

Deliberações no processo decisório: uma análise das contribuições legislativas da CINDRA de 1997 a 2018

Ananda Ridart¹

Maria Dolores Silva²

Resumo: O presente trabalho tem como finalidade analisar o processo decisório da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) na Câmara dos Deputados, no período de 1997 a 2018. As comissões possuem um importante papel na organização das atividades legislativas, assim como nas contribuições para o processo decisório, através do aprofundamento das análises sobre temáticas específicas, que diminuem as incertezas diante do conteúdo dos projetos de lei. Construiu-se uma análise descritiva durante o período das seis legislaturas, para destacar a capacidade de coordenar alterações através de emendas e substitutivos nas proposições providas dos parlamentares, através das atividades dos relatores e partidos que coordenaram essas modificações. Conclui-se por um papel pouco expressivo das atividades da CINDRA.

Palavras-chave: legislativo; instituições; comissões; CINDRA.

Deliberations in the Decision-Making Process: An Analysis of CINDRA's Legislative Contributions from 1997 to 2018

Abstract: This paper aims to analyze the decision-making process of the National Integration, Regional Development, and Amazon Committee (CINDRA) in the Chamber of Deputies from 1997 to 2018. Committees play an important role in organizing legislative activities and contributing to the decision-making process by deepening the analysis of specific themes, which reduce uncertainties regarding the content of bills. A descriptive analysis was conducted over the period of six legislatures to highlight the ability to coordinate changes through amendments and substitutes in proposals from parliamentarians, via the activities of reporters and parties that coordinated these modifications. It concludes that the activities of CINDRA had a relatively minor role.

Keywords: legislature; institutions; committees; CINDRA

¹ Doutoranda em Ciência Política pela UFMG e mestra em Ciência Política pela UFPA, com foco em estudos legislativos e políticas públicas na Pan-Amazônia. E-mail: anandarduarte@gmail.com

² Doutora em Ciência Política e professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA, com pesquisas em produção legislativa e políticas ambientais na Amazônia. E-mail: mdls@ufpa.br

Introdução

O papel exercido pelas comissões permanentes é imprescindível dentro do processo decisório no Congresso brasileiro. Divididas em áreas temáticas, elas diminuem os custos da tomada de decisão, visto que há um aprofundamento do conhecimento em temáticas específicas e, através dos esclarecimentos acerca dos projetos pelos pareceres, ocorre a diminuição de incertezas no processo legislativo.

A criação de uma Comissão destinada para discutir políticas que impactam na Amazônia mostrou-se importante pelo fato de a região ocupar cerca de 59% do território brasileiro e representar 67% das florestas tropicais do mundo (Imazon, 2009). A trajetória do território amazônico brasileiro está ligada a planos de progresso econômico que não atingiram a população local, não melhorando as condições de habitação e de desenvolvimento humano. A região permanece em um antagonismo, com uma população imersa em pobreza, ao mesmo tempo em que tem um potencial de riquezas de recursos naturais.

Os debates nacionais e internacionais acerca do meio ambiente e preservação da biodiversidade, diante da magnitude territorial e as transformações pelas quais a Amazônia tem passado durante os projetos de integração e desenvolvimento do país, tem demonstrado a região como um local com necessidades específicas que se diferenciam das experiências de outras regiões do país. Por isso a importância de se ter uma comissão que tratasse de demandas daquela localidade, colocando no congresso nacional a luta por políticas públicas que compreendessem as particularidades da região.

Esta pesquisa parte da perspectiva de que as comissões não possuem um papel de submissão dentro do processo legislativo e que não são instituições secundárias. A partir das contribuições de Freitas (2016), compreende-se que as comissões são partes ativas dentro do legislativo e possuem como atribuições a possibilidade de interferir nesse processo, propor, emendar os projetos, apresentar substitutivos e pedir urgência. Através dessas prerrogativas a comissão contribui na produção legal ao alterar as proposições que estão sob sua análise. Nessa via de análise há uma agenda de consenso da coalizão, que contribui com alterações da produção legal dentro do processo decisório.

A presente analisa as atividades da CINDRA no período de 1997 a 2018, pressupondo que a essa comissão possui um papel importante no processo legislativo. Assumimos que a

CINDRA possui poder de influenciar o resultado dos projetos de lei e que os pedidos de urgência não prejudicam suas atividades legislativas.

