a presidência ficou com o PTB.

Em 2000 a situação das relatorias continuou favorável ao Governo FHC, visto que mesmo sem a presença do PSDB, o cargo foi dominado pelos partidos aliados. O PFL, PTB e PMDB ocuparam 25% das relatorias cada um. O que poderia ser novidade foi a presença do PSB, com a ocupação de 25% das vagas, mas não era, porque o partido ocupava a presidência da Comissão. De toda a sorte, isso dá indícios de que a relatoria

vai muito além dos interesses da presidência.

Em 2001 começou uma inserção maior dos partidos de esquerda na Cindra, o que podemos avaliar como uma mudança de conjuntura, já que como ressaltam Costello e Thomson (idem), os membros da comissão também podem ter incentivos para usar seu conhecimento especializado para manipular os resultados de tomada de decisão. Eles dizem que sob certas condições, o poder atribuído a um membro individual pode influenciar as posições políticas coletivas em relação às suas preferências. Desse modo, o PT ocupou 16% das relatorias, o PCdoB ocupou 17% e o PPS outros 17%. Os demais 50% foram ocupados por partidos da base aliada do Governo FHC. O PMDB ocupou 33% das relatorias e o PFL outros 17%. Na época, o partido que ocupava a presidência era o PDT, que não relatou nenhum PL.

O ano seguinte foi de eleição e, por isso mesmo, os ânimos estavam mais acirrados, o que levou as agremiações a tomarem posição nas diferentes comissões. Nesse ambiente, houve uma ampliação do número de partidos na relatoria da Cindra. As oito agremiações que conduziram o destino dos projetos apreciados foram: O PSDB e o PT com 23% cada; o PPS, o PFL e o PSL com 12% cada; o PTB, o PMDB e o PPB, com 6% cada. O PFL a presidia naquele momento.

Em 2003, com a vitória de Lula, o PT saiu de cena da relatoria. Até dezembro de 2003 houve a adesão de 11 partidos para a base do Governo: PT, PMDB, PTB, PP, PL, PPS, PSB, PC do B, PSC, PV e PSL. Destes, o PMDB e o PSB ocuparam 25% das vagas, cada; o PPS e o PL ocuparam 13%, cada qual; o PTB ocupou 12% das relatorias. De oposição havia apenas o PFL, no caso, com 12%. A presidência da Comissão também estava com um partido da base aliada, o PPS. Com o cenário de coligação já se podia prever uma mudança nos partidos que a compunham, tendo em conta que para Costello e Thomson (idem) os resultados das decisões devem refletir a distribuição de preferências em toda a Câmara.

O resultado da votação quase sempre reflete a preferência da média do Plenário da Câmara e, por isso mesmo, a avaliação em termos de base aliada é bastante frágil, já que dependendo da importância da matéria e dos interesses envolvidos, nem sempre o relator segue os propósitos do Executivo, ou mesmo, as bancadas votam fechadas em um determinado relatório. Nesse sentido, as negociações são permanentes e a pressão sobre o

relator depende da matéria. Naquele momento, era de interesse do Executivo aprovar PL's com matérias mais próximas do seu interesse, então era importante ter no cargo alguém mais fiel aos seus propósitos.

Em 2004, mais uma vez, muitos partidos ocuparam as relatorias da Comissão da Amazônia. Entre os partidos de oposição, o PFL saiu de cena e o PSDB teve uma presença moderada, ficando só com 5% das relatorias. Os demais partidos distribuíram-se da seguinte maneira: PL (18%), PT (16%), PMDB (16%), PTB (13%), PCdoB (13%), PPS (11%), PPB (5%) e PP (3%). A presidência estava novamente com o PPS.

No ano de 2005 quatro partidos que não compunham a base aliada do Governo Lula ocuparam a relatoria: o PPS (26%), que se afastou em dezembro de 2004, o PDT (3%), o PFL (3%) e o PSDB (3%). Por outro lado, a base aliada contava com os partidos majoritários: PMDB (19%), PT (13%), PCdoB (13%), PL (10%), PSB (7%) e PTB (3%). Toda essa movimentação tem uma explicação, era ano de votação do PL 4776/2005, que trata da gestão de florestas públicas para produção sustentável, e que institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, além de criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), entre outros, que por fim acabou nem passando pela Cindra, em vista da criação de uma Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL.

Posteriormente dois partidos dominaram as relatorias, o PT (29%) e o PMDB (29%). A participação do primeiro dá evidências de um maior ajuste aos interesses do Governo Federal. Aos dois, somaram-se mais 14% de relatorias do PSB e 14% do PL. A oposição mostrou-se enfraquecida ou desinteressada, uma vez que só obteve 14% das vagas do cargo, ocupadas pelo PSDB.

Em 2007, quando a Comissão foi presidida pelo PCdoB, quem se sobressaiu na relatoria foi o PSB (26%). O partido comunista teve uma participação de 7% exclusiva da presidente Vanessa Grazziotin. Porém, no aniversário de década da Cindra, todos os partidos dos titulares foram contemplados com relatoria⁵⁰. Em uma gestão democrática a relatoria foi ocupada por: PMDB e PFL com 15% cada; PP com 11%; PSDB com 7%; PMN,

⁵⁰ No relatório de atividades 2007 há um erro em relação a Deputada Maria Helena, que aparece como sendo do PRB de Pernambuco, quando de fato era do PSB de Roraima.

PR, PPS e PV com 4%; PSC com 3%.

Em 2008 o PSB liderou novamente as relatorias ao desfrutar de 33% delas. Mas dessa vez o partido também ocupou a presidência. Em seguida vieram dois outros aliados do Governo Lula, o PCdoB e o PMDB, com 20% das vagas, cada. O PT ficou com outros 13%, enquanto o PP e o PMN com 7%. Naquele ano o Governo Lula deu os primeiros passos para um redirecionamento de interesses em relação à Amazônia, o que não poderia ser diferente, após a criação do PAC em 2007, que previa a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país.

Em 2009, a mudança de interesse se consolidou. A apatia dos partidos aliados ao Governo pelas relatorias também, tanto que nenhum passou dos 19% e as diferentes agremiações ocuparam o cargo, até mesmo deputado sem partido. Os 17% das relatorias ocupadas pelo PSC, foram exclusivamente pelo Presidente da Comissão, o que de certa maneira denota a dificuldade de nomear relatores, em um ano de apreciação de muitos PL's, a maioria sobre a criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPE's). Os demais partidos que a ocuparam foram: PMDB (19%), PSDB (15%), PSB (9%), PCdoB (6%), PPS (6%), PT (6%), PR (6%), DEM (4%), PDT (4%), PV (2%), PMN (2%), PP (2%). Acrescentem-se a essa soma 2% de relatoria de parlamentar sem partido.

Em 2010 o PMDB conquistou 48% das relatorias, porém a maioria delas atribuída em um processo em que o PL teve mais de um relator, até chegar ao PMDB, que conseguiu encaminhá-lo para votação e aprovação, como foi o caso dos PL's 1464/2007, 3249/2008, 3890/2008, 6284/2009, 7116/2010, 7192/2010 e 7316/2010.

A presidência da Cindra estava com o PSB, que em vários momentos recorreu ao PMDB para aprovar os PL's que tramitavam e que não eram específicos sobre os assuntos da Amazônia. As relatorias foram igualmente ocupadas em 2010 pelo PSC (21%), PSB (16%), PMN (5%), PCdoB (5%) e PT (5%).

A importância de destacar a participação do PMDB dá-se pelo fato de ter sido um aliado de peso para os governos, pela questão quantitativa e pela fidelidade que teve a quem estava no poder. Sendo assim, os relatores do partido executaram um papel de liderança no que tange ao encaminhamento das proposições. Porém, como há uma concentração de

informação nas mãos de um membro particular deste ou de outro partido, os resultados da tomada de decisão legislativa podem ser inclinados aos interesses individuais de membros da Comissão, como tem ocorrido em alguns casos, principalmente quando muda o Governo.

Em 2011, teve início um novo Governo, porém do mesmo partido. A novidade na Comissão foi que seu presidente passou a incluir nos relatórios os PL's que sequer chegavam à fase de nomeação de relatoria. Assim sendo, o total de 19% não teve um relator nomeado. Dos 81% restantes, a mesma proporção foi ocupada pelo PSB e pelo PT. Poucas vezes o PT havia se destacado (2002, 2004 e 2006), e quando o fez, era ano de eleição. Em 2011, a situação foi diferente, já que foi ano pós eleição. Os outros partidos que ocuparam a relatoria foram o PSC, PSDB, DEM, PP, PCdoB e PMDB, cada um com 6% e o PR com 7% delas.

Asseveramos que até 2011 o PMDB, o PSB e o PCdoB sempre assumiram relatoria na Comissão. Por outro lado, apesar da presença permanente do PT, sua participação na relatoria sempre foi diminuta, enquanto do PMDB sempre foi significativa.

Em 2012 o número de PL's incluídos e que nem chegaram à nomeação de um relator foi de 25%. Outros 25% ficaram com o PSB. Os 50% restantes foram ocupados pelo PSC (15%), PT (10%), PP (10%), PDT (5%), PMDB (5%) e PSD (5%). O PCdoB se fez ausente, enquanto o PMDB manteve a presença parca do ano anterior. O PT marcou presença, porém inibida como sempre, em se tratando de relatoria.

No ano seguinte os PL's que não chegaram a ter um relator nomeado somaram 17%, menos do que o percentual de relatorias que ficaram com o PMDB que obteve 21%, com a participação exclusiva do deputado Wilson Filho, da Paraíba, Presidente da Comissão em 2012. O PP teve 14%, com uma participação maior do Presidente daquele momento, Jerônimo Goergen. Além dos partidos citados, as relatorias se estenderam a outros nove partidos: PSC (4%), DEM (7%), PPS (4%), PSDB (10%), PSD (10%), PDT (4%), PR (3%), PSB (3%) e PT (3%).

Em 2014 o número de PL's incluídos como apreciados, sem terem chegado à definição de um relator, foi de 11%. Tanto o PMDB quanto o PROS, partido do presidente da Comissão na sessão legislativa, alcançaram o quantitativo de 22%. O PSC ocupou a metade do que ocuparam as duas outras

agregiações. Quatro partidos ficaram com 6% cada: PSDB, DEM, PV e PSD. O PP e o PT assumiram 5% das relatorias, cada. Se o estudo mostra que os Estados são fortes na Cindra, evidencia que os partidos nem sempre o são. Ou seja, a base informacional está relacionada com o Estado, exclusivamente no caso da Comissão da Amazônia. No entanto, não há como negar que os partidos são importantes e que as preferências entre os mesmos também a rodeiam. Nesse sentido, vamos seguir cruzando os partidos dos presidentes com o dos relatores da Cindra.

Ao cruzarmos o Partido do Presidente com o dos relatores, observamos que somente na presidência do PFL/DEM e do PT, que o PMDB não ocupou relatoria. A proximidade entre os partidos fica muito evidente nos resultados, mostrando que há preferências, ou talvez uma maior confiança na escolha de relatores de partidos com configuração mais próxima.

