



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

10º ENCONTRO DA ABCP

BELO HORIZONTE/MG, DE 30 DE AGOSTO A 02 DE SETEMBRO DE 2016

AT – Instituições Políticas

**A DINÂMICA DAS MUDANÇAS PROCESSADAS NA CONDUÇÃO DAS
ATIVIDADES DA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E DA AMAZÔNIA ENTRE 1997 E 2014**

Joani Silvana Capiberibe de Lyra – Universidade Federal de Roraima (UFRR)



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

RESUMO

O objetivo da pesquisa foi avaliar o impacto das mudanças ocorridas na condução dos trabalhos da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), da Câmara dos Deputados do Brasil, ao longo de 18 sessões legislativas no que tange ao aspecto informacional. Nesse sentido realizou-se um mapeamento da presença dos órgãos permanentes da Casa 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, traçou-se o perfil da Comissão e o dos seus integrantes, substancialmente no que se refere às unidades federativas da Amazônia Legal, nossa principal variável, tendo em vista a hipótese de que os estados de representação dos parlamentares da Região são determinantes para explicar as mudanças e a manutenção do caráter restritivo e da característica informacional da Comissão. Diagnosticou-se que os parlamentares da Região sempre foram preferenciais para integrá-la e para ocupar os seus principais cargos, principalmente o de relator, mesmo durante a intervenção dos ruralistas na 54ª Legislatura. 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 seu nome, a partir da ruptura da hegemonia de dirigentes da Região. Assim, o estudo mostrou como se estabelece o jogo de poder interno e foi relevante para ilustrar os interesses que permearam a condução dos projetos de lei e que acarretaram mudanças estruturais, porém que, ainda assim, não afetaram a característica informacional do órgão. O estudo foi conduzido pela estatística descritiva que mostrou 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. Em termos teóricos recorreu-se à Teoria Informacional e especialmente à Krehbiel, que entre outros permitiu concluir que os interesses endógenos da Região Amazônica muitas vezes opõem-se às práticas desenvolvimentistas atualmente em curso. A mudança de perspectiva foi estimulada pelo 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. Não obstante, 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, permitiu 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.

Palavras-chave: **Mudanças. Cindra. UF's**



A DINÂMICA DAS MUDANÇAS PROCESSADAS NA CONDUÇÃO DAS ATIVIDADES DA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA ENTRE 1997 E 2014

As comissões permanentes são indispensáveis ao Legislativo porque ajudam a organizar e dar celeridade aos seus trabalhos. Elas desempenham o papel fundamental de aprofundar o conhecimento sobre a matéria, esclarecer o colegiado, assumir um posicionamento e dar ou não prosseguimento a uma proposição.

Diante dessa importância optou-se por estudar a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), para analisá-la no contexto do conceito de informação explicitado por Krehbiel (1987, 1990, 1991 e 2014), que ao se referir à informação assimétrica a relaciona ao fato de alguns legisladores terem maior conhecimento do que outros sobre a relação entre as políticas e os resultados. Desse modo, a precisão de expectativas é mais ou menos o que os estudiosos empíricos entendem por especialização ou *expertise*.

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 precise 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. Krehbiel (1991) 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.

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

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.

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, as quais 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 (KREHBIEL, 1991, p. 70).

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 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, dadas as crenças predominantes.

Assim sendo, o poder informativo das comissões refere-se ao comportamento que resulta em ganhos iguais para os membros e não membros. Em suas instâncias, 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, assim como 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, não há compromisso em simplificar a eficiência informacional e o poder informativo da comissão.

Até aqui recorreremos às explicações de Krehbiel para expor a teoria informacional, todavia cabe a ele e a Gilligan a autoria dessa 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, 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 a pesquisa que abrange a teoria informacional 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, haja vista que o poder conclusivo impede o uso da teoria dos jogos usada na teoria informacional por Gilligan e Krehbiel.