Para testar nossa hipótese utilizamos um banco de dados, fornecido pelo Sistema de Atendimento da Câmara dos Deputados, com informações acerca dos projetos de lei ordinários e projetos de lei complementar que perpassaram pela CINDRA durante essas seis legislaturas. Esse banco de dados foi concedido com informações acerca do número da proposição, ano, legislatura, tipo de projeto, ementa, partido, unidade federativa, data de apresentação da proposição, regime de tramitação (urgência ou ordinário), tipo de apreciação (conclusivo ou plenário) e tema da proposta.

Para isso, foi feita uma análise descritiva do processo decisório da comissão, selecionando a produção legislativa que tramitou por ela e as alterações dos projetos por meio de emendas e substitutivos. Os dados presentes no estudo foram obtidos a partir dos relatórios de atividades anuais, de informações prestadas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e no portal da Câmara. A partir disso, foram sistematizados e gerados gráficos e tabelas que mostrem as alterações através de emendas e substitutivos nas proposições, provindas dos parlamentares e dos relatores e partidos que coordenaram essas modificações.

1 A CINDRA no processo legislativo na câmara dos deputados

No ano de 2024 existem 30 comissões permanentes atuando na Câmara dos Deputados e, dentre elas, apenas uma foi criada com intuito do desenvolvimento de região específica do país, a região Amazônica.

Após uma ação coletiva dos parlamentares da região, em 1997, criou-se a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR). Os deputados dos estados do Norte redigiram uma *Carta da Amazônia*, que solicitava a criação de uma comissão destinada a região, o que resultou no projeto de resolução nº21/95, de autoria do deputado Anivaldo Vale (PSDB) do estado Pará. No mesmo ano, surge então a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR), como uma ação coletiva e suprapartidária dos deputados da Amazônia Legal. Naquele momento, as proposições referentes à região eram submetidas à análise dessa comissão, que supostamente desenvolveria uma especialização acerca dos assuntos da Amazônia.

Em 2004, houve a primeira mudança na natureza da comissão, perdendo a exclusividade dessa região e suas competências foram expandidas, passando-se a denominar-se Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR). Outra mudança alterou o seu nome, passando a se chamar Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

Uma intervenção da Frente Parlamentar da Agropecuária, em 2012, para que houvesse uma mudança do foco da comissão para o âmbito de outras regiões, rompendo-se a hegemonia dos parlamentares amazônicos (Lyra, 2015). Segundo a autora, esse novo perfil acarretou mudanças estruturais que se mostraram importantes na condução dos projetos de lei, entretanto, não afetaram a característica informacional da comissão sobre a região.

De acordo com Lyra (2015), os projetos de lei que tramitam na CINDRA frequentemente têm interesses em comum com a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e com a Comissão de Minas e Energia (CME). A CINDRA tem também uma importante atuação na política externa, diante dos esforços de integração da Amazônia e preservação da sua biodiversidade. A comissão atua perante as políticas de cooperação para a região e se tornou mais atuante nesse aspecto após a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) constituir sua sede em Brasília.

No ano de 2023 a comissão foi dividida em duas: *Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais* e a *Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Contudo, neste artigo trataremos apenas até o período em que a CINDRA ainda não tinha passada por essa última alteração.

Desde a década de 1990 diversos autores demonstraram que o Congresso Nacional brasileiro atuaria de forma cooperativa com o Poder Executivo, formando coalizões majoritárias que apoiam a agenda legislativa do governo. Ferramentas institucionais conferidas pela CF 88 favoreceriam um domínio do Executivo no processo decisório. Os líderes partidários coordenam suas bancadas, nomeiam os deputados para as comissões e negociam com o Executivo, impondo disciplina partidária aos parlamentares.

As comissões brasileiras acabariam tendo um papel secundário dentro do parlamento, seriam fracas enquanto agentes dentro do legislativo, os pedidos de urgência enfraqueceriam as comissões e o poder conclusivo concedido a elas.

Entretanto, Freitas (2016) argumenta que a aparente dominação do Executivo na produção legislativa no parlamento depende da composição da coalizão de apoio ao governo. A divisão do poder entre os partidos da coalizão diminui a distância e a relação de conflito entre os poderes, pois os partidos da coalizão passam a fazer parte do Executivo e são fundamentais para formulação e aprovação de políticas públicas (Freitas, 2016).