Em relação ao PCdoB, a tabela 14 exibe uma preferência pelo PSB. No entanto, cabe considerar que sua bancada é menor, o que a faz quase sempre ter apenas um membro na Cindra. As preferências do PSB, por seu turno, estendem-se ao PCdoB, PMDB e aos membros do próprio partido.

Na presidência do PDT, assim como do PL, pelos números de relatorias, não tem como dizer coerentemente quais as agregiações preferenciais, mas a tabela 14 mostra que no caso do PDT não coube relatoria aos integrantes do próprio partido. Ou seja, nem o próprio presidente as assumiu.

Neste jogo, nem sempre as relações são previsíveis, já que os partidos que mais atribuíram relatorias aos deputados do PT foram o PFL/DEM e o PPS, que se posicionam quase sempre em oposição a ele. O PT, por seu turno, as atribui mais a seu maior opositor, o PSDB.

Quanto ao desempenho dos partidos na obtenção de relatorias, a partir da indicação dos presidentes dos diferentes partidos, quem se sobressaiu foi o PMDB, com 60, porém não há como negar que o PT, o PSDB e o PSB, também foram bastante indicados, assumindo respectivamente, 31, 33 e 35 relatorias.

Isso se explica porque como dissemos, o PMDB se manteve sempre fiel a quem estava no poder. O PT e o PSDB são os partidos que estiveram no poder ao longo das 18 sessões legislativas. O PSB é o partido que durante o período foi sempre aliado aos governos do PT, até 2014, quando

se afastou para lançar candidato próprio à presidência. Como não obteve êxito, grande parte de sua base apoiou o candidato de oposição à Presidência da República, o que o afastou do segundo Governo Dilma, panorama esse bem diferente do que se apresenta na tabela, inclusive pelo fato de que em nenhum outro momento o presidente do partido nomeou um relator do PSDB, o qual por sua vez, também nunca assumiu presidência na Comissão, como vemos na tabela 15. Relativo ao PROS, pela recente criação, é o único partido que somente teve relatoria quando esteve na presidência.

Tabela 15 – Partidos dos relatores x partido dos Presidentes da Comissão da Amazônia. Câmara dos Deputados do Brasil 1997-2014

	PCdoB	PDT	PFL/DEM	PL	PMDB	PMN	PP	PPB	PPS	PR	PROS	PSB	PSC	PSD	PSDB	PSL	PT	PTB	PV	Sem part	Σ
PCdoB	2	0	4	0	4	1	3	0	1	1	0	7	1	0	2	0	0	0	1	0	27
PDT	1	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6
PFL/DEM	0	0	2	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	5	2	4	1	0	0	17
PL	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	0	7
PMDB	0	1	1	0	5	0	2	0	0	0	0	5	3	1	6	0	2	1	0	0	27
PP	1	1	3	0	7	0	5	0	1	2	0	4	2	3	4	0	4	0	0	0	37
PPS	9	1	2	11	14	0	2	2	12	0	0	4	0	0	3	0	10	7	0	0	77
PROS	0	0	1	0	4	0	2	0	0	0	4	0	1	1	1	0	1	0	1	0	16
PSB	5	0	1	0	11	2	1	0	0	0	0	10	4	0	0	0	3	1	0	0	38
PSC	3	2	2	0	9	1	1	0	3	3	0	4	8	0	7	0	3	0	1	1	48
PT	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	6
PTB	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	6
Σ	21	5	20	12	60	4	16	4	20	6	4	35	19	5	33	2	31	11	3	1	312

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

A tabela 5 evidencia que o somatório do número de relatorias na relação partido do presidente da Comissão versus o dos relatores, dá mostras de que os partidos majoritários, mesmo que não haja proporcionalidade em relação à bancada na Câmara dos Deputados, apoderam-se do cargo. No entanto, mesmo em se falando de partido, devemos lembrar que até a 53ª Legislatura, as categorias partido e Estado do parlamentar se mantiveram alinhadas na definição da composição da Comissão.

Assim sendo, consideramos importante verificar qual a relação dos partidos dos relatores com o posicionamento dos membros da Comissão da Amazônia no sentido de aprovar, independentemente de ser com abstenção, na forma de substitutivo, com voto contrário, ou outro, e aprovar por unanimidade, excluindo-se os casos em que não chegou à votação e consequentemente a tais posicionamentos.

No momento em que cruzamos o partido dos relatores com o posicionamento dos membros da Cindra em relação à votação dos seus pareceres, verificamos que os partidos minoritários foram os que obtiveram a totalidade do percentual de votação unânime, com exceção do PMN que, pelo contrário, obteve o menor percentual na história da Comissão, mas que não quer dizer muito porque esse resultado remete-se a apenas três relatorias.

Tabela 16 - Partidos dos relatores da Comissão da Amazônia em relação ao posicionamento dos membros da Comissão no que tange ao tipo de votação, excluídos os casos em que não se aplica – 1997 a 2014

Partido do Relator	Posicionamento - Membros da CA		Total	% Unanimidade
	Aprovado	Unanimidade		
PCdoB	3	12	15	80%
PDT	0	4	4	100%
PFL/DEM	7	12	19	63%
PL	3	2	5	66%
PMDB	13	39	52	75%
PMN	2	1	3	33%
PP	4	12	16	75%
PPB	1	1	2	50%
PPS	4	10	14	71%
PR	1	5	6	83%
PROS	0	4	4	100%
PSB	9	21	30	70%
PSC	3	16	19	84%
PSD	0	5	5	100%
PSDB	5	24	29	83%
PSL	0	2	2	100%
PT	5	16	21	76%
PTB	3	2	5	66%
PV	0	3	3	100%
Sem part	0	1	1	100%
Total	63	192	255	

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

A tabela 15 exibe, de igual maneira, que o número de relatorias do PPB, dois no caso, também é insignificante para uma conclusão em relação aos 50%, assim como são os 100% de unanimidade obtidos pelo parecer do relator sem partido, considerando que se referiu a um único caso. Ademais, ela expõe que o mais comum é que no mínimo 60% dos pareceres, independentemente do partido, obtenham a aprovação por unanimidade.

Entre os partidos majoritários o mais alto percentual de unanimidade foi atribuído ao PSDB, 83%. Por outro lado, conhecendo o histórico das votações, é possível afirmar que a maioria desse percentual deu-se no início da Comissão, especialmente durante o Governo do PSDB. A credibilidade se estendeu ao PMDB, e ao PT, respectivamente com 75% e

76%.

A 54ª Legislatura está aí para negar uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo, porém os resultados, assim como a pesquisa realizada por Pereira e Mueller (2000, p. 48), mostram que em momento anterior foi possível identificá-la, uma vez que o Executivo, por intermédio dos líderes do partido ou da coalizão governista, “manipula as nomeações de certas comissões para colocar nas mesmas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses”. Como estamos mostrando, isso não é estratégia exclusiva do Executivo, mas no nosso caso, de uma frente parlamentar.

Caso o partido seja trocado pela unidade federativa do relator, entrevemos que os pareceres dos parlamentares da Região Norte, excluído o Tocantins que é muito ausente dessa função, apresentaram um percentual menor de unanimidade. Entre estes, o pior desempenho foi para Rondônia, e o melhor para o Amazonas e Amapá, ambos com 79%.

Tabela 17 - Posicionamento dos membros da Cindra em relação aos Estados, no que tange ao tipo de votação, excluídos os casos em que não se aplica – 1997 a 2014

Estado do Relator	Posicionamento - Membros da CA		Total	% Unanimidade
	Aprovado	Unanimidade		
AC	8	27	35	77%
AM	10	37	47	79%
AP	5	19	24	79%
BA	0	1	1	100%
CE	0	1	1	100%
MA	0	4	4	100%
MG	1	3	4	75%
MS	0	0	0	0%
MT	3	4	7	57%
PA	13	42	55	76%
PB	0	10	10	100%
PE	0	1	1	100%
RJ	1	1	2	50%
RN	0	1	1	100%
RO	8	9	17	53%
RR	12	22	34	65%
RS	0	2	2	100%
TO	1	1	2	50%
Total	62	185	247	

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

Interessante notar que as relatorias da Paraíba que chegaram ao posicionamento dos membros, e que se localizam exclusivamente na 54ª Legislatura, alcançaram 100% nas votações por unanimidade, o que se deu não pela manipulação do Executivo, mas sim da FPA. De toda a sorte, em

quantidade o Pará foi o que alcançou o maior número de votação por unanimidade, assim como o maior número de relatorias aprovadas sem unanimidade, 13.

Ao considerar a parca participação na Cindra, a Região Nordeste foi bastante exitosa quanto ao assunto unanimidade, até mesmo pelo fato de os PL's, muitas vezes demandarem a *expertise* dos parlamentares da Amazônia como relatores. Quando o relator é da Região e o tema do PL também, nem sempre há unanimidade, justamente pelos diferentes interesses e especificidades de uma área com dimensão continental

A tabela 16 deixa patente a divergência de interesses no momento em que os Estados da Amazônia Legal mais voltados ao agronegócio, são os que têm os menores índices de unanimidade: MT (57%), RO (53%) e TO (50%), reflexo do período anterior à 54ª Legislatura, em que prevalecia uma inclinação maior à defesa do meio ambiente.

O que podemos concluir, abarcando apenas os pareceres que chegaram à votação, independentemente de ter sido aprovado ou não por unanimidade, é que o Pará foi o que mais aprovou. Porém, diante das evidências, um fato constatado é que na 54ª Legislatura seus relatores, via de regra, eram vinculados à FPA: Asdrubal Bentes, Zequinha Marinho, Dudimar Paxiúba e Giovanni Queiroz.

Outro fato é que realmente na 54ª Legislatura o Mato Grosso, tão ausente em termos de relatoria, e nas demais legislaturas, avigorou sua presença. Dos três integrantes da Cindra, dois se vinculavam à FPA, Nilson Leitão e Neri Geler, mas o terceiro, o deputado Valtenir Pereira, não, e mesmo assim, ocupou cinco das sete vagas.

Mesmo representando o Estado com o maior número de congressistas que integram a FPA, a citação adiante anuncia que o deputado Valtenir Pereira, no momento em que assumiu as relatorias na Comissão, não era representante dos interesses dos ruralistas.

Dos 11 congressistas de Mato Grosso (8 deputados e 3 senadores), 8 são da bancada ruralista. Além de Maggi e Júlio Campos, os demais são: o senador Jayme Campos (DEM), os deputados Wellington Fagundes e Homero Pereira, ambos do PR; Carlos Bezerra (PMDB); e Neri Geler e Roberto Dornier, ambos do PP. (NEGRÃO, 2011)

Sem embargo, além do quantitativo, foi preciso levar em conta

fatores qualitativos para melhor avaliar as mudanças ocorridas na 54ª Legislatura, principalmente porque alguns dos Estados que tradicionalmente compõem a Cindra, também se fizeram presentes na legislatura, só que representando os interesses da FPA. Um exemplo disso foi Roraima, que no seu estafe de relatores teve Paulo Cesar Quartieiro, Berinho Bantim e Raul Lima, que se não a compõem, defendem os interesses do agronegócio.