A COMISSÃO DA AMAZÔNIA EM ANÁLISE

A pesquisa bibliográfica inicialmente realizada mostrou que a presença das comissões permanentes vem do início da história legislativa do Brasil, mas ela ganhou mais importância para nossa pesquisa porque a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que deu novo texto à Constituição de 1967, no artigo 66, que referia-se aos projetos de lei orçamentária, exigiu a organização de uma 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 seu pronunciamento 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)

Apesar do poder dado à comissão mista, esse artigo ficou esquecido durante o regime militar instaurado em 1964. Mas lembremos que o Regimento Interno da Câmara, de 1965, ajustou-se ao Ato Institucional de 9 de abril de 1964 e nele criou uma comissão especial¹ para tratar dos assuntos da Amazônia, que se manteve na Resolução nº 30, de 31 de outubro de 1972, e nas publicações seguintes que incluíram as resoluções nº 1, 37, 42 e 54, do ano de 1979 e 13 e 14, de 1981.

¹ Na década de 1950 já havia sido criada a Comissão de Valorização Econômica da Amazônia



Já havia indícios da necessidade da criação de uma comissão permanente para a temática amazônica 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, e que teve como produto a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

Essa necessidade da criação da Comissão da Amazônia foi reforçado quando o poder conclusivo das comissões permanentes foi ampliado na Constituição de 1988 e parte significativa do trabalho de elaboração legislativa passou a ocorrer em seu âmbito, fato que manteve ao Plenário a competência originária sobre algumas matérias, a exemplo das sujeitas a quórum especial.

A expansão da decisão em âmbito das comissões pode ser confirmada em Vieira (2005), que a evidenciou na Câmara dos Deputados nas 49ª, 50ª e 51ª Legislaturas, assim como em Amaral (2009) e Santos (2008) que comparam sua produção legislativa com a do plenário em matéria aprovadas e rejeitadas. Leite (2009), no entanto, alertou 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 acrescentou que o Regimento da Câmara apresenta outras possibilidades para a perda desse poder.

O reconhecimento de tal poder e a importância da região Amazônica foram os ingredientes que incentivaram a definir a Comissão da Amazônia como objeto de análise. Como órgão permanente, ela resultou do Projeto de Resolução nº 21/95, do deputado Anivaldo Vale/PA. Desde seu início, os deputados da Amazônia Legal a lideraram, ocupando 89% das vagas (1997 a 2014), com destaque para o Pará que obteve a maior média na composição da Cindra, 5,28 em 18 sessões legislativas. Para se ter uma ideia da sua preeminência, a segunda maior média foi a do Acre, 2,55 e a terceira do Amazonas, Roraima e Amapá, algo em torno de 2,1. As menores taxas foram do Maranhão com 0,56 e do Tocantins, com 0,50. Individualizando a região Norte, no cômputo da média da AL, a média de membros ficou em 84%.

A situação não muda muito quando avaliados os Estados dos presidentes da Cindra, já que os representantes da Amazônia Legal foram responsáveis por 83% do cargo. Os efeitos alteram-se quando a análise se dá por Unidade Federativa porque quem se destaca é o Amazonas com 28% da ocupação do cargo, sendo seguido pelo Pará com 17%. Seguem-se Rondônia, Roraima e Acre, com 11% cada, e Amapá, Paraíba, Rio Grande do Sul e Ceará com 5,5%. Os deputados da Amazônia não se fizeram sequeles na



presidência apenas na 54ª Legislatura, quando as vagas foram ocupadas por Wilson Filho (PB), Jerônimo Goergen (RS) e Domingos Neto (CE), respectivamente em 2012, 2013 e 2014.

A média de mandatos como titular para os presidentes da Cindra foi de 4,05. Contudo, quando se tratou dos seus membros caiu para 1,48. Dessa maneira, alguns dos ocupantes assíduos da vaga de titular, também conquistaram o comando da Comissão, em contextos anteriores à 54ª Legislatura. Na condição de suplente, a média das vagas como presidente foi de 1,88 e dos membros, em geral, 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.

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 Graziotin e Janete Capiberibe².

No caso da Cindra, o cargo de presidente foi ainda mais relevante no período estudado, em função da *expertise* dos deputados da Amazônia Legal e do interesse da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em afastá-los no intuito de defender questões como a exploração dos recursos naturais, a expansão da agricultura e da pecuária e, conseqüentemente, de modelos menos preservacionistas para a Amazônia.

