

Análise da produção legislativa da CINDRA: quais interesses estão em jogo na Amazônia? (2020-2021)

Maycon Yuri Nascimento Costa¹

Mariana Trindade Cruz²

Diego Brilhante Athayde³

Débora Melo Alves⁴

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar as proposições legislativas apresentadas pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e pela Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), com ênfase nas temáticas abordadas por cada frente. A metodologia adotada consiste em uma abordagem descritiva quali-quantitativa, fundamentada principalmente na análise de dados secundários gerados durante os trabalhos da comissão nos anos de 2020 e 2021. Os resultados indicam que a comissão é alvo de interesses desses grupos, com um número significativo de representantes apresentando propostas e se concentrando em temas específicos. O trabalho contribui para o fortalecimento do campo de estudos sobre a produção legislativa em comissões parlamentares, além de aprimorar a compreensão da atuação de grupos parlamentares suprapartidários.

Palavras-chave: produção legislativa; grupos de interesse; Amazônia.

Analysis of the Legislative Production of CINDRA: Which Interests Are at Stake in the Amazon? (2020-2021)

Abstract: The aim of this work is to analyze the legislative proposals presented by the Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) and the Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) in the Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), with an emphasis on the specific themes addressed by each front. The methodology adopted consists

¹ Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Ciência Política e Doutor em Ciência Política. Atualmente é bolsista CAPES de estágio pós-doutoral e professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). E-mail: mayconyuri15@gmail.com

² Bacharel em Ciências Sociais, Mestra em Ciência Política, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (PPGDSTU/NAEA/UFPA). E-mail: marianatrindadec@gmail.com

³ Bacharel em Direito, Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Ciência Política, Doutorando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). E-mail: diegobrilhante@yahoo.com.br

⁴ Graduada em Ciências Sociais, Mestra em Sociologia e Antropologia, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal do Pará (PPGAA/UFPA). E-mail: debora.malves1992@gmail.com

of a descriptive qualitative-quantitative approach, primarily based on the analysis of secondary data generated during the commission's activities in 2020 and 2021. The results indicate that the commission is subject to the interests of these groups, with a significant number of representatives presenting proposals and focusing on specific themes. This work contributes to strengthening the field of studies on legislative production in parliamentary committees, as well as enhancing the understanding of the actions of suprapartisan parliamentary groups.

Keywords: legislative production; interest groups; Amazon.

Introdução

Neste artigo, buscamos analisar as propostas legislativas da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) com base no posicionamento de duas frentes parlamentares: a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM). A hipótese central é que a comissão é influenciada por interesses organizados, dada a importância estratégica da Amazônia. Assim, nossa abordagem foca na análise de projetos que podem se transformar em políticas públicas, visando aprofundar a compreensão do papel dos grupos que compõem essas frentes parlamentares, cujas interações possuem poderes para influenciar as estratégias, os projetos e os resultados das políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Nesse contexto, a dinâmica se desenvolve em um cenário marcado por Frentes Parlamentares cujos interesses frequentemente entram em conflito em torno de determinados temas. Além disso, essas frentes são apoiadas por uma diversidade de atores e grupos sociais, cada qual com objetivos específicos que dinamizam os interesses sobre as regras ambientais, evidenciando as relações de interdependência entre os atores societais, estatais e as instituições (Cortes; Lima, 2012). Logo, os agentes estatais não são os únicos capazes de influenciar decisões que afetam as regras ambientais, e até mesmo a legislação de políticas públicas.

As frentes parlamentares FPA e FPAM possuem um alto grau de institucionalização, que reflete na mobilização de parlamentares em reuniões organizativas, seminários para produção e troca de conhecimentos e práticas de lobby nos espaços de tomada de decisão. Nos anos de 2020 e 2021 três temas ganharam mais destaque, como: 1) Desenvolvimento Regional; 2) Organização Político-Administrativa do Estado; e 3) Economia, Administração Financeira e Orçamentária. Apesar de nesse período a pandemia ter atingido seu ápice, o tema

“Enfrentamento à pandemia” apresentou apenas 4 proposições, demonstrando não ser um debate prioritário da comissão nesse período.

Apesar disso, é possível visualizarmos os focos de interesse dos dois grupos. Por um lado, a FPA priorizou a proposição sobre Desenvolvimento Regional, para atuar com maior força no período da pandemia, evidenciando o interesse da FPA em se posicionar contrariamente a projetos que propõem leis ambientais mais restritivas, principalmente com relação à Amazônia. Já a FPAM, apesar de fazer parte das mesmas três proposições que a FPA (“Desenvolvimento Regional”, “Organização Político-Administrativa do Estado” e “Enfrentamento à pandemia”), ela também se deteve em apresentar proposições nas temáticas de “Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” e “Recursos Hídricos, Minerais e Política Energética”.