Os PL's das unidades federativas com expansão agropecuária tiveram preferencialmente como relatores os deputados de Roraima, o que se explica pela aversão que os seus políticos passaram a ter pelo PT após a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol sendo, inclusive, uma das poucas unidades federativas na qual o partido não elegeu deputados na 54ª Legislatura.

Tabela 18 – Estados dos autores dos PL's x Estado dos relatores dos PL's apreciados na Comissão da Amazônia entre os anos de 1997 e 2014.

Est. Rel.	Estado dos Autores dos PL's																				Σ					
	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PE	PI	PR	RJ	RN	RO		RR	RS	SC	SP	TO
AC	9	0	10	2	3	0	0	0	0	1	2	0	1	4	1	0	1	3	0	5	4	1	0	0	0	47
AM	2	1	18	1	2	3	0	3	2	2	1	0	1	2	1	0	0	0	1	1	2	4	3	2	0	52
AP	0	0	4	5	2	1	0	0	0	1	0	1	1	3	0	0	0	0	0	1	2	1	2	2	2	28
BA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6
MG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4
MS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MT	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	10
PA	4	0	19	1	4	0	1	2	0	4	2	1	1	15	0	1	1	3	0	3	4	1	2	1	0	70
PB	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	10
PE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
RJ	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
RN	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
RO	1	0	9	0	0	1	1	0	0	1	1	1	2	3	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	2	27
RR	0	0	6	2	0	3	1	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	15	2	0	0	2	39
RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
TO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Σ	15	2	72	11	14	10	4	5	3	14	12	3	10	28	3	3	4	8	3	16	28	13	10	7	6	304

Fonte: Relatórios anuais da Cindra

Mesmo sendo apenas oito deputados de Roraima na Câmara, os

poucos que compunham a Cindra foram privilegiados com relatorias de PL's de autoria dos deputados do Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Tocantins, Amapá e Amazonas.

Nessa relação entre as unidades federativas dos autores e dos relatores dos PL's cujos pareceres seguiram para votação, constatamos que há uma vinculação maior entre as unidades federativas. Os PL's de autoria dos deputados do Amazonas, Amapá, Acre, Roraima e Pará foram preferencialmente relatados pelos representantes das mesmas unidades da federação dos seus autores, conforme mostrou a tabela 17.

As outras duas unidades da Região Norte _ Rondônia e Tocantins_ têm uma situação diferente. Na primeira, os autores dos PL's decidiram-se por relatores do Acre, assim como frequentemente foi acionada para relatoria apenas quando a presidência estava ocupada por deputados do Acre. No caso dos autores de Tocantins, a relatoria não ficou com o próprio Estado, mas se manteve fiel à Região Norte.

Nota-se, na mesma tabela, que por mais que os autores de algumas unidades federadas tenham preferência por relatores congêneres, não há uma relação direta entre o Estado do autor e a do relator do PL, de modo que Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Piauí, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, apresentaram PL's, porém nenhum desfrutou de relatoria. Outro fato que a tabela exhibe refere-se à superioridade do número de PL's na presidência do Amazonas, e o de relatorias na do Pará. No caso da presidência, o Pará e Roraima tiveram o mesmo número de PL's.

Independentemente de ter desvantagem quanto ao número de membros externos à Região Norte, nota-se que houve um empenho de a relatoria ficar com deputados do mesmo Estado da autoria, no caso do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco. Entretanto, como a tabela 17 é um resumo do ocorrido nas 18 sessões legislativas, não é possível identificar se esse comportamento deu-se no contexto da 54ª Legislatura.

A dinâmica da presença das diversas unidades da federação, inclusive da Amazônia, na Cindra, acaba sendo necessária porque alguns relatores só são influentes no momento em que cooperam com grupos políticos, ou com frentes parlamentares, como é o caso da FPA, e elaboram relatórios compatíveis com os seus interesses. Por isso foi imperioso

verificarmos a presença dos Estados na autoria dos Projetos de Lei apreciados.

Na primeira sessão de existência da Comissão da Amazônia o Pará e Roraima foram responsáveis por metade dos PL'S apresentados, cada um com 25%. Mato Grosso e Ceará ficaram com 9% cada e Maranhão, Amazonas e Amapá com 8%. Os casos em que não houve a determinação da unidade federativa porque o PL foi oriundo de outra comissão, do Senado, ou do Executivo, resultaram igualmente em 8%. Houve um empenho maior dos Estados da AL, o que pode ser explicado em razão de a Comissão ter sido uma conquista dos seus representantes, indistintamente.

A despeito do empenho, dois Estados da AL não propuseram Projeto de Lei naquela sessão, Tocantins e Rondônia. Por outro lado, o único de fora da Região que apresentou foi o Ceará, cuja ementa dispunha sobre a destinação de percentual dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para atividades produtivas de agricultores de base familiar. Seu relator foi um deputado de Roraima.

No ano seguinte, somente o Rio de Janeiro, externo à Região Amazônica, teve autoria de um PL, que em um momento mais preservacionista, proibia, pelo prazo de cinco anos, a exportação de madeira não beneficiada oriunda de floresta nativa. A relatoria ficou com um deputado do Pará. Acrescentam-se Mato Grosso e Acre com um percentual de 17% das autorias. O Amapá apareceu com 16%, mas isso é apenas por questão de decimais. Nessa sessão, o destaque ficou com Roraima, com 33%.

A autoria é importante pois, caso contrário, não haveria necessidade de relatoria. No entanto, não se pode negar que o poder está com os relatores porque eles desempenham um papel importante nos debates que precedem a votação, inclusive nas audiências públicas e na hora da votação do parecer, assim como eles que medeiam qualquer alteração, seja na forma de emenda ou de substitutivo. Isso faz com que os assuntos de alguns PL's sejam de interesse dos deputados de fora do âmbito da AL.

Em 1999 houve um único PL apresentado por um autor extrínseco à Amazônia Legal, um senador de Santa Catarina (17%), cujo assunto versou sobre o exercício das atividades de posto revendedor de derivados do petróleo e álcool etílico hidratado combustível (AEHC), sendo seu relator um político de Minas Gerais. Os outros três, Amazonas, Roraima e Pará, alcançaram respectivamente 33%, 33% e 17% dos PL's apreciados.

Em 2000 somente quatro PL's foram apreciados. Desses, dois não foram de autoria dos representantes da AL: um da Bahia (25%), que dispunha sobre a alocação da Parcela de Preço Específica dos combustíveis, na Amazônia Legal, e outro do Piauí (25%), que tratava da criação do Centro Nacional para Estudos, Conservação e Manejo das Plantas Medicinais Brasileiras. O primeiro foi relatado por um político do Amapá, e o segundo por um do Pará. Os outros dois, de autoria de deputados da Amazônia, um foi do Amazonas (25%) e outro de Rondônia (25%). Este último apresentado pela deputada Marinha Raupp, remetia-se a isenção de impostos para os produtos derivados de petróleo, utilizados para pavimentação asfáltica de rodovias e vias públicas urbanas nos Estados e municípios da Amazônia Legal.

Em 2001, o ano foi novamente escasso, com apenas cinco PL's, dos quais quatro seguiram para votação do Plenário da Câmara e apenas dois tiveram apreciação pela Comissão. Naquele ano todos os PL's com possibilidade de identificar o Estado tiveram autoria no âmbito da Amazônia Legal: AC (33%), RR (33%), MA (17%). Os outros 17% corresponderam a um PL apresentado pela CPI do Setor produtivo da borracha natural, no intuito de revogar a Lei nº 9.479, de 12 de agosto de 1997, que reduzia progressivamente a subvenção econômica concedida aos produtos nacionais de borracha natural da região amazônica. Ele foi relatado por um representante do Amapá.

Em 2002 as autorias foram, mais uma vez, exclusivamente dos deputados da Região. Só que dessa vez, 60% delas, por parlamentares do Acre, principalmente do deputado Márcio Bittar. Os demais autores foram de Roraima (13%), do Amapá (7%), do Tocantins (7%) e do Amazonas (6%). Não coube a determinação de uma unidade federada aos 7% restantes.

Se no ano anterior o Acre despontou, em 2003 foi a vez de Roraima, que alcançou 63% das autorias. Os demais 37% ficaram com o Amapá e Rondônia, todas da AL.

Em 2004 a autoria ficou ainda mais aglutinada, já que o Amazonas sozinho apresentou 95% delas, sendo que 33 PL's apresentados pelo congressista Carlos Souza, das quais 32 se ocupavam com a criação de distritos agropecuários nos municípios do Amazonas. Se considerarmos que o Estado tem 62 municípios, caso fossem aprovados se estenderiam à aproximadamente 50% desse total.

Essa ideia de distritos agropecuários surgiu vinculada à Suframa, e por isso, com o nome de Distrito Agropecuário da Suframa (DAS), criado para atender ao art. 1º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Todavia, a instituição de novas áreas, tal qual a criação de ZPE's ganhou notoriedade entre os deputados, na década passada. Ainda assim, não é algo consensual, quando se leva em consideração a Zona Franca de Manaus, tanto que Barbosa (2014) faz uma crítica, a partir dos conceitos de Elias e Scotson, as relações de poder que se estabelecem entre os estabelecidos que representam a Zona Franca de Manaus e os *outsiders* que representam os interessados na agropecuária.

O industrial foi denominado 'Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus', o que significa um distrito adequado à política estabelecida pelo Governo Federal com finalidade de permitir o desenvolvimento regional; o agropecuário foi denominado 'Distrito Agropecuário da Suframa', e não Distrito Agropecuário da Zona Franca de Manaus, como deveria ter sido denominado. Porque tanto o distrito industrial, quanto o distrito agropecuário, ambos integram a Zona Franca de Manaus; nem um e nem outro é 'da Suframa', pois esse enquadramento já restringe na origem a finalidade atribuída pelo Decreto-Lei número 288/1967. Mas esse fator não é determinante para se identificar 'estabelecidos' e '*outsiders*'. (BARBOSA, 2014)

A desigualdade na relação se impõe porque um atende aos interesses do sistema capitalista, e segue a lógica produtivista-consumista e exportadora, o outro, no caso, os distritos agropecuários, compatibilizam as necessidades de desenvolvimento do setor primário na região com as recomendações expressas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), além de agregar as diferentes características socioeconômicas dos grupos.

Nessa relação, como explica Barbosa (*idem*), os 'estabelecidos', são os 'de fora', os que representam as transnacionais, e que têm todo um aparato de políticas de gestão para o seu fortalecimento. Os '*outsiders*' são os 'de dentro', os locais ou migrantes que ocupam os lotes de terra do distrito agropecuário e que em um ambiente invisibilizado não veem o avanço econômico, porque sem o apoio necessário, seguem a lógica, como diz o autor, do "pare e segue", de acordo com os interesses imediatos. Ademais, os distritos agropecuários não são bem vistos pelo grupo preservacionista porque a pecuária, como já foi dito anteriormente, é uma das principais causas de desmatamento.