No jogo da FPA três fatos se destacam para uma situação de mudança. Primeiro, as vice-presidências ficaram vagas durante algumas sessões legislativas; segundo, houve alteração de nome e de atribuições da Comissão da Amazônia; terceiro, a ocupação do cargo de presidente e de membro da Comissão, sobretudo da Região Norte foram redimensionadas abruptamente.

Em 2013 a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), no contexto de defesa dos interesses da FPA, passou a se chamar Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. Todavia, a mudança de nome em seu âmbito já havia ocorrido em 2004 quando a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR) foi renomeada para Comissão da

² As deputadas sempre foram muito atuantes na Comissão.



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) com o argumento de despertar o interesse dos demais Estados. Só que desde então, o desinteresse se estendeu também a 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 eles têm a *expertise* necessária para informar as proposições que passam pelo Órgão.

Os dados evidenciaram que nada foi mais determinante para a ocorrência de mudança de equilíbrio de poder na Cindra 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.

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. Nesse sentido, para avaliar as mudanças que concernem a apreciação dos assuntos, se fez necessário neste estudo proceder as análises das audiências públicas e das relatorias para examinar se as mudanças estruturais afetaram a característica informacional da Comissão.

No que concerne à relatoria e seguindo a realidade própria do legislativo brasileiro, quando o colegiado da Cindra recebe qualquer dado novo do relator sobre as consequências do projeto de lei, há 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 de aprofundamento das mudanças.

A manutenção dos parlamentares da AL se encaixa na regra fechada, na qual 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, é preciso adequá-la quando a aplicamos à realidade brasileira, porque 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 primeira tem incentivos elevados para fornecer mais informações, todavia apenas uma elevada incerteza sobre as consequências 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, torna-se improvável que sejam oferecidos novos dados sobre as consequências 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.

Contudo, o modelo informacional não pode contemplar a variação da estratégia quanto a qualidade das informações disponíveis para o Plenário porque o conceito de sinalização de informação não contém uma dimensão qualitativa. Ele foca apenas as consequências, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade de dados oferecidos, fato que do ponto de vista de Shapiro (1987) 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 da Amazônia Legal.

Essa especialização tornou amplo o número de projetos apreciados conclusivamente pela Cindra. Ainda assim, 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 Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); a fase dois se iniciou no último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso 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.

A diferença entre as duas primeiras fases é apenas quantitativa e a diferença destas com a última, vai além, e pode ser medida por diferentes variáveis. 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. Em 2010 se iniciou outro ciclo que, com exceção de 2013, manteve-se estável com uma média de 20 projetos aprovados.

Ao se ater ao número de projetos em si, quem se destacou nos apreciados pelo Plenário foi a terceira sessão legislativa da 54ª Legislatura, neste caso, seis. Até então, o número máximo apreciado em seu ambiente havia sido quatro, dois durante o Governo FHC (2001 e 2002) e outros dois durante o Governo Lula (2005 e 2008).

Nota-se que o conhecimento dos membros da Cindra é imprescindível seja a partir



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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. Por conseguinte, 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 conclusão em seu âmbito é sete vezes maior que a apreciação pelo Plenário, tanto que de 288 projetos de lei aprovados entre 1997 e 2014 ela definiu a situação de 88% deles.

Ainda que a regra fechada se mantenha, 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 porque o partido que se encontrava no poder era o Partido dos Trabalhadores (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.

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. 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.

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. Para dar uma melhor noção das mudanças estruturais na Cindra, é preciso considerar que a maioria dos deputados novatos da 54ª Legislatura era oriunda da Região Norte (61%), fato que a afeta diretamente.

Nas 52ª e 54ª legislaturas o percentual das vagas ocupadas pelos deputados da Amazônia Legal foi de 66%. Então o que mudou? Alterou o percentual do Nordeste que se elevou e a ligação de seus parlamentares com a FPA. 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.

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, houve 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 Indigenista³, pelo então presidente Jerônimo Goergen (PP-RS), ligado à FPA, que passou à condição de seu relator.

Recorrendo ao Atlas político, entre outros, para entender melhor a investida da FPA, na Comissão da Amazônia, vimos que 33% dos membros da 52ª Legislatura eram a ela vinculados e que esse número se elevou para 89% na 54ª Legislatura. 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.