Assim, o trabalho está estruturado em cinco partes, além desta introdução. A primeira aborda a metodologia, detalhando a abordagem adotada, a coleta de dados e os procedimentos utilizados. Na segunda, discutimos o processo de desmonte ambiental no contexto da pandemia, abordando de forma breve desde os acordos ambientais internacionais até os impactos na região amazônica durante esse período. A terceira parte analisa a história e o papel da CINDRA, bem como sua produção legislativa voltada para a Amazônia nos anos de 2020 e 2021. A quarta parte investiga a atuação da FPA e da FPAM na produção legislativa da comissão. Por fim, a conclusão oferece uma síntese dos resultados, corroborando a hipótese de que a CINDRA é alvo de grupos organizados devido à importância estratégica da região.

1 Metodologia

A metodologia utilizada parte de uma abordagem descritiva quali-quantitativa, amparando-se, principalmente, na análise dos documentos produzidos e/ou avaliados pela CINDRA, ou seja, todos os dados utilizados são secundários. Para a coleta nos utilizamos de dois tipos de técnicas: 1) Pesquisa bibliográfica, que permite o levantamento dos principais estudos que tratam sobre a Comissão (teses, dissertações e artigos em periódicos); 2) Análise documental, em que nos utilizamos dos dados da Câmara dos Deputados, das plataformas das

duas Frentes Parlamentares selecionadas, e 3) Estatística descritiva: com a elaboração de gráficos e tabelas a partir dos dados das proposições.

Para os procedimentos abordamos os seguintes:

- a) Levantamento do histórico das proposições em tramitação no período de 2009 a 2021 na CINDRA;
- b) Identificação das diretrizes que orientam os trabalhos da CINDRA;
- c) Seleção de todas as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados no período 2020-2021, com o total de 51 proposições, onde selecionamos apenas os PLs, PDLs e PLPs, sendo excluídos 16 proposições que tratavam de requerimentos, restando 35;
- d) Organização por temas das 35 proposições em tramitação na CINDRA, onde a classificação em oito temas foi incorporada do trabalho de Lyra (2015);
- e) A partir da plataforma da Frente Parlamentar Ambientalista, no âmbito do Observatório das Leis, buscamos o posicionamento desta para cada uma das proposições, o que não se identificou para nenhuma. Do mesmo modo, utilizamos a plataforma da Frente Parlamentar da Agropecuária, onde encontramos o posicionamento para 03 proposições, que podem ser de 04 tipos: “Favorável”, “Favorável, com ressalvas”, “Contrário” e “Contrário com ressalvas”;
- f) Identificação do perfil dos parlamentares, autores das proposições e integrantes da CINDRA, para classificar se são pertencentes a uma das frentes.

No Brasil, Mancuso (2007) elaborou uma metodologia para a mensuração do sucesso legislativo a partir da convergência do posicionamento da CNI com o resultado de uma política do seu interesse. No entanto, para o presente trabalho não é possível se utilizar tal metodologia, dado que as proposições ainda se encontravam em tramitação, no momento de análise, o que impediu de se ter um resultado para relacionar com o posicionamento das frentes. Todavia, utilizamos como estratégia identificar como a Frente Parlamentar da Agropecuária e a Ambientalista se organizam nos processos legislativos da CINDRA, considerando 3 pontos:

- 1) Autoria dos projetos: Identificação da frente do autor (FPAM, FPA ou não pertence a nenhuma das duas);
- 2) 8 Temas das proposições: a) Organização Político-Administrativa do Estado; b) Desenvolvimento Regional; c) Enfrentamento à pandemia; d) Economia, Administração Financeira e Orçamentária; e) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; f) Recursos Hídricos, Minerais e Política Energética; g) Política Fundiária e h) Tributação;
- 3) Diretrizes da CINDRA: identificação dos objetivos da comissão e que tipos de proposições são de sua competência.

Portanto, ao analisar como os autores das proposições, enquanto representantes das frentes parlamentares, se relacionam com os temas e como esses temas estão contidos nas diretrizes da CINDRA, nos ajudam a entender a relevância da Comissão e apontar caminhos para entender o sucesso legislativo das frentes. Os fatores contextuais têm importância e precisam ser ressaltados neste trabalho, visto que, o período analisado compreende o momento de pandemia, onde a dinâmica dos trabalhos legislativos se alteraram, inclusive com a inclusão na agenda da comissão o tema “Enfrentamento à pandemia”.