Para Freitas (2016), as comissões não são secundárias no processo legislativo, haja vista que possuem atribuições que as permitem interferir no processo legislativo, como propor projetos de lei, emendar projetos, apresentar substitutivo e pedir urgência aos seus projetos. Há uma visão, nos autores anteriores, de que as comissões são fracas e que muito disso se deve ao uso da urgência na tramitação (Limongi; Figueiredo, 1998; Pereira; Mueller, 2000; Santos, 2023; Limongi, 2006;).

A perspectiva que Freitas (2016) indica que o legislativo, e suas comissões permanentes, não é submisso no processo decisório e compõe papel importante na produção de políticas públicas através de uma ação coordenada pelos partidos da coalizão, que normalmente são maioria na arena parlamentar. As comissões permanentes participam ativamente desse processo através dos relatores e estes assumem um papel importante na construção de um consenso dentro da comissão:

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (Freitas, 2016, p. 81).

Os relatores devem ser escolhidos de acordo com a proporcionalidade da bancada dos partidos e a partir disso, haverá rodízio para que todos os partidos sejam representados, contudo, os maiores partidos ganham mais relatorias e mais chances de alterar proposições (Freitas, 2016). Ao tramitar, os projetos passam por modificações dos parlamentares, portanto, nos resultados fica claro que a coalizão procura construir um consenso acerca das proposições para aprovação da agenda e durante essas alterações a proposição deixa de ser uma agenda do presidente e passa a ser da maioria governante.

Seguindo a perspectiva de que as comissões podem fazer diferença na elaboração de legislação, analisaremos na próxima seção o papel CINDRA na produção de legislação.

2 Alterações da CINDRA nos projetos de lei

Durante esses 22 anos, perpassaram pela comissão 659 projetos de lei ordinários e projetos de lei complementar. Foram 575 projetos de lei ordinários (PLO). 18 projetos na 50ª legislatura, 39 projetos na 51ª legislatura, 135 projetos na 52ª legislatura, 134 de proposições na 53ª legislatura, 107 na 54ª legislatura e 142 na 55ª legislatura. Os projetos de lei complementar (PLP) totalizaram 84 proposições e na 50ª legislatura foi apresentado apenas 1 projeto, nas seguintes foram apresentados 3, 28, 27, 12, e 13.

Dos projetos tramitados, pode-se constatar a discrepância da quantidade de proposições de origem de iniciativa do Legislativo e do Executivo, foram 654 proposições de origem do Legislativo, 1 de origem da CPI – Setor produtivo da borracha natural e apenas 4 de origem do Executivo. Como demonstrado no Quadro 1 abaixo, os projetos de lei apresentados pelo poder executivo foram propostos em quatro das seis legislaturas estudadas. O primeiro projeto de lei é referente ao governo FHC (PSDB), proveniente da temática de agricultura, pecuária, pesca e extrativismo. Esse projeto foi aprovado pela comissão, contudo retirado pelo Executivo antes da conclusão o processo legislativo.

Quadro 1 - Projetos de Leis (Ordinários e Complementares) designados pelo Poder Executivo (50ª – 55ª Legislatura).

Legislatura	Proposição	Tipo de Projeto	Partido	Tema	Situação Final da CINDRA	Situação Final no Plenário
50ª	PL 2598/1996	Projeto de Lei Ordinário	PSDB	Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	Aprovado	Retirado pelo Autor
52ª	PLP 375/2006	Projeto de Lei Complementar	PT	Economia	Aprovado	Transformado em Lei Complementar
53ª	PL 3571/2008	Projeto de Lei Ordinário	PT	Administração Pública	Rejeitado	Aguardando Designação de Relator
54ª	PLP 117/2011	Projeto de Lei Complementar	PT	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Sem manifestação	Aguardando Criação de

						Comissão Temporária
--	--	--	--	--	--	------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

As proposições seguintes referem-se aos governos petistas, o projeto de lei complementar apresentado na 52ª legislatura foi aprovado pela comissão e transformado em Lei Complementar, enquanto dos seguintes, um foi rejeitado e outro está registrado como “sem manifestação”. O primeiro projeto apresentado, PL 2598/1996 (Câmara dos Deputados, 1996), foi o único projeto que tramitou com apreciação conclusiva pela comissão, em regime de prioridade (Câmara dos Deputados, [2024])³. Na comissão, a PL teve parecer favorável do relator e deputado, Anibal Gomes (MDB), e apesar de ter sido aprovada em todas as comissões em que foi submetida, a proposição foi retirada a pedido do Executivo, em 2001, essa proposição demorou cinco anos tramitando nas comissões competentes.