No que concerne a esse cenário, duas questões devem ser consideradas para o aumento da bancada ruralista⁴. A primeira é a expansão do agronegócio na Amazônia que conduz a estratégia de ampliação da presença de ruralistas na composição da Cindra; a segunda, porque diante da votação de projetos de seu interesse, a Frente parlamentar Ruralista 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

³ 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.

⁴ Entendemos aqui como (...) 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).



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).

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 e pela diferença do volume de reuniões de audiências públicas em duas legislaturas.

Para dar uma ideia dessa diferença foram comparadas a 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas. A 53ª já havia sido estudada por Teixeira (2012, p. 13) que verificou que no primeiro ano ocorreu um volume grande de reuniões de audiência, 45 e na 3ª sessão legislativa, 41, mas que na 4ª, como é de se esperar nos anos de eleições para a Casa, ocorreu um terço do número da primeira, 15.

Na 54ª Legislatura, destaca-se o fato de passarem 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.

As 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.

Em termos quantitativos a 53ª Legislatura foi muito positiva, até porque já havia um histórico de irregularidade. Desde 2001 vinha acontecendo 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. Em 2011 e 2013 o desempenho foi basicamente o mesmo que ocorreu no ano de 2003.

Contudo, mais importante que o número de audiências, são os seus assuntos, uma vez que nosso foco são as mudanças na Comissão. Segundo Teixeira (idem, p. 13), 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, como mostram as falas dos seus membros e simpatizantes.

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)

As falas dos convidados sobre a proposta de anistia para multas e demais sanções pelo desmatamento ilegal dão dimensão dos conflitos que permeiam a Cindra, especialmente entre os que defendem o desenvolvimento sustentável e os que advogam em favor da 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, sabemos que o caráter presencial da audiência pública garante que quem a preside, quem articula o maior número de participantes para pressionar os legisladores, tem mais chances de êxito, porque se fazem 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 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.

Ao usar as mesmas categorias de Teixeira (idem, p. 13), o assunto que se destacou foi Economia, em 24% das audiências. Em segundo lugar, com 21% cada, ficaram os tópicos referentes às questões sociais e territoriais e aos outros temas⁵. 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 (ibidem) em que se destacava o assunto meio ambiente.

Independente da diversidade de assuntos 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 sua responsabilidade, 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.

⁵ Não listados aqui.



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Para entender as mudanças precedidas nas audiências, foi preciso estender o estudo às relatorias. De início verificamos que 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 três quartos 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 (1990)⁶, 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 (*idem*). À medida que um arranjo institucional promove a especialização e a divulgação de informações, o acordo é considerado como informacionalmente eficiente, conceito que se aplica a Cindra, porque ocorreu uma única vez de o parecer do relator ser rejeitado e aprovado o voto e o relatório de outro membro da Comissão, o PL 967/2007, apreciado em 2007.

O interesse do estudo não se fixa nos relatórios, porém na atribuição de relatoria, tal qual define Kaeding (2004). Sua pesquisa serviu de referencial para a nossa, por algumas coincidências, entre as quais, o fato de a atribuição de relatoria, em ambos, não ser regulamentado no regimento interno, seja na Câmara dos Deputados, seja no Parlamento Europeu; 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 seu estudo, podemos dizer que a participação da Amazônia Legal na atribuição de relatoria na Comissão da Amazônia variou de acordo com as sessões.

Alguns dos aspectos encontrados neste estudo e apresentados na tabela a seguir e que coincidem com os dados encontrados por Kaeding (*idem*) é que ainda que haja desvantagem quanto ao número de membros externos à Região Norte, nota-se que há um

⁶ Os autores não usam esta variável, mas cabe aqui a justificativa.



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

empenho de a relatoria ficar com deputados do mesmo Estado da autoria, no caso do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco.

A dinâmica da presença das diversas unidade 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.