A tentativa de uma explicação sobre os distritos agropecuários é significativa porque, além dos PL's apresentados pelo deputado Carlos Souza, outros de autoria do senador Romero Jucá, do Senado Federal e dos deputados Márcio Bittar, Ribamar Alves, Sebastião Bala Rocha, Valdenor Guedes, Antônio Feijão, João Grandão, José Aleksandro e Nazareno Fonteles, de igual teor, foram apresentados até a 53ª Legislatura. Essa ideia de distrito para a Amazônia, no entanto, estende-se, também, à área industrial.

Nesse sentido, em 2003 um outro deputado do Amazonas, Átila Lins, apresentou 17 PL's para criação de distrito industrial que, diferentemente do caso anterior,

Refere-se a aglomerações de empresas, com elevado grau de especialização e interdependência, seja de caráter horizontal (entre empresas de um mesmo segmento, ou seja, que realizam atividades similares) ou vertical (entre empresas que desenvolvem atividades complementares em diferentes estágios da cadeia produtiva).

No Brasil, freqüentemente utiliza-se a noção de distrito industrial para designar determinadas localidades ou regiões definidas para a instalação de empresas, muitas vezes contando com a concessão de incentivos governamentais. (LASTRES e CASSIOLATO, 2003).

Mesmo que se projetem em uma perspectiva de desenvolvimento econômico, são concepções diferentes. Uma visa o aumento da oferta de alimentos nos mercados da Amazônia Ocidental e, especialmente, no Estado do Amazonas, assim como a diminuição dos custos de produção e a comercialização de produtos agrícolas e extrativos, entre outros. A segunda tem por objetivo a formação de pequenas e médias empresas industriais para, entre outras coisas, desenvolver sistemas produtivos eficientes para descentralizar e interiorizar a produção industrial.

São ideias opostas, já que um vínculo entre agricultura e indústria por meio da exportação para prover divisas para compra de bens de capital e/ou bens de consumo, é própria das ZPE's, proposta que também se soma a de distritos e, que juntas, constituem os conteúdos principais dos PL's apresentados por deputados da Região Norte. Todavia, as propostas de ZPE's só começaram a aparecer na Comissão a partir de 2009, apesar dessa possibilidade existir desde o Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988.

Mediante o exposto, esclarecemos que até 1994 já tinham sido autorizadas 12 ZPE's localizadas nos Estados da Bahia, Tocantins, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro,

Paraíba, Minas Gerais e Espírito Santo. Ainda assim, em 2009 o deputado Jurandil Juarez, eleito pelo Amapá, apresentou o PL 4724/2009 que propôs sua criação na região leste do Estado do Espírito Santo; o PL 4723/2009 que a previa para o Município de Colatina, também no Espírito Santo; o PL 4713/2009 que a pretendia para o Município de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná; o PL 5390/2009 para o Município de Brasília, Estado do Acre; o PL 5375/2009 que a reivindicava para o município de Marabá, no Estado do Pará. Porém nenhuma para o Amapá.

Interessante, ainda, é que até mesmo os deputados mais preservacionistas como Vanessa Grazziotin, Perpétua Almeida e Eduardo Valverde, renderam-se à criação das ZPE's, haja porque a primeira apresentou os PL's 5957 a 5962, no ano de 2009, propondo-as para os municípios do Amazonas. A segunda apresentou os PL's 5390 e 5391, igualmente em 2009, para concebê-las para o Acre. O terceiro propôs os PL's 5386 e 5387, em 2009 no intuito de instituí-las em Rondônia.

Não podemos negar que na dinâmica global, as ZPE's tiveram grande contribuição para o crescimento acelerado dos Tigres asiáticos e especialmente da China e da Índia. Porém, no Brasil, o ritmo ainda é lento pois hoje 80% da receita bruta total da empresa deve ser decorrente de exportação para o exterior. No entanto, o deputado Ademir Camilo, por meio do PL 8172/2014 pediu alteração do artigo 18º, da Lei 11.508, de 20 de julho de 2007, com a seguinte redação:

Art. 18º Somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços. (BRASIL, 2014).

Sabe-se, no entanto, que além da perspectiva da redução do percentual decorrente de exportação, está implícita a expansão da área para criação de gado e para a produção de grãos, as quais agregam mais valor. Tal intuito, somado ao de aprovar o Código Florestal de acordo com as ambições dos ruralistas, de transferir para o Congresso Nacional a competência sobre a demarcação de terras indígenas, de quilombolas e de áreas de conservação ambiental, conduziu a FPA para o domínio da Comissão da Amazônia na 54ª Legislatura, não exatamente para provocar uma mudança estrutural definitiva,

o que se mostrou difícil devido à *expertise* do colegiado, porém para alcançar o êxito na condução das suas demandas.

Se em 2003 e 2004 as autorias foram mais específicas no sentido de criar zonas agropecuárias e zonas industriais, e dominadas pelos deputados do Amazonas, em 2005, eles ficaram com apenas um terço das autorias do ano anterior (32%), visto que outros 14 Estados também tiveram seus PL's apreciados: RR (7%), RJ (10%), Espírito Santo (3%), Rondônia (13%), RS (7%), Amapá (3%), PR (3%), GO (3%), MG (7%), BA (3%), MS (3%), CE (3%) e SC (3%).

Nesta sessão, percebe-se os interesses imediatos bem marcados, como o do Rio de Janeiro, em dar apoio financeiro às empresas dos Setores de Tecnologia (PL 3434/2004) e do Rio Grande do Sul para prorrogar o prazo para ratificar as concessões e alienações de terras em faixa de fronteira (PL 2742/2003), de incluir municípios do Espírito Santo na área do polígono das secas (PL 3846/2004) e para estender incentivos fiscais e programas de desenvolvimento para a região denominada Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (PL 4240/2004). Todo este movimento dos demais Estados deu-se a partir da mudança ocorrida em 2004, quando a Comissão mudou de nome e passou a incluir os temas de integração nacional.

O que se observa com a inclusão dos assuntos de integração nacional é que os parlamentares de fora da Amazônia Legal perceberam a oportunidade de ampliar os recursos para seus Estados, fazendo com que grande parte dos assuntos se remetesse à linha de crédito subsidiada, à obtenção de benefícios antes exclusivos para Região Amazônica, ao apoio financeiro, à criação de fundos para as regiões, entre outros mecanismos que garantem vantagens fiscais ou financeiras.

Com a porta da esperança aberta para conseguir recursos, os autores de outros Estados foram aparecendo, porém em menor número que em 2005. Consequentemente, em 2006 nenhum Estado se sobressaiu. O percentual foi o mesmo para os sete Estados que tiveram PL's apreciados na Comissão: RR, DF, SP, GO, MG, RO e ES. Pela primeira vez o DF e São Paulo tiveram um projeto apreciado na Comissão. Este último teve apenas uma coautoria anteriormente. Considerando que era ano de eleição, o resultado em termos de participação foi positivo.

Em 2007 a participação das demais unidades federativas foi boa, mas os da Amazônia Legal tiveram uma presença mais efetiva que nos dois anos anteriores. Com isso, a autoria dos PL's ficou da seguinte maneira: Amazonas (18%), Mato Grosso (4%), Pará (11%), Mato Grosso do Sul (4%), São Paulo (4%), Roraima (11%), MG (11%), AP 7(%), CE (4%), Maranhão (11%), Pernambuco (7%), RN (4%) e PR (4%).

A importância de a unidade federativa aparecer como uma de nossas variáveis fica ainda mais clara quando vemos que, em termos de autoria, a mudança de nome e de atribuição em 2004 gerou uma mudança nas propostas de Projetos de Lei dos Estados externos à AL, como mostram os resultados das três últimas sessões legislativas estudadas.

O entusiasmo dos outros Estados não se manteve, todavia a Comissão tornou-se mais heterogênea na proposta de projetos de lei. Desse modo, em 2008 os políticos do Pará apresentaram mais de um quarto dos PL's apreciados (27%). O Amazonas apresentou 13%, o Amapá 7% e Rondônia outros 7%. Ou seja, os Estados da AL somaram 54%. A participação das outras unidades federativas foi boa, nem tanto em quantidade, porém na pluralidade de Estados: BA (13%), SC (6%), ES (6%), MG (7%), CE (7%) e RN (7%).

Os assuntos preferenciais, tanto dos autores da Amazônia Legal quanto dos demais Estados, foram os financiamentos e os benefícios fiscais. Todavia, três projetos fugiram dessas temáticas. O primeiro, foi o PL 6409/2005, o qual foi transformado na Lei Ordinária 11799/2008, que converteu a Estação Ecológica de Anavilhanas, no Parque Nacional de Anavilhanas. O segundo, o 6479/2006, que pediu a redução dos limites do Parque Nacional da Serra do Pardo/PA. O terceiro, o PL 6681/2006, que propôs a aquisição da merenda escolar preferencialmente na região onde os produtos seriam distribuídos.

Podemos dizer que houve um acréscimo de temas dos PL's. Contudo, isso não resulta apenas da inclusão do assunto integração Nacional nas atribuições da Cindra, mas especialmente da criação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, assunto que lhe era preferencial até 2004, tanto que ainda lhe cabe atribuições sobre o assunto.

Passado o primeiro momento de abalo desse ciclo de mudança, em 2009 a Comissão mostrava que já havia definido uma identidade, fato

identificado pela sequência de projetos dos parlamentares das diferentes unidades federativas. Ainda assim, é preciso registrar que foi uma Sessão Legislativa com muitas proposições em regime de prioridade e sobre a criação de Zona de Processamento de Exportação (ZPE). Apesar desse alargamento da participação, constatamos que a autoria dos deputados da Amazônia Legal cresceu novamente em relação ao ano anterior: Amazonas (19%), Pará (13%), Acre (6%), Maranhão (11%), Rondônia (8%), Amapá (2%), Roraima (4%), Mato Grosso (8%) e Tocantins (2%) das autorias dos PL's apreciados na então CAINDR. Isso totalizou 73% das autorias. Os demais 27% ficaram com deputados de Santa Catarina (8%), Bahia (11%), Ceará (4%) e São Paulo (2%). Os 2% que faltam se remetem a um PL que não definiu o Estado por se tratar da Comissão de Legislação Participativa.

Em 2010, o desempenho das autorias dos deputados da Amazônia legal foi bom (66%), contudo houve uma redução em relação ao ano anterior. Outrossim, constatamos que São Paulo tornou-se mais assíduo na autoria dos PL's, desde 2006, ficando responsável na sessão em causa por 6% delas. A distribuição no que tange aos demais Estados, foi a que segue: AP (11%), PA (28%), MA (5%), TO (5%), CE (11%), RJ (5%), RR (6%), RS (6%), SC (6%) e AM (11%). Os assuntos não se diferiram tanto das quatro sessões anteriores, porém cabe destaque para o Fundo Nacional de Meio Ambiente, tema de dois PL's, o 3226/2008 e o 6288/2009 e, também, ao número de PL's apreciados pela Comissão em ano de eleição, 18.

Na 54ª Legislatura houve mudança em termos de autoria dos projetos de lei. Na primeira sessão, inverteu-se a situação ocorrida na legislatura anterior. Os deputados dos Estados que não integram a Amazônia Legal somaram 69% das autorias. Ainda assim, foi o Pará, assim como Minas Gerais que apresentaram o maior número de proposta de PL's, 19% cada. Além deles também apresentaram o Distrito Federal (6%), Rio Grande do Sul (13%), Amazonas (6%), Minas Gerais (13%), Piauí (6%), São Paulo (6%), Paraná (6%) e Rondônia (6%).