O projeto de lei complementar 375/2006⁴, apresentado pelo governo petista de Lula, foi a única proposição do Executivo que perpassou pela comissão e foi transformada em lei complementar. Essa PLP tramitou com apreciação em plenário e em rito de prioridade, tramitou em apenas 12 dias dentro da comissão e obteve o parecer favorável da relatora, dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB).

O PL 3571/2008⁵ e o PLP 117/2011⁶ foram aprovados na comissão, mas ainda não tiveram seu processo legislativo concluído. O PL 3571/2008, apresentada no segundo mandato do Presidente Lula (PT), obteve parecer negativo do relator, dep. Pastor Eurico (PSB), tramitou por 1 ano na comissão e está há 12 anos em tramitação no plenário a espera de ser designado

³ Dispensa das exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída logo após as em regime de urgência na Ordem do Dia da sessão seguinte.

⁴ PLP 375/2006. Composição, Conselho de Administração, (SUFRAMA), Ministro de Estado, Governador, Prefeito de capital, Estados, (AM), (AC), (AP), (RO), (RR), Superintendente, Presidente, (BNDES), (BASA), representante, produtor, trabalhador, lista tríplice, suplente, presidência, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

⁵ PL 3571/2008: Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI, e dá outras providências. Explicação: Estabelece que o CNPI substituirá a Comissão Nacional de Política Indigenista; será um órgão de composição paritária com representantes do Executivo, dos Povos e das Organizações Indígenas de todas as regiões brasileiras e das Entidades Indigenistas. Altera a Lei nº 5.371, de 1967 e revoga o Decreto-Lei nº 423, de 1969, que tratam sobre a FUNAI.

⁶ PLP 117/2011: Alteração, Lei Complementar, competência, União, lavratura, apuração, auto de infração, infração ambiental, instauração, processo administrativo, legislação ambiental, área, Amazônia Legal, bioma, Pantanal Mato-grossense.

um relator da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Já o PLP 117/2011 perpassou pela CINDRA e não houve manifestação, pois foi solicitada a criação de uma comissão temporária para sua apreciação, até o momento da finalização desse trabalho, o PLP não havia prosseguido em seu processo de tramitação.

É interessante observar que a maioria dos projetos apresentados pelo Executivo não obtiveram sucesso e tampouco foram apresentadas alterações pela CINDRA para as proposições.

Com base nos dados apresentados (Tabela 1), 78% de todos os projetos de leis complementares⁷ foram da temática da Economia, 13% de Administração Pública e 2% de Finanças Públicas e Orçamento. As temáticas restantes constaram 1% cada uma (Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo; Cidades e Desenvolvimento Urbano, Defesa e Segurança, Energia, Recursos Hídricos e Minerais Viação, Transporte e Mobilidade).

Tabela 1 - Projetos de Leis complementares enviados à CINDRA por Legislatura e Área Temática (Total).

ÁREA TEMÁTICA	LEGISLATURAS						Total	% Total
	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a		
Administração Pública		1		3	7		11	13%
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo						1	1	1%
Cidades e Desenvolvimento Urbano				1			1	1%
Defesa e Segurança			1				1	1%
Economia	1	2	25	23	3	10	64	78%
Energia, Recursos Hídricos e Minerais						1	1	1%
Finanças Públicas e Orçamento					1	1	2	2%
Viação, Transporte e Mobilidade			1				1	1%
Total	1	3	27	27	11	13	82	100%
% de PLPs por Legislatura	1%	4%	33%	33%	13%	16%	100%	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

Os projetos de lei ordinária também contam com um maior percentual na temática da Economia (49%), não há nenhuma outra temática com tantos projetos de lei que tramitaram na CINDRA, contando todas as seis legislaturas da pesquisa. O restante dos projetos está fragmentado em 13 temáticas e nenhuma ultrapassa 10% dos projetos. Após a temática Econômica, a temática com maior percentual é Indústria, Comércio e Serviços (9%), Meio

⁷ Todos os projetos de lei complementares exceto os de origem do Executivo.