2 O desmonte da agenda ambiental em contexto de pandemia

Os processos de ocupação humana na Amazônia foram fortemente influenciados pelas políticas territoriais do governo militar, com metas de crescimento econômico acelerado, apoiadas pelo plano de cooperação internacional dos Estados Unidos a partir da década de 1960 (Ribeiro, 2006), que contribuíram para a devastação ambiental na região. Castro (2008) enfatiza que, entre os anos 50 e 60, dois marcos da materialização dessas políticas foram a construção de Brasília e a abertura da rodovia Belém-Brasília, pois permitiram a conexão com outros territórios, tanto em aspectos econômicos como culturais, resultando no aprofundamento das relações da região amazônica com um mercado globalizado. Dessa forma, a falta de medidas ambientais, mas também sociais, como a insuficiente distribuição de terras, aumentou a pressão sobre a região amazônica (Schmink; Wood, 2012).

O debate internacional sobre a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento capitalista, a perda em grande escala da biodiversidade e o aumento dos desastres ambientais e sociais foi intensificado durante alguns eventos internacionais. Dentre os principais acontecimentos, temos a conferência da ONU em Estocolmo em 1972, proposta pela Suécia, que estava incomodada pela poluição no mar Báltico causada por indústrias nacionais e de países vizinhos. Em consequência desses debates, em 1987 se formulou o Relatório Brundtland, conhecido como um relatório inovador que traz o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público, além da II Cúpula da Terra, ou Rio 92, como ficou conhecida essa conferência realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.

Esses eventos deram visibilidade à temática da questão ambiental, fomentando ações do movimento ambientalista internacional, que reuniu críticas e compôs estratégias para esse debate. Com avanços importantes na discussão da pauta ambiental ao nível global, o Acordo de Paris, firmado em 2015, representa um marco nesse contexto, ao estabelecer compromissos globais para a redução das emissões de gases de efeito estufa e promover um esforço coletivo para o enfrentamento às mudanças climáticas. Assim, pressões externas e internas levaram o Brasil a pensar em políticas públicas voltadas para a questão socioambiental.

Como conquistas, nessas últimas cinco décadas, podemos citar a criação de órgãos e legislações específicas dedicados às questões ambientais. Como exemplos temos a criação do Ministério do Meio Ambiente, via Decreto nº 91.145 de 15 de março de 1985, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), através da Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Além da criação de outros órgãos como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), criado dia 28 de agosto de 2007, responsável por executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação (UCs) instituídas pela União.

Além dos órgãos oficiais, as legislações sobre a questão ambiental tiveram um avanço significativo. Podemos destacar a Lei 6.938/1981, responsável pela Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 8.171/1991, que trata sobre a Política Agrícola, com destaque para o Capítulo VI, que trata da Proteção ao Meio Ambiente e da Conservação dos Recursos Naturais, a Lei 9.605/1998 de Crimes Ambientais, a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de

Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e, por fim, o Novo Código Florestal Brasileiro, expresso através da Lei 12.651/2012.

A permanência dos povos e populações tradicionais em seus territórios de origem também foi uma conquista galgada ao longo dessas últimas décadas. Na constituição de 1988 temos o direito assegurado aos povos indígenas no Art. 231, que garante o usufruto exclusivo das terras que ocupam. No caso dos quilombolas, o Art. 68 das Disposições Transitórias reconhece as comunidades quilombolas como grupo étnico com direito à propriedade definitiva de suas terras (Allegretti, 2008). Outro exemplo são os seringueiros extrativistas da Amazônia, que tiveram, como resultado da luta travada com o estado e com agentes privados, a criação das primeiras Reservas Extrativistas (Resex), que inicialmente foram incorporadas ao Programa Nacional da Reforma Agrária, e que atualmente fazem parte do SNUC. O reconhecimento desses territórios contribuiu e continua contribuindo para a proteção ambiental da Amazônia e das populações que nela vivem.

Como vimos, o Brasil, mas especialmente a Amazônia, foi palco de vários conflitos que, através da organização da sociedade civil, favorecida pelo cenário internacional, resultaram em conquistas significativas para a questão ambiental. A criação de áreas protegidas é um exemplo da ação de movimentos sociais e ambientais como agentes de pressão. E apesar de todos os avanços sobre a questão ambiental, desafios e retrocessos seguem sendo impostos à defesa do meio ambiente. Por abrangerem um número de problemas e fenômenos socioambientais grande e diversificado, como poluição, mudanças climáticas, desmatamento e redução da biodiversidade, e interagirem de forma diversificada no tempo e espaço, as políticas ambientais tendem a se caracterizar por um alto grau de complexidade e conflito (Capelari *et al.*, 2020).