Em 2012 os deputados dos Estados externos à Amazônia Legal somaram 50% dos PL's. Não coube a definição aos outros 10%. Os demais 40% ficaram com os autores da AL, ainda que somados os 20% de Mato Grosso, 5% do Tocantins e 5% do Maranhão, mesmo sabendo que seus interesses sempre foram alheios aos da Comissão, de modo que o Tocantins,

seguindo o propósito da FPA, propôs a criação do Fundo de Investimento em Participações no Agronegócio, por meio do PL 2390/2011, assunto que gerou muita polêmica, mas que naquele momento foi aprovado com emenda e sem muito barulho.

Possivelmente em função de acordos que atendessem aos interesses dos dois principais grupos que comandavam a comissão, à época, os PL's dos integrantes ou simpatizantes da FPA ou da preservação do meio ambiente foram igualmente apreciados pela Comissão na sessão, a exemplo do PL 3503/1997 que regulamenta o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, no que diz respeito ao Pantanal Mato-Grossense e o PL 1714/1999, correspondente ao mesmo assunto, que declarava o Pantanal Mato-grossense como área reservada aos fins e usos especiais especificados pela lei.

Nada, até então, comparou-se à ampliação da autoria de PL's, como aconteceu em 2013, quando foram envolvidas 19 unidades da federação. Três delas alcançaram 10%, cada uma (ES, RS e SP), duas ficaram com 7% (BA e CE). As outras 13 ficaram com uma participação de apenas 3% (PA, RR, TO, AC, RJ, DF, SC, AM, RN, MS, GO, AL e MT). A Amazônia Legal, apesar de ter presente cinco Estados, ficou com apenas 15% das autorias.

O ano de 2013 foi decisivo em relação aos direitos indígenas e dos quilombolas, o que levou a um embate entre os dois grupos, ou mais especificamente dos que defendem os interesses dos indígenas e os que defendem os interesses do agronegócio. Naquele ano tramitou pela Comissão o PL 3571/2008, de autoria do Poder Executivo, sendo designado relator o deputado e então presidente Jerônimo Goergen, que estrategicamente tomou para si a relatoria do PL e apresentou seu parecer pela rejeição em 09 de dezembro de 2013.

As ações dos presidentes da Cindra nas três sessões legislativas da 54ª Legislatura mostram que a bancada ruralistas estava mais forte, em vista do crescimento que teve nas eleições de 2010. Por outro lado, para melhor esclarecer de quem estamos falando quando nos referimos à ruralistas ou membros da FPA, fique claro que adotamos aqui o conceito do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).

(...)integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário. (DIAP, 2011).

A bancada ruralista estava fortalecida na legislatura, entretanto não havia como impedir que os projetos de lei fossem apresentados pelos autores e encaminhados para a Comissão, mesmo que se pudesse protelá-los para as sessões seguintes. Desse modo, por maior que fosse o esforço, 59% dos PL's apresentados foram encaminhados pelos componentes da bancada ou simpatizantes, porém os outros 41% por parlamentares, em geral simpatizantes dos interesses das sociedades indígenas. Com a presença destes, o relator não conseguiu aprovar o parecer referente ao PL 3571/2008, o que o fez seguir para a sessão seguinte.

Em 2014, ano de eleição, nosso estudo ficou no âmbito de 18 PL's apreciados pela Comissão, uma vez que não foi possível esperar até o final da sessão legislativa para obter os dados para análise da sessão como um todo. Não obstante, esclarecemos que foram 23 os PL's computados no relatório de atividade do ano, publicado em abril de 2015.

Nesse ano os Estados da Amazônia Legal cresceram em termos de autoria de PL's, se comparados ao ano anterior. Todavia, o percentual que respondia aos parlamentares ruralistas continuou exatamente o mesmo do ano anterior, 59%, inclusive com PL apresentado pelo deputado Moreira Mendes, de Rondônia, presidente da FPA, em 2011. Sete Estados alcançaram o percentual de 11% da autoria dos PL's da Comissão: RS, RO, SC, MG, MA, PA e BA. Outros três obtiveram 5,75% cada: SP, PE e PI. A estes devem-se somar mais 5,75% de PL sem definição da unidade federativa, por se tratar de comissão.

Como se vê, a investida da FPA na Cindra provocou uma participação maior dos Estados de fora da Amazônia Legal. Por tudo que foi mostrado, não há como negar que as mudanças de nome da Comissão atingiram, de algum modo, a autoria dos PL's porque provocou os deputados de fora da AL a proporem projetos de lei especialmente no que tange a benefícios fiscais, diminuição de cargas tributárias, ou para assegurar ajudas financeiras, entre outros, para seus Estados. No entanto, a especialização dos deputados da Amazônia nos assuntos da Região, ou seja, a característica

informativa da Comissão, acabou por mantê-los na Comissão, especialmente nas relatorias, até porque entre eles têm membros ou simpatizantes da FPA.

Com a percepção de que por meio da CINDRA pode-se aprovar PL's que resultem em benefícios para seus domínios eleitorais, acreditamos que as autorias dos PL's seguirão vindo dos diferentes Estados. Ainda assim, como a indicação da presidência da Comissão depende dos interesses dos partidos e da bancada dos partidos, entendemos que esta voltará para os representantes dos Estados da Amazônia Legal, assim como a composição e a relatoria voltarão a ficar, na sua maioria, com os mesmos, pela condição informativa da Comissão que requer, enquanto os assuntos da Amazônia sobrepõem-se aos demais, a *expertise* dos seus parlamentares para os relatarmos.

A efetividade da base informativa, não nos deixa perder de vista a possibilidade da manipulação na definição da relatoria em função da importância que o cargo, dependendo da matéria, tem para o governo, para os partidos e para o conjunto de parlamentares, mesmo que o relator não tenha poderes formais suficientes para influenciar a decisão final da comissão (SANTOS e ALMEIDA, 2005)

Ademais, não se pode negar que há uma mudança que vem se processando em função da dinâmica do próprio legislativo, seja pela criação de comissões, pela sua reestruturação, pelo partido do Governo, pela aquisição de novas atribuições ou pela retirada delas, entre outros, além do caráter casual de algumas, como a que levou a FPA a realizar uma investida na Cindra. Destarte, denominaremos o que ocorreu na 54ª Legislatura de momento transitório, já que os parlamentares mostraram-se firmes no propósito de garantir a segurança em relação ao seu voto, e não exatamente da bancada, especialmente porque em alguns momentos os interesses da FPA, de eleição e dos partidos, podem se chocar. Logo, a coalizão que ocorreu orquestrada pela FPA teve por fim bloquear as proposições da forma que vinham sendo encaminhadas e que feriam seus interesses.

Entendemos que o caráter informativo da Comissão impede uma mudança estrutural definitiva porque os próprios colegiados delegam a responsabilidade sobre a análise do PL ao relator, que pela *expertise* nos assuntos da Comissão permite que seus pares votem no colegiado seguindo seu posicionamento ao concluir que eles conhecem as consequências da

adoção da política em tramitação. Isso não quer dizer que os membros do colegiado desconsiderem os resultados que são desejados por seus eleitores, muito pelo contrário, é em função disso que na maioria das vezes acompanham o voto do relator, acreditando que as ponderações sobre os possíveis resultados foram feitas antes de o mesmo apresentar seu voto.

Se em geral, como mostramos, a votação do parecer do relator dá-se por unanimidade, é porque há um alto grau de confiança na *expertise* dos relatores, e para que isso mude, os próprios deputados teriam de aprofundar conhecimento sobre todos os assuntos que o colegiado da Cindra vota, o que dificilmente ocorrerá, mesmo tendo acesso às fontes de aconselhamento especializado, na Comissão, no Congresso e por parte de seus assessores, porque isso requer tempo.

Por fim, a conduta dos parlamentares na Cindra nos leva a considerar que eles apostam e valorizam a informação, a redução da incerteza e a *expertise* dos relatores, o que dificilmente permitirá que se proceda a uma real mudança, a não ser que o próximo passo seja retirar da Comissão toda e qualquer atribuição sobre a Amazônia, o que parece não ser o caso, ao menos a curto prazo.

A redução da incerteza, do ponto de vista da configuração legislativa, por seu turno, só pode ser facilitada pela especialização dos membros no âmbito de sua jurisdição, ou seja, pelo aprendizado sobre a relação entre as políticas dentro do seu domínio legislativo e suas consequências dentro do seu domínio eleitoral, o que dificulta que os novos membros rompam com o caráter informacional da Cindra, até porque muitas das políticas são novas para eles e até de futuro incerto. Outras são antigas, todavia estão em permanente mudança e estão sujeitas às imprevisíveis circunstâncias ambientais, como explicam Gilligan e Krehbiel (1990).

5 CONCLUSÃO

A Comissão da Amazônia foi criada para solucionar problemas específicos da Amazônia Legal. Situação que lhe acarreta grande infortúnio, pois os interesses endógenos da Região muitas vezes opõem-se às práticas desenvolvimentistas atualmente em curso. Na defesa dessas ações, foram feitos esforços para descaracterizar seu propósito inicial, que surtiram resultados na alteração de perspectivas que se assentaram na concepção de integração nacional.

A mudança de perspectiva foi estimulada pelo aparente interesse de anular as demandas relacionadas aos problemas específicos da Amazônia e de fortalecer as propostas de desenvolvimento regional e de integração nacional no que se refere às demais regiões, mas se efetivaram em função dos interesses imediatos da Frente Parlamentar da Agropecuária.

Ocorreram alterações estruturais na Cindra cujos impactos sobre o encaminhamento das questões da Região se deram determinantemente sobre os assuntos dos projetos de lei. Ainda assim, parte dos membros da Comissão da Amazônia não se deu conta da mudança de encaminhamento das atividades porque era oriunda da renovação da Câmara que se processou na última legislatura, ocorrida sobretudo devido aos investimentos nas campanhas eleitorais proporcionados pelos empresários do ramo agropecuário e, conseqüentemente, do crescimento da bancada da Frente Parlamentar da Agropecuária.

Mesmo os deputados que já haviam sido membros da Cindra ficaram confusos com a investida agressiva da Frente para conduzir os assuntos dos seus interesses e porque frequentemente ocorrem alterações na Comissão, seja ditada pelo Regimento Interno ou por determinação da Mesa da Câmara dos Deputados. Porém, a *expertise* dos parlamentares da Região Amazônica, obtida pela longa permanência na composição da Comissão, ou pelo conhecimento que detêm ao menos do Estado que representam, permitiram que as decisões continuassem a ser tomadas no seu âmbito e raramente conduzidas ao plenário, ou ainda, impediu que os parlamentares da Região perdessem totalmente a influência sobre a condução dos projetos de lei. Prova do prestígio do trabalho alcançado pela Cindra é que apenas em

2001 o percentual de projetos apreciados conclusivamente na sua esfera foi inferior a 50%, porém o mais frequente é que supere a casa dos 70%.