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (7%), Cidades e Desenvolvimento Urbano (5%), Defesa e Segurança (5%), Energia, Recursos Hídricos e Minerais (4%), Finanças Públicas e Orçamento (4%) e Estrutura Fundiária (4%). Os demais constam na tabela abaixo e possuem percentual de, no máximo, 3%.

Tabela 2 - Projetos de Leis ordinários enviados à CINDRA por Legislatura e Área Temática (Total).

Projetos de Leis Ordinários Enviados à CINDRA por Legislatura									
Área Temática	Legislaturas							Total	% Total
	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	56 ^a		
Administração Pública		3	4	7	2	3		19	3%
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo		9		1	10	14	1	35	6%
Arte, Cultura e Religião			1					1	0%
Cidades e Desenvolvimento Urbano			21	1	5	2		29	5%
Ciência, Tecnologia e Inovação			1			1		2	0%
Comunicações				2	2	4		8	1%
Defesa e Segurança			2	4	13	7		26	5%
Direito e Defesa do Consumidor						1		1	0%
Direito Penal e Processual Penal				1				1	0%
Direitos Humanos e Minorias				1		1		2	0%
Economia	8	12	85	53	53	69	1	281	49%
Educação		1	1	1				3	1%
Energia, Recursos Hídricos e Minerais	2		3	4	2	11		22	4%
Esporte e Lazer						1		1	0%
Estrutura Fundiária	1	7	5	2	4	2		21	4%
Finanças Públicas e Orçamento			2	1	9	9		21	4%
Homenagens e Datas Comemorativas						1		1	0%
Indústria, Comércio e Serviços		1		43	2	3		49	9%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	5	5	8	9	2	10		39	7%
Relações Internacionais e Comércio Exterior					1	1		2	0%
Saúde					1			1	0%

Trabalho e Emprego			1	1				2	0%
Turismo						1		1	0%
Viação, Transporte e Mobilidade	1	1	1	2	1	1		7	1%
Total	17	39	135	133	107	142	2	575	100%
% de PLOs por Legislatura	3,0%	6,8%	23,5%	23,1%	18,6%	24,7%	0,3%	100%	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

O processo de alterações de proposições legislativas ao longo de sua tramitação deve ser entendido como contribuições dos parlamentares para a agenda da Casa e dessa maneira, as negociações giram em torno de um consenso acerca de um projeto de lei, ajustes e correções dentro do parlamento, demonstrando um papel ativo do legislativo na consolidação de políticas públicas (Freitas; Vasquez, 2017). A agenda aprovada, com todas as modificações após tramitação no Legislativo deixa de ser a agenda de um partido ou executivo e se configura como a agenda da maioria, do acordo possível para formar a maioria parlamentar. Segundo Freitas (2016), os partidos que compõe a coalizão governamental possuem mais chances de contribuir com alterações.

As comissões são espaços de deliberações e nelas acontecem a análise a acerca da temática do projeto. Nesse processo o relator das proposições age como coordenador do processo deliberativo da comissão, sendo o ator-chave que ordena o debate, as negociações e busca um consenso sobre as alterações das matérias, sendo o principal responsável pelas alterações dentro das comissões. Para Freitas (2016), é necessário olhar o cotidiano das comissões para compreender completamente o sistema político brasileiro.

As alterações nos projetos de legislação são feitas através de emendas ou substitutivos, podendo ser pequenas, no interior da matéria do projeto, ou podem chegar a alterar quase que integralmente o conteúdo das propostas (Freitas, 2016).

Este trabalho não procura medir o quanto dos projetos são alterações feitas pela comissão no escopo das propostas, mas sim busca identificar e quantificar as alterações coordenadas pelos relatores na comissão. Procura-se observar se a CINDRA se comporta ativamente no processo decisório, se seus atores procuram mudar o status quo e se há impacto do trabalho da comissão na produção legal.

Nos dados da tabela 3, verificam-se as alterações através de emendas nos projetos de lei ordinários. Esses resultados evidenciam que dos PL's que tramitaram na comissão, houve alteração em apenas 6,96% delas e desse percentual 3% foram arquivadas e 4% aguardam as deliberações de outras comissões. Nenhum PL foi transformado em norma jurídica até o final de nossa pesquisa.

Tabela 3 - Projetos de Leis ordinários que sofreram alterações por Emendas (50ª a 55ª Legislatura).