Tabela 1 – 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 quantitativo de relatores do 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

É notória na tabela acima a participação majoritária das UF's da Amazônia Legal, com destaque para o Pará com 22,76% das relatorias, situação bem diferente do Maranhão com 1,92%, percentual inferior ao da Paraíba que só esteve presente na 54ª Legislatura, mas que computou 3,2%. Registra-se que na primeira sessão de existência da Comissão da Amazônia o Pará e Roraima foram os responsáveis por metade dos PL'S apresentados, cada um com 25% e que o único Estado de fora da Região que apresentou um PL foi o Ceará. Em 1998, foi somente o Rio de Janeiro e, em 1999, Santa Catarina.

Em 2000 a situação mudou porque de quatro PL's, dois foram de parlamentares de fora da AL, no caso da Bahia e do Piauí, o que totalizou 50%. Em 2001, de cinco PL's, todos de autoria de deputados da AL, dois tiveram apreciação pela Comissão. A unanimidade também se repetiu em 2002 e 2003. Em 2004, ela não só ficou com a Amazônia, como se



concentrou no Amazonas (95%), porque 33 PL's foram apresentados pelo deputado Carlos Souza, dos quais 32 se ocupavam com a criação de distritos agropecuários nos municípios do Estado.

Em 2005 várias UF's de fora da AL apresentaram projetos (RJ, ES, RS, PR, GO, MG, BA, MS, CE e SC). Nessa sessão, percebe-se interesses imediatos bem marcados, como o do Rio de Janeiro, que buscou apoio financeiro às empresas dos Setores de Tecnologia (PL 3434/2004) e do Rio Grande do Sul que recorreu a prorrogação do prazo para ratificar as concessões e alienações de terras em faixa de fronteira (PL 2742/2003), para 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). Essa ampliação se explica com a mudança ocorrida em 2004, quando a Comissão mudou de nome e passou a incluir os temas de integração nacional.

Em 2006, além de Roraima e Rondônia, apresentaram projetos o Distrito Federal, São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Espírito Santo. Em 2007 a participação dos demais Estados foi boa, mas os estados da Amazônia tiveram uma presença mais efetiva que nos dois anos anteriores: Amazonas (18%), Mato Grosso (4%), Pará (11%), Mato Grosso do Sul (4%), São Paulo (4%), Roraima (11%), Minas Gerais (11%), Amapá 7(%), Ceará (4%), Maranhão (11%), Pernambuco (7%), Rio Grande do norte (4%) e Paraná (4%).

O entusiasmo dos outros Estados não se manteve, porém a Comissão tornou-se mais heterogênea na proposta de projetos de lei. Desse modo, em 2008 os Estados da AL somaram 54%, que se somou a participação da Bahia (13%), Santa Catarina (6%), Espírito Santo (6%), Minas Gerais (7%), Ceará (7%) e Rio Grande do Norte (7%).

Passado o primeiro momento de abalo desse ciclo de mudança, em 2009 e 2010 a Comissão mostrava que já havia definido uma identidade, fato identificado pela sequência de projetos dos parlamentares dos diferentes Estados, mesmo se sobressaindo os da Amazônia, respectivamente com 73% e 66%.

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 e Minas Gerais que apresentaram o maior número de proposta de PL's, 19% cada. Em 2012 o mesmo fato se repetiu já que os deputados de fora da AL somaram 50% dos PL's, da Amazônia 40% e os que não estavam vinculados a uma UF 10%. Cabe ressaltar que no quantitativo da AL se somaram 20% de Mato Grosso, 5% do Tocantins e 5% do Maranhão,



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

mesmo sabendo que seus interesses sempre foram alheios ao dos demais Estados da Amazônia Legal, 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.

Nada, até então, comparou-se à ampliação da autoria de PL's, como aconteceu em 2013, quando foram envolvidos 19 Estados. Três deles alcançaram 10%, cada um (ES, RS e SP), dois ficaram com 7% (BA e CE). Os outros 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 da presença de cinco Estados, ficou com apenas 15% das autorias.

O ano de 2013 seria decisivo em relação aos direitos indígenas e dos quilombolas, o que levou a um embate entre o grupo preservacionista e o ruralista, ou 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, que após manipulação foi seu relator o deputado e então presidente Jerônimo Goergen, que apresentou seu parecer pela rejeição do PL em 09 de dezembro de 2013.