Há de se considerar nesse contexto que até a 53ª Legislatura não era tão acirrada a disputa pelo poder entre os dois grupos com interesses antagônicos. Entretanto, na 54ª isso ficou explícito e inclusive alterou a regra de a presidência ficar com a Amazônia Legal. Com isso veio o interesse de saber se houve alteração na condução dos trabalhos também no que se refere às audiências públicas e relatorias, assim como saber qual foi o papel das Unidades Federativas nesse cenário.

Constatou-se, na pesquisa, que as Unidades Federativas da Amazônia Legal realmente asseguram a característica informacional e o caráter restritivo da Cindra, uma vez que a sua característica regional gera a *expertise* que garante a informação. Logo, no contexto de ação interna da Comissão, os parlamentares da Amazônia foram os emissores, os especialistas e aqueles que se mantiveram assimetricamente informados e, por isso, destacaram-se na relatoria dos projetos de lei. Os demais deputados, ou a FPA, foram os receptores que os mantiveram nos cargos importantes para a condução dos trabalhos porque se certificaram de que aqueles sabiam o que eles não sabiam, já que enviavam a mensagem implícita ou um sinal sobre a informação que detinham.

Os deputados dos Estados de fora da Amazônia foram responsáveis por decifrar, fazer ligações, organizar, ou receber o ruído do sinal emitido pelos deputados da Amazônia, porque eles dão conta do conjunto novo ou atualizado de crenças sobre a relação entre políticas e resultados para alcançar êxito ou chegar o mais próximo possível do ponto ideal do grupo adversário que inclusive tem integrantes da própria Amazônia, o que de certa maneira ajudou a lograr êxito nas investidas na última das legislaturas por nós estudada.

A mudança que ocorreu na legislatura foi no acréscimo de parlamentares que lhes eram alheios, na presença dos parlamentares de fora da Amazônia Legal no cargo de presidente e na inclusão de membros da Região com interesses mais voltados ao agronegócio, o que excluiu basicamente apenas os representantes do Amazonas, Amapá e Acre.

Em 15 das 18 sessões legislativas os presidentes da Cindra foram da Região Norte, com destaque para o Amazonas e o Pará. As exceções foram

exclusivas da 54^a Legislatura. A média de mandatos dos seus integrantes como titulares foi de 4,05, o que mostra que mesmo para os que chegaram à presidência ainda no primeiro mandato, apostava-se que seguiriam a vida política na Casa.

A maior parte dos requerimentos que transitaram na Cindra foram sobre audiência pública e tiveram por intuito levar convidados para prestar informações ou esclarecimento. Já seus assuntos foram principalmente sobre questões pertinentes à Amazônia. A maioria dos requerimentos foram apresentados por deputados da Região, com destaque para o fato de os seus presidentes apresentarem um número superior aos demais membros.

Na relatoria a situação foi a mesma. Os deputados da Amazônia Legal a dominaram, cabendo notabilidade ao Pará, Amazonas, Acre e Roraima. A presença das demais regiões só se firmou na 54^a Legislatura, na qual privilegiou-se a Paraíba (22%), na pessoa do ex-presidente, deputado Wilson Filho, como relator.

A assiduidade dos deputados da Amazônia Legal garantiu a manutenção do poder conclusivo sobre seus assuntos, especialmente porque em um segundo momento a FPA entendeu que era possível alinhar a participação de alguns deputados da Região com os seus interesses e, assim, tornou-se a principal articuladora das mudanças.

A importância das unidades federativas da Região Amazônica para a Cindra só foi aventada quando conhecemos os estudos sobre a atribuição de relatoria no Parlamento Europeu, que é a instituição parlamentar da União Europeia, bastante oportuno porque tem uma orientação teórica muito próxima da nossa.

As variáveis, a técnica e a metodologia do estudo foram diferentes porque privilegiamos apenas a teoria informacional e alguns dos autores que estudaram o Parlamento Europeu optaram pelas teorias informacional e distributivista por acreditarem que os resultados dos seus estudos eram mais coerentes com o ponto de vista de que há uma combinação das duas perspectivas da organização legislativa, no que se refere ao lugar e alcance de aplicabilidade, que não permitem que se opte por uma ou outra teoria.

A despeito de trabalhar com nacionalidade e nós trabalharmos com a naturalidade, isso foi indiferente para os rumos que nosso estudo tomou porque em ambos a procedência do deputado foi importante na distribuição da

relatoria. Tanto no Parlamento Europeu quanto na Cindra não existe uma regra de procedimento para a designação de relatores, só que no caso desta última, caso os interesses não contrastem, prevalece a escolha dos deputados da Amazônia para o cargo.

Nos estudos sobre distribuição de relatoria no Parlamento Europeu chegou-se a conclusões de que os deputados dos países do Norte da União Europeia incentivam mais a integração europeia, ao menos nos assuntos de meio ambiente, dos que os das demais regiões; ou que após o alargamento do Parlamento a Leste, os deputados dos países em vias de adesão ficaram em desvantagem quanto à atribuição de relatoria, paralelo as nossas conclusões da importância das Unidades Federativas da Amazônia Legal para os rumos dos trabalhos da Cindra.

A teoria informacional permite que se tenha essa percepção sobre as ações dos atores em jogo nas comissões porque qualquer novo dado recebido sobre as consequências do projeto de lei é informação, mesmo que seja apenas dado seletivo, já que isso provoca uma redução dos custos de incerteza para os demais membros e, no caso da Cindra, mesmo que os grupos diverjam, a tendência tem sido de acatar a presença dos deputados da Amazônia, ao menos no cargo de relator, e manter a regra restritiva.

Não se pode negar que as tensões se elevaram na última legislatura, das cinco estudadas, entre os dois grupos que disputavam o poder interno, os que defendiam a preservação do meio ambiente e os que intercediam pelos interesses do agronegócio. Mas há de se considerar que entre os principais fatos que impulsionaram as mudanças na Cindra esteve a criação da Comissão de Meio Ambiente, com quem a Comissão passou a compartilhar atribuição e a atenção dos parlamentares da Amazônia Legal, além da ação enérgica da Frente Parlamentar da Agropecuária em função do encaminhamento de proposições sobre os assuntos prioritários para os seus projetos, como o novo código florestal. Apesar de acreditarmos inicialmente que as eleições também precipitaram mudanças, os dados não as confirmaram. O que ocorre é só uma redução do número de projetos apreciados no período de campanha eleitoral.

Entre os aspectos que despertaram nossa atenção tem o fato de o Pará se sobressair na composição da Cindra, inclusive com a ocorrência de redução do número de componentes na Comissão quando a sua participação

diminui. Por outro lado, constatou-se que no cargo de presidente e vice-presidente isso não ocorre, porque quem se destaca é o Amazonas. O Pará só se avulta no cargo de 3º vice-presidente, que é o cargo de direção com menos prestígio, tanto que algumas vezes ficou vago.

Na 54ª Legislatura o Pará aumentou sua participação, inclusive com a presença dos novos deputados, já que nela ocorreu um alto índice de renovação, especialmente no que tange aos parlamentares da Região Norte, constatada quando avaliamos quem da 53ª Legislatura se reelegeram. Vimos que foram poucos, especialmente em função do incremento do financiamento de campanha por parte do agronegócio.

Esse fato mostrou que para analisar a realidade de uma comissão da Câmara é inevitável, hoje em dia, identificar os principais financiadores de campanhas dos eleitos, porque esse dado pode revelar os compromissos acordados para lograr recursos financeiros para a campanha, e nesse sentido, é que é questionável o financiamento privado de campanha eleitoral.

Nos interesses de preservação da Amazônia inserem-se o de manter e ampliar as terras indígenas e o de criar áreas de proteção ambiental. Até a 53ª Legislatura havia uma tendência de os deputados da Amazônia estarem mais predispostos a defender a preservação, porém ficou notório, a partir dos financiadores de campanha e da mudança de direcionamento na condução dos trabalhos da Cindra, que sua bancada é bastante heterogênea para se articular com quaisquer dos grupos que participem do jogo de poder, especialmente pelo fato de os financiamentos para preservá-la terem refreado desde 2008.

Por mais importante que sejam as unidades federativas nesta pesquisa, para montar o quebra cabeça que nos propomos, também tomamos como variável os partidos dos parlamentares porque são eles que definem a presidência e as vice-presidências das comissões, tal qual definem a sua composição de acordo com a bancada dos partidos na Câmara e, nesse sentido, durante um longo período foram os partidos majoritários que comandaram a Cindra.

Os dados revelaram que a presença dos partidos é, via de regra, peculiar ao momento que compõem a base de Governo, assim como o fato de a Cindra não despertar maiores interesses, a comparência do partido de quem está no governo comumente é modesta, porém suprida pela participação dos

partidos de sua base aliada, que por sinal é bem flexível, visto que os correligionários costumam mudar de agremiação, sem parcimônia.

Como já expusemos, a pesquisa identificou que a Frente Parlamentar da Agropecuária foi mais enfática em nortear as mudanças do que os partidos, assim como foi ela quem se deu conta do poder dos Estados da Amazônia Legal. Sua ação mais extrema ocorreu na 54ª Legislatura quando as deputadas, que tinham uma participação importante na Cindra, afastaram-se do cargo de titular, além de que seus quatro presidentes quando ocuparam o cargo estavam no primeiro mandato na Casa. Some-se, ainda: o empenho da FPA para dar novos rumos às terras indígenas, o fato de a presidência ficar com integrantes estranhos à Amazônia Legal, a ocorrência de audiências com duração de menos de 30 minutos e o fato de seus integrantes e a direção, na maioria dos casos, serem de oposição ao governo.

Os resultados alcançados só ficaram transparentes porque em vez de o método adotado por Krehbiel para a teoria informacional, optamos pela estatística descritiva que permitiu abranger mais amplamente a Cindra, uma vez que percebemos que realmente havia um jogo a ser elucidado, o qual não seria revelado pela teoria dos jogos, mas sim pela da junção de peças que completassem um quebra-cabeça.

Um quebra-cabeça é formado por muitas peças. Quanto mais peças são unidas mais chances de revelar o seu conteúdo. Foi exatamente esse o nosso trabalho nesta tese, reunir o máximo de peças para revelar a importâncias dos Estados na mudança da condução dos trabalhos da Cindra e na manutenção da regra restritiva e da característica informacional da Comissão. Então podemos dizer que a peça fundamental do enigma foi a identificação dos atores envolvidos, o desenho das mudanças e o papel dos Estados da Amazônia legal para a manutenção da teoria informacional.

Portanto, este estudo foi composto das peças que individualmente não diriam nada, mas que juntas mostram o formato, ou o perfil da Cindra, além de responderem ao problema inicialmente levantado.

6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

A REPÚBLICA DOS RURALISTAS. Deputado Jerônimo Goergen PP/RS. Disponível em: <<http://republicadosruralistas.com.br/ruralista/3>>. Acesso em: 13 out. 2014.