Legislatura	Emendas				Total	%
	Não Alteradas		Alteradas			
	N	%	N	%		
50ª	16	88,89%	2	11,11%	18	100%
51ª	39	100,00%			39	100%
52ª	133	98,52%	2	1,48%	135	100%
53ª	123	91,79%	11	8,21%	134	100%
54ª	97	90,65%	10	9,35%	107	100%
55ª	127	89,44%	15	10,56%	142	100%
TOTAL	535	93,04%	40	6,96%	575	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

As emendas, quando acatadas pelo relator, geralmente levam a apresentação de um substitutivo ao projeto de lei original. Na tabela 4 vemos que há um percentual semelhante aos apresentados anteriormente, com 6,61% substitutivos de todos os projetos de lei ordinárias que passaram por essas modificações.

Tabela 4 - Projetos de Leis ordinários que sofreram alterações por substitutivos (50ª a 56ª Legislatura).

Legislatura	Substitutivos				Total	%
	Não		Sim			
	N	%	N	%		
50ª	18	100,00%		0,00%	18	100%
51ª	38	97,44%	1	2,56%	39	100%
52ª	130	96,30%	5	3,70%	135	100%
53ª	129	96,27%	5	3,73%	134	100%
54ª	100	93,46%	7	6,54%	107	100%
55ª	122	85,92%	20	14,08%	142	100%
TOTAL	537	93,39%	38	6,61%	575	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, 2020.

Interessante observar que todos esses projetos alterados por substitutivo foram arquivados na situação final de sua tramitação. A última legislatura (55^a) foi a que mais obteve alterações por substitutivo das proposições que tramitaram na comissão e não há nenhuma legislatura em que as modificações dos PL's ultrapassem o número de 20 projetos.

Na tabela 5, identificam-se os partidos dos relatores que estiveram à frente das alterações por emenda, mostrando que o PT (19%) é o partido responsável por coordenar mais alterações por emendas, seguido do MDB (17%), PSDB (14%) e PP (12%). Vale destacar que o Partido dos Trabalhadores possui o maior percentual de alterações nas 52^a (50%) e 55^a (29%) legislaturas, período em que o executivo era ocupado pelo governo Lula-I e Dilma-II/Temer. Metade das alterações coordenadas pelos relatores do PT pertencem aos anos do governo Temer, quando o partido estava em oposição à coalizão do governo.

As legislaturas com maior número de alterações foram a 53^a e 55^a, são elas que tiveram a maior distribuição partidária das alterações por partido do relator. O MDB é o segundo partido com maior percentual de alterações, sendo o único que tem apresentado constantemente alterações por emenda em todas as legislaturas. É importante atentar que o MDB esteve na coalizão governamental em todas as legislaturas, ficando de fora apenas nos dois primeiros anos da 55^a legislatura, ao romper com governo Dilma-II.

Tabela 5 - Emendas por Legislatura e Partido do relator.

Partidos	Alterações (%)					Total
	50 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
MDB	50%	25%	25%	10%	7%	17%
PDT		25%				2%
PFL/DEM			8%			2%
PP			8%	30%	7%	12%
PR/PL			17%		0%	5%
PRB					14%	5%
PROS				10%		2%
PSB			8%	10%		5%
PSC				20%	7%	7%
PSD				10%	7%	5%
PSDB	50%		17%		21%	14%
PT		50%	17%		29%	19%

Partidos	Alterações (%)					Total
	50 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
PTB				10%	7%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

Quanto as alterações por substitutivos, os dados (tabela 4) apresentam um resultado semelhante aos dados anteriores, o PT (27%) continua como o partido dos relatores que mais coordenam alterações por substitutivos nas PL's, novamente se destacando, principalmente na 55^a legislatura. Diferente dos dados apresentados anteriormente na tabela 3, aqui vemos uma menor distribuição partidária das alterações por substitutivos e o MDB (14%) permanece como segundo partido com maior número de relatores na coordenação de alterações; a 55^a legislatura foi também a com maior número de alterações por substitutivos.

Tabela 6 - Substitutivos por Legislatura e Partido do relator.

Partidos	Alteração Por Substitutivo					Total
	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	
MDB		14%	50%	25%		14%
PCdoB		14%				2%
PFL/DEM		14%		13%		5%
PPS		14%				2%
PR/PL		14%			5%	5%
PRB					18%	9%
PSB			33%		14%	11%
PSC					14%	7%
PSD				38%	5%	9%
PSDB	100%		17%			5%
PT		29%		25%	36%	27%
PTB					9%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Câmara dos Deputados, (2020).