As ações dos presidentes da Cindra nas três sessões legislativas da 54ª Legislatura mostraram que a bancada ruralista estava mais forte, em vista do crescimento que teve nas eleições de 2010, 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, defensores 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 para concluirmos o levantamento de dados. Não obstante, foi computado no relatório de atividade de 2014, publicado em abril de 2015, um total de 23 projetos.

Em 2014 os Estados da AL cresceram em termos de autoria, quando comparado ao ano anterior. Todavia, o percentual que respondia aos parlamentares ruralistas continuou exatamente o mesmo de 2013, 59%, inclusive com Projeto



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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 se devem somar mais 5,75% de projetos sem definição da Unidade Federativa, por se tratar de Comissão.

Como se vê, a investida a FPA 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 influenciaram na 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 para seus Estados. No entanto, a especialização dos deputados da Amazônia nos assuntos da Região, ou seja, a característica informacional da Comissão, os realocou novamente para a Comissão, especialmente nas relatorias, até porque entre esses têm membros ou simpatizantes da FPA.

Diante da percepção de que por meio da Cindra qualquer deputado pode aprovar projetos que resultem em benefícios para seus Estados, acreditamos que as autorias dos PL's seguirão vindas dos diferentes Estados. Ainda assim, como a indicação da presidência da Comissão depende dos interesses dos partidos e da bancada dos partidos, entendemos que a presidência 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 informacional da Comissão e que requer, enquanto os assuntos da Amazônia sobrepõem-se aos demais, a *expertise* dos deputados da região para os relatarem.

A despeito da base informacional, não podemos perder de vista que a possível manipulação na definição de uma relatoria pode ocorrer devido a 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, conforme explicam 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, a exemplo da que levou a FPA a realizar uma investida na Cindra. Destarte, denominaremos o que ocorreu na 54ª Legislatura de momento transiente, 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 Frente, de eleição e dos partidos, podem se chocar. Logo, a coalizão que ocorreu orquestrada pela organização ruralista teve por fim bloquear as proposições da forma que vinham sendo encaminhadas e que feriam seus interesses.

Entendemos que o caráter informacional da Comissão impede uma mudança estrutural definitiva porque os próprios colegiados delegam a responsabilidade sobre a análise do projeto de lei ao relator, que pela *expertise* nos assuntos da Comissão, permite-lhes que votem no colegiado seguindo seu posicionamento, porque concluem que eles conhecem as consequências da adoção da política por eles analisadas. 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 na Comissão, a não ser que o próximo passo seja retirar dela 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, porém estão em permanente mudança e estão sujeitas às imprevisíveis circunstâncias ambientais.

Referências bibliográficas

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.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: . Acesso em: 12 jul. de 2013.

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.

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.

GILLIGAN, Thomas W. & KREHBIEL, Keith. Collective decision-making and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures,” **Journal of Law, Economics and Organization**, 3, 1987, p. 287-335.

_____. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee, **American Journal of Political Science**, 33, 1989, p. 459-490.

_____. Organization of Informative Committees by a Rational Legislature. **American Journal of Political Science**, 1990. Vol. 34, nº 2, p. 531-564.

KAEDING, M. Rapporteurship Allocation in the European Parliament – Information or



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Distribution?. **European Union Politics**, 2004, vol. 5, n. 3, p. 353-371.

KREHIEL, Keith. Information and Legislative Organization. 7ª ed. Michigan Studies in Political Analysis. EUA: The University of Michigan Press, 2001.

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

KREHBIEL, Keith, & RIVERS, Douglas. The Analysis of Committee Power: An Application to Senate Voting on the Minimum Wage. **American Journal of Political Science** 32: 1 15 1-74, 1988.

KREHBIEL, Keith; MEIROWITZ, Adam & WISEMAN, Alan E. **A Theory of Competitive Partisan Lawmaking**. Stanford University Graduate School of Business Research. Artigo No. 2136/Stanford University Graduate School of Business Research Artigo No. 13-6. 08 de outubro de 2013. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2337757. Acesso em: 13 jul. 2014.

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. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0011-52582005000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 16 Fev. 2015.

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.

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/contaseleitorais/contas-eleitorais-normas-e-regulamentos>. Acesso em: 22 ago. 2014.

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.