ADLER, E. S. e WILKERSON, J. Intended consequences? Committee reform and jurisdictional change in the House of Representatives. **Legislative Studies Quarterly**, 2008, vol. 33, n. 1, p.85-112.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa:** o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

ARAUJO, Maristela Santos. **Padronização das normas nas comissões permanentes.** Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

ATLAS POLÍTICO. Deputados Federais. atlaspolítico. 2014. Disponível em: <<http://www.atlaspolitico.com.br/deputados-federais>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Competência Material da Comissão de Legislação Participativa.** Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

_____. **Questionamento sobre a possibilidade de deputado requerer a realização de audiência pública em comissão permanente da qual não seja membro. Análise da matéria sob o prisma da constitucionalidade e regimentalidade.** Nota técnica. Novembro 2005. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1641/questionamento_sobre_bandeira.pdf?sequence=4. Acesso em 04 abr. 2014.

BARBOSA, Evandro Brandão. O ambiente do distrito agropecuário da Suframa: relações de 'estabelecidos' e 'outsiders' na política de desenvolvimento regional zona franca de Manaus. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Número 194, 2014. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/14/agricultura-suframa.html>. Acesso em: 12 maio 2015.

BENEDETTO, G. Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament. **Journal of European Public Policy**, 2005, vol. 12, n. 1, p. 67-88.

BOITEUX, Bayard e WERNER, Maurício. O governo Lula e o turismo. **Jornal Monitor Mercantil Digital**. Caderno de opinião. Rio de Janeiro/São Paulo/Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.monitormercantil.com.br/index.php?pagina=Noticias>. Acesso em: 02 maio 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de

Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. **Propostas para a Rio +20: economia verde e erradicação da pobreza na Amazônia e no Nordeste**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

_____. Presidência da República. Presidência da República. **Conhecendo mais sobre o Avança Brasil** (2000). Disponível em <www.abrasil.gov.br/anexos>. Acesso em 22 de jul. de 2014.

_____. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2008.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004**: síntese histórica. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. (Série ação parlamentar, nº 337).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão da Amazônia da Câmara pode ser desmembrada. **Câmara notícias**. Política. 25/02/2011 - 15h34. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/194012-COMISSAO-DA-AMAZONIA-DA-CAMARA-PODE-SER-DESMEMBRADA.html>>. Acesso em: 22 dez 2013.

_____. Portal da Câmara dos Deputados. Google Chrome. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 22 maio de 2014.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo e FARHI, Mayse. **A crise financeira e o global shadow banking system**. São Paulo: Sielo, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 fev. 2014.

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA. Audiências Públicas 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/caindr/audiencias-publicas>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

_____. Notas taquigráficas 2005-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/caindr/documentos/notastag>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

CONGRESSO EM FOCO. 29/11/13. Governo tira poder da Funai em demarcação de terra. Disponível em: <<http://www.jeronimogoergen.com.br/site/index.php?limitstart=225&limit=3>>. Acesso em: 21 set. 2014.

COOPER, Joseph. **The Origins of the Standing Committees and the Development of the Modern House**. Houston: Rice University Studies, 1970.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **A Questão Agrária no Brasil e a Bancada Ruralista no Congresso Nacional**, São Paulo: USP (Dissertação de Mestrado), 2012.

COSTELLO, R. & THOMSON, R. The Policy Impact of Rapporteurs. In: The European Parliament. European Union Politics, Jun. 2010, vol. 11 no. 2, p. 219-240.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. In: BRADY, David e MCCUBBINS, Mathew D.(Org.). **Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress**. Stanford University Press, 2002.

_____. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**, New York: Cambridge University Press, 1993.

_____. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives**. Cambridge University Press, 2005.

CUNHA, Elaide Martins da. **Discurso político, mídia e ação parlamentar: a Amazônia no Congresso Nacional**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2010. 3007 p.

DIAP. **Bancada ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares**. 05 jan. 2011. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15500:bancada-ruralista-aumenta-com-o-reforco-de-novos-parlamentares&catid=37:agencia-diap&Itemid=204>. Acesso em 25 dez. 2014.

DION, D. e HUBER J. Procedural choice and the house committee on rules. **Journal of Politics**, 1996, vol. 58, p. 25-53.

ÉBOLI, Evandro. **Deputada destituída de relatoria deixa Comissão da Amazônia**: Janete Capiberibe (PSB-AP), que deixou de ser relatora de projeto indigenista, diz que poder econômico domina a comissão. 05/09/2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/deputada-destituída-de-relatoria-deixa-comissao-da-amazonia-9835603#ixzz3Hal3m5Oq>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

_____. **Ruralistas serão quase exclusivos na comissão das terras indígenas**: Deputados ruralistas vão ter domínio completo de comissão de terras indígenas. Jornal O Globo. 17 de setembro de 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/ruralistas-serao-quase-exclusivos-na-comissao-das-terras-indigenas-10006651>. Acesso em: 14 jan. 2014.

FARHAT, Said. **Dicionário parlamentar e político**: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos/Fundação Petrópolis, 1996.

FARRELL, Henry e HÉRITIER, Adrienne. Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision-making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council of Ministers. **IHS Political Science Series**: 2004, No. 95. [Working Paper].

FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista. **E-Legis**, n.01, p.21 - 24, Brasília:

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados, 2º semestre 2008.

GILLIGAN, T. W. e KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. **American Journal of Political Science**, 1989, vol. 33, p. 459-490.

_____. Collective decision-making and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures," **Journal of Law, Economics and Organization**, 3, 1987, p. 287-335.

_____. Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. **American Journal of Political Science**, 1990. Vol. 34, nº 2, p. 531-564.

GOERGEN, Jerônimo. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia. Brasília, Câmara dos Deputados. **PALAVRABERTA**, 25 ago. 2013. Entrevista concedida a Paulo José Cunha.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2005.

GROSECLOSE, Tim & KING, David C. The Little Theatre: Committees in Congress. In: PATTERSON, Kelly e SHEA, Daniel (Org.). **Contemplating the People's Branch**. New York: Prentice Hall, 2000.

HAMM, Keith E. e HEDLUND, Ronald D. G. Committees in State Legislatures. **The Encyclopedia of the American Legislative System**, New York: Charles Scribner & Sons, 1994.

HAMM, Keith E. e MONCRIEF, Gary. Effects of Structural Change in Legislative Committee Systems On Their Performance in U.S. States. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 7, 1982, p. 383-399.

HAZIN, Fábio Hissa Vieira. Apresentação: a amazônia azul e a sua herança para o futuro do Brasil. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 62, n. 3, 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000300009>. Acesso em: 11 out. 2014.

HOYLAND, B. Allocation of co-decision reports in the fifth European Parliament. **European Union Politics**, 2006, vol. 7, n. 1, p. 30-50.

HURKA, Steffen e KAEDING, Michael. Report Allocation in the European Parliament after Eastern Enlargement. **Journal of European Public Policy**, 2012, v. 19, n. 4, p. 512-529.

IA/UNAMAZ. Programa de Intercambio y Colaboración Amazónica entre Universidades y Centros de Investigación Agrícola, Forestal y Agroforestal. 2006. Disponível em: >. Acesso em 26 set. 2014.

IIRSA. Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010. Relatório de Avaliação. Disponível em: <

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2014.

_____. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana [internet]. Buenos Aires. BID/CAF/FONPLATA/INTAL (Secretaria de CCT). Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em 15 jun. de 2013.

IPEA. O que é? Amazônia Legal. **Desafios do desenvolvimento**: a revista de informações e debates do Ipea. **Ano 5. Edição 44. 08 jun. 2008. Disponível em:**

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 18 ago. 2014.

KAEDING, M. Rapporteurship Allocation in the European Parliament – Information or Distribution?. **European Union Politics**, 2004, vol. 5, n. 3, p. 353-371.

KINZO, M. D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer Stiftung: São Paulo, 1993.

KREHBIEL, Keith. Are congressional committees composed of preference outliers?. *American Political Science Review*, 1990, vol. 84, p. 149-163.

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

_____. Institutional erosion of committee power. **American Political Science Review**, 1987. Vol. 81, p. 29-35.

_____. **Majoritarianism, majoritarian tension, and the reed revolution**. Stanford University Graduate School of Business Research Paper No. 14-06. 2014.

KREHBIEL, K. Restrictive rules reconsidered. **American Journal of Political Science**, 1997, vol. 41, p. 929-944.

LEITE, Suzana Cristina. **Recurso contra o poder conclusivo das comissões**: uma análise. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

LEROY, Jean-Pierre. Política ambiental do governo Lula para a Amazônia. **Relatório da Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos**. Direitos Humanos no Brasil. 2005. Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos (www.social.org.br), São Paulo.

LI, Tao. The Messenger Game: Strategic Information Transmission through Legislative Committees. **Journal of Theoretical Politics**, vol.19, No. 4, 2007, p. 489-501.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições.

Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 23, jul. 2011. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/20948/14461>>. Acesso em: 19 Set. 2014.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 77-95, Jul. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200005&script=sci_arttext. Acesso em: 04 jun. 2014.

LASTRES, Helena M M. e CASSIOLATO, José E. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/SEBRAE, 2003. (Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE).

LÓPEZ, Francisco Tafur & UNIMEDIOS. El objetivo es la Secretaría Ejecutiva de Unamaz. **Carta Universitaria**, nº 45. Jun. 2009. Disponível em: <<http://www.cartauniversitaria.unal.edu.co/detalle/article/carta-universitaria-impreso-no45/>>. Acesso em jan. 2014.

LUPIA, Arthur e MACCUBBINS, Mathew D. Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making. **Legislative Studies Quarterly**, ago. 1994, vol. X, IX, n. 3, p. 361-384.

MAINWARING, Scott. 1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, July 1993, vol. 26, n. 2, p. 198-228.

MAMADOUH, V. e RAUNIO, T. The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation. **Journal of Common Market Studies**, 2003, v. 41, n. 2, p. 333-351.

MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Fundo Amazônia: Cinco Anos de Acertos e Equívocos Balanço de uma Experiência de Apoio Externo e Gestão Brasileira**. São Paulo: Mombak, 2014 (v. 01).

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, N. M. **Sistemas Financeiros, Funcionalidade e Desenvolvimento Econômico: A Experiência do Governo Lula (2003-2010)**. Texto para Discussão, UFRJ, n. 09, 2012

MAYHEW D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1974.

MOURÃO, Carolina. **Quórum zero**. O Eco. 08/08/2005. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/reportagens/1250-oeco_13307>. Acesso em: 15 dez. 2014.

NASCIMENTO, Carla; SANTOS Jr., Orlando Alves dos; FERREIRA, Regina Fátima C. F. O sistema nacional de desenvolvimento urbano e os conselhos estaduais das cidades: avanços e limites na descentralização dos canais de

participação. Proposta – **Revista Trimestral de Debate da Fase**, nº 116, 2008, p. 12-19.

NEGRÃO, João. Bancada ruralista ganha reforço no Congresso com Maggi e Júlio. **RD News**: Poderes e bastidores. Cuiabá, 22 jan. 2011. <http://www.rdnews.com.br/legislativo/bancada-ruralista-ganha-reforco-no-congresso-com-maggi-e-julio/25457>. Acesso em 04 jan. 2015.