Esses resultados nos permitem observar o papel ativo da comissão nas formulações de políticas públicas, o que foi levantado em nossa hipótese. Podemos afirmar que a atuação da CINDRA é limitada, a notar pela quantidade de projetos tramitados nessa comissão. No entanto,

isso não indica que esses projetos não possuíram alterações em outras comissões ou em plenário, mas que dentro da comissão, a qual este trabalho se propôs analisar, foram poucas as modificações realizadas, nenhuma das alterações propostas foram aprovadas e transformadas em norma jurídica no fim de sua tramitação.

A coalizão de governo possui um papel importante nesse processo e por conta dos partidos que a compõem serem a maioria, terminam por dominar o processo de formatação das políticas (Freitas, 2016). Isso é confirmado nos resultados acima, o PT e PMDB são protagonistas desse processo na comissão e ambos estavam presentes nas coalizões de governo. O PMDB se mostrou assíduo durante todas as seis legislaturas (FHC-I, FCH-II, Lula-I, Lula-II, Dilma-I, Dilma-II/Temer), enquanto o PT esteve em três das seis legislaturas estudadas. É interessante ver que a partir da 55^a legislatura, o PT coordena mais alterações, tanto de emendas quanto de substitutivos, enquanto está na oposição do governo Temer.

Considerações finais

Nossa hipótese ao analisar a CINDRA, partia do princípio de que as comissões possuem um papel ativo no processo legislativo através das contribuições por alterações em proposições, dessa forma, influenciando no resultado dos projetos. Entretanto, durante o período analisado, verificam-se poucos projetos sofrendo alterações dentro do processo legislativo na CINDRA.

Mediante a análise das emendas e substitutivos, observou-se pouca contribuição da comissão em modificações nos projetos de lei, apesar do domínio dos partidos da coalizão de governo. O MDB se destacou nas relatorias da comissão e o PT foi o partido com maior número de alterações por emenda e substitutivos. Também identificamos que não houve nenhuma alteração em projetos com origem do Executivo, que foram apreciados pela comissão.

É importante destacar que, apesar da pouca contribuição através de emendas e substitutivos efetuadas pela comissão, não é possível afirmar que seu poder decisório é fraco ou que sua atuação é insignificante. O desenho metodológico pelo qual este estudo foi conduzido não responde a todos os questionamentos acerca da atuação da comissão, há outros aspectos que devem ser analisados dentro do processo legislativo, como o quanto do conteúdo do projeto que foi submetido às alterações e o caráter informacional desenvolvido pela comissão.

Contudo, pretende-se ter contribuído para a análise do perfil da CINDRA, com pretensão de somar aos estudos sobre comissões legislativas, principalmente aos estudos legislativos sobre a Amazônia, pois esta é a única comissão que trata de assuntos específicos para o desenvolvimento desta região, o que recomenda o aprofundamento minucioso futuro sobre a atuação desta comissão.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Palácio do Congresso Nacional. **Projeto de Lei PL 2598/1996: Dispõe sobre a extinção das Reservas Extrativistas Mata Grande, no Estado do Maranhão e Extremo Norte do Tocantins, no Estado do Tocantins**. Câmara dos Deputados: Brasília/DF. 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18362>. Acesso em: 4 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Palácio do Congresso Nacional. **Acessibilidade na Câmara Regime de prioridade**. Câmara dos Deputados: Brasília/DF. [2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/dicionario-de-libras/r/regime-de-prioridade>. Acesso em: 04 nov. 2024.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

FREITAS, A.; VASQUEZ, V. Estudos legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 2, p. 9-18, 2017. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_23295_5.pdf/e8e356be-03e2-387c-85be-116ff9bf8118. Acesso em: 05 nov. 2024.

IMAZON. A Amazônia em números. Raio X da Ocupação da Amazônia. 2009. Belém/PA. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/a-amazonia-em-numeros/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2024.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2024.

LYRA, J. S. C. de. **O aspecto informacional e dinâmica das mudanças processadas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: 1997-2014.** 2015. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/131733>. Acesso em: 04 nov. 2024.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: UFMG, 2003.

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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2024.