NETTO, Andrei. Em Paris, Minc descarta assumir Ministério do Meio Ambiente: Secretário Estadual de Ambiente do Rio era um dos nomes mais cotados para substituir Marina Silva. **Estadão**. Política, 14 maio 2008. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-paris-minc-descarta-assumir-ministerio-do-meio-ambiente,172426>. Acesso em: 12 março de 2014.

PACHECO, Luciana Botelho. **Redação final - impossibilidade de sujeição a votos quando não tenha sido objeto de emendas ou retificações durante a respectiva discussão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Série Nota Técnica, 2003.

PAES, Cláudio Ribeiro. **Sistema de comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa**: análise crítica. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

PALM, Paulo Roberto. **A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PERES, João. Cobiçadas e palco de disputas políticas, comissões ditam ritmo do Congresso: Definida a Mesa Diretora, embate é pelo comando de comissões que garantem poder para fazer andar ou parar projetos de lei. **Rede Brasil Atual**, 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2011/02/cobicadas-e-motivo-de-disputas-politicas-comissoes-ditam-ritmo-do-congresso>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

PETRY, Cássio André. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

POLSBY, Nelson W. **The Institutionalization of the House of Representatives**. *The American Political Science Review*, Los Angeles, março 1968, v. 62, n. 1, p. 144-168.

PORTAL DA CÂMARA. Atividade Legislativa. Comissões. Comissões permanentes. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade->

[legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/caindr>](#). Acesso em: 14 dez. 2013.

PORTAL DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. História da FPA. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acesso em 15 dez. 2014.

PORTAL OTCA. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica [internet]. Brasília. cooperación Sur-Sur/Unasur. Disponível em: <<http://otca.info/porta/a-otca.php?p=otca>>. Acesso em 16 out. 2014.

PORTAL DO PARLAMENTO EUROPEU. Parlamento Europeu. União Europeia. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/porta/pt>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

PRINCE, David W. **An Examination of Structural Change in State Legislature Standing Committees.** Prepared for presentation at the 1999 Southern Political Science Association annual meeting. Savannah, Georgia, November 1999. Disponível em: <<http://home.insightbb.com/~davidprince/1999southern.PDF>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

RÁDIO CÂMARA. Estudo indica que bancada ruralista sai fortalecida das eleições. 8/10/2014 19h38. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camara-noticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/475643-ESTUDO-INDICA-QUE-BANCADA-RURALISTA-SAI-FORTALECIDA-DAS-ELEICOES.html>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Uma análise da política externa do Governo Lula da Silva. **Revista Debates**, vol. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/16561>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

REEVES, Andrée E. Congressional Committee Chairmen: Three Who Made an Evolution. **Political History**. Book 23. 1993. Disponível em: <http://uknowledge.uky.edu/upk_political_history/23>. Acesso em: 12 nov. 2014.

REIS, Marcos Antônio. **Cidadania legislativa:** um balanço dos dez anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. E-legis, Brasília, 2012, n.8, p. 34-55.

RICARDO, Cassiano. **Marcha para Oeste:** a influência da bandeira na formação social e política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1959. (2 volumes).

RODRIGUES, Renata Pereira de Araújo. **Cumprimento dos prazos regimentais de relatoria nas comissões permanentes:** o caso da Comissão de Defesa do Consumidor. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

ROHDE, David W. **Parties and Leaders in the Postreform House**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SANTOS, Carla Danice de Melo. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura**. E-Legis, n.01, p.37 - 41, 2º semestre, 2008.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dec. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Feb. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>.

SANTOS, Simplício Luiz Leandro dos. **Conflito de competência comissões permanentes da Câmara Dos Deputados**. Monografia (especialização) -- Curso de Secretário de Comissão, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2002.

SANTOS, Zivaldo dos. **A revisão do Código Florestal**: Como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965 – Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa Iniciadora – 1º ciclo de discussão e votação. 2012. Monografia (Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo (Cefor), Câmara dos Deputados, 2012.

SHAPIRO, Martin. The Concept of Information: A Comment on Gilligan and Krehbiel's Collective Decisionmaking and Standing Committees. **Journal of Law, Economics and Organization**, 1987, vol. 3, n. 2, p. 345-350.

SILVA JÚNIOR, J. A. DA; FIGUEIREDO FILHO, D. B. Marolas ou tsunamis? O impacto das ondas de renovação sobre a profissionalização dos deputados federais (1999-2003). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 199-212, jun. 2012.

STROM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

TEIXEIRA, Edna Maria Glória Dias. **Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados**: uma análise das audiências públicas realizadas na 53ª Legislatura. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições. Contas Eleitorais. Prestação de contas. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/contas-eleitorais/contas-eleitorais-normas-e-regulamentos>. Acesso em: 22 ago. 2014.

TUBINO, Najar. **Bancada ruralista: tudo pela terra**. 2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bancada-ruralista--tudo-pela-terra/4/29182>. Acesso em: 15 fev. 2015.

TUNDISI, José Galizia. Exploração do potencial hidrelétrico da Amazônia. **Revista Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, 2007, p. 109/117.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O poder de apreciação conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação**. Monografia (especialização) -- Curso de Gestão Legislativa, Universidade de Brasília (UnB), 2005.

VERDUM, Ricardo. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira**. Brasília: Observatório de Investimento na Amazônia (INESC), 2012. <http://www.ufra.edu.br/eci/ia-unamaz/edital_intercambio_universitario_portugues_01090511.pdf

VIGNA, Edécio. **Análise das negociações entre a bancada ruralista e o Governo Federal nas votações do Código Florestal**. Brasília: INESC, 2012.

WEINGAST, William J. e MARSHALL, Barry R. 1988. The industrial organization of Congress; or, Why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, 96 (February), 1988, p. 132-68.

CONSTITUIÇÕES

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Diário da Câmara dos Deputados – 19/12/1935, página 9253. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

_____. Congresso Nacional. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-norma-pe.html>>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Diário da Câmara dos Deputados – 19/12/1935, página 9253. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil acompanhada das leis organicas publicadas desde 15 de novembro de 1889**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 83/2014, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. 42 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série textos básicos; n. 85)

_____. Congresso Nacional. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18399>>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

_____. Congresso Nacional. **Constituição Política do Imperio do Brazil** (de 25 de março de 1824). Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 1, DE 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=364989>>. Acesso em: 12 jul. de 2013.

REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

BRASIL. Assembleia Geral. Camara dos Deputados. **Regimento Interno da Camara dos Deputados 1831**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1832.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Publicação mandada fazer pela Mesa com as correções e alterações votadas pela Camara. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 28 dez. 1904. ano XVI, n. 242 p. 3877-3887.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1965.

_____. **Regimento Interno da Camara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional/Officinas Salles Filho, 1936.

_____. **Regimento Interno da Camara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1857.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados 1989**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1993. (Série textos básicos; n. 5)

_____. **Regimento Interno da Camara dos Deputados**. Nova edição com as alterações aprovadas pela Camara dos Srs. Deputados até 30 de outubro de 1899. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1901.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno 1972**. Resolução nº 30/1972). Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1976.

Formatado: Fonte: Negrito

_____. Resolução nº 582, de 31 de janeiro de 1955. Reorganiza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**. Seção 1. 01/02/1955. p. 721.

RESOLUÇÕES

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução 22/11**. Cria, no âmbito da Câmara dos Deputados, dentre as suas Comissões Permanentes, a Comissão da Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - CINDERG, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=469179A71F5AFF19383DF4A4F280F7EE.node1?codteor=849515&filename=AvuIso+-PRC+22/2011. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução 4/2003**. Altera o art. 32 do Regimento Interno, criando a Comissão Permanente de Turismo e Desporto. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2003/resolucaodacamaradosdeputados-4-8-julho-2003-322081-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 15/1996**. Altera os arts. 26, § 2º, e 32, incisos V e XI, do Regimento Interno. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1996/resolucaodacamaradosdeputados-15-11-dezembro-1996-321012-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 20/2004**. Dá nova redação aos arts. 25, 26, 29, 32 e 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2004/resolucaodacamaradosdeputados-20-17-marco-2004-531522-publicacaooriginal-13474-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 25/1993**. Altera o Regimento Interno, instituindo mais uma Comissão Permanente. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1993SUP.pdf#page=1>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 27/2002**. Cria a Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2002/resolucaodacamaradosdeputados-27-20-fevereiro-2002-321580-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 29/2002**. Altera a redação do inciso VI do artigo 32 da Resolução nº 17, de 1989 - Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2002/resolucaodacamaradosdeputados-29-21-marco-2002-321606-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 77/1995**. Cria a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1995/resolucaodacamaradosdeputados-77-19-janeiro-1995-320925-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 80/1995**. Altera os artigos 26 e 32 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, criando a Comissão de Direitos Humanos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1995/resolucaodacamaradosdeputados-80-31-janeiro-1995-320928-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1º fev. 2014.

RELATÓRIOS DA COMISSÃO DA AMAZÔNIA/Câmara dos Deputados/1996-2014

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Relatório Final 1997. 50ª Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

_____. Relatório Final 1998. 50ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

_____. Relatório de atividades 1999. 51ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

_____. Relatório de atividades 2001. 51ª Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Relatório de atividades 2002. 51ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

_____. Relatório de atividades 2003. 52ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

_____. Relatório 2004. 52ª Legislatura. 2ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. Relatório de atividades 2005. 52ª Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

_____. Relatório de atividades 2006. 52ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Relatório de atividades 2007. 53ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2008.

_____. Relatório de atividades 2008. 53ª Legislatura. 2ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2009.

_____. Relatório de atividades 2009. 53ª Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2010.

_____. Relatório de atividades 2010. 53ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2011.

_____. Relatório de atividades 2011. 54ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2012.

_____. Relatório de atividades 2012. 54ª Legislatura. 2ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2013.

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA. Relatório de atividades 2013. 54ª Legislatura. 3ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2014.

_____. Relatório de atividades 2014. 54ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação (Coordenação de Publicações), 2015.

PROJETOS DE LEI, LEIS, DECRETOS, PORTARIAS E OUTROS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), cria a superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 967/2007**. Dispõe sobre a homologação e o reconhecimento do ato de declaração de estado de calamidade pública ou de situação de emergência. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350335>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 2278/2007**. Altera dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=516802&filename=PL+2278/2007>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3571/08**. Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=399630>>. Acesso em 07 fev. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8172/2014**. Altera o art. 18º da Lei 11.508 de 20 de julho de 2007, que "Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=808886>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. Presidência da República. **Decreto Federal nº 563 29/5/1992**. Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0563.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2119 13/01/97**. Dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre a sua Comissão de Coordenação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2119.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Presidência da República. **DECRETO Nº 6025 22/01/2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: < Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 45 30/12/2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 581 04/09/1850 (Lei Eusébio de Queiroz)**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM581.htm>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei 1806 6/01/1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei 10826/2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei 5173 27/10/1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5173.htm. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 31 11/10/1977**. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp31.htm. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 135 04/06/2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 02 mai. 2014.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Audiência Pública. Nº 0202/11. Duração 01h56min. Esclarecimentos sobre o PL nº 1.876/99, Novo Código Florestal, especialmente sobre a aplicabilidade das propostas de anistia, multas e demais sanções pelo desmatamento ilegal realizado por pequenos proprietários rurais. 05/04/2011.