No que se refere à Amazônia, como exemplos desse retrocesso, temos a invasão de terras públicas e territórios indígenas em prol do avanço do garimpo ilegal e da indústria da mineração. Apesar desse tipo de ação ilegal não ser algo novo, no período de pandemia ele se intensificou, como apontam alguns dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Uma nota técnica emitida em fevereiro de 2022, pelo (IPAM), retrata que entre os anos de 2019 e 2021 o desmatamento ultrapassou os 10 mil km² ao ano, número 56,6% maior que a média anual do período anterior (2016 a 2018). A derrubada da floresta em Áreas Protegidas, por exemplo, teve um crescimento

de 80%, onde, em Unidades de Conservação (UCs) a alta chegou a 63,7%, e em Territórios Indígenas esse aumento foi ainda maior, alcançando 153% (Alencar *et al.*, 2022).

O avanço da mineração também tem sido evidenciado em várias pesquisas⁵, visto que esse tipo de exploração é nocivo para o meio ambiente e para os povos e populações tradicionais que dependem desses territórios para sobreviver. O enfraquecimento do IBAMA e de outros órgãos responsáveis por fiscalizar e impedir práticas ilegais de exploração reflete a lógica imposta pelo governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, de 2019 a 2022. Um dos exemplos mais recentes, da legalização de práticas incompatíveis com a preservação do meio ambiente, é o Decreto nº 10.966 de 11 de fevereiro de 2022, que estabelecia a criação de um programa de apoio ao desenvolvimento da mineração e a criação de uma comissão interministerial voltada para o seu desenvolvimento. Este decreto se amparava na Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, que institui o regime de permissão de lavra garimpeira. Em 1º de janeiro de 2023, o Decreto 10.966 de 11 de fevereiro de 2022 foi revogado pelo atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Na arena legislativa do Congresso Nacional esses conflitos se mostram presentes, uma vez que “o aumento e a diversificação das organizações sociais acabam por gerar competição por influência, levando ao aprofundamento e intensificação das ações de lobby” (Santos, 2014, p. 9). Neste sentido, as Comissões Parlamentares se tornam espaços de representação e compartilhamento de informações, principalmente através das audiências públicas (Cesário, 2016; Resende; 2017; Lyra, 2015). No entanto, outros mecanismos podem ser utilizados na tentativa de incorporar interesses, como a ocupação de “cargos-chave” por representantes de grupos de interesses, como os relatores e presidentes, que também são alvos de lobistas (SANTOS *et al.*, 2017), bem como através das frentes parlamentares (Taglialegna; Carvalho, 2006; Coradini, 2010).

As Frentes Parlamentares são grupos suprapartidários capazes de aglutinar deputados e senadores em torno da discussão e defesa de pautas temáticas específicas, como: educação,

⁵ Segundo dados do MAPBIOMAS entre 1985 e 2020 a área minerada no Brasil cresceu seis vezes. O dado expressa o salto de 31 mil hectares em 1985 para um total de 206 mil hectares no ano passado. Esse crescimento se deu, principalmente, mediante a expansão na floresta amazônica. Ainda segundo a pesquisa, no ano de 2020, três de cada quatro hectares minerados no Brasil estavam na Amazônia, concentrando 72,5 % de toda a área, incluindo a mineração Industrial e o garimpo. Totalizando 149.393 ha; destes, 101.100 ha (67,6%) são de garimpo. A quase totalidade (93,7%) do garimpo do Brasil concentra-se na Amazônia (MAPBIOMAS, 2021).

meio ambiente, doenças raras, pautas econômicas etc. O real poder de influência e impacto que essas frentes possuem no espaço legislativo ainda é uma agenda em desenvolvimento, assim, Cascione e Araújo (2020) apontam que as frentes são grupos com núcleos atuantes pequenos, bem menor do que o número de participantes declarado para registro oficial, no entanto, considerando parâmetros de atuação, os autores reportam um alto grau de institucionalização nas Frentes da Agropecuária e Ambientalista, o que sugere que em comparação com outras, essas frentes conseguem mobilizar um número maior de parlamentares em reuniões organizativas, seminários para produção e troca de conhecimentos e práticas de lobby nos espaços de tomada de decisão.

3 A produção legislativa da CINDRA: quais os projetos para a Amazônia?

A Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) nasce como a Comissão da Amazônia (CA), tendo como atribuição debater e discutir propostas referentes a sete temas principais, sendo eles referentes a políticas públicas para Amazônia Legal. Tais propostas tratariam desde questões de integração regional e limites legais, turismo, até a exploração de recursos naturais, minerais, caça, pesca, fauna e assuntos indígenas.

A aprovação do projeto de resolução nº 21/1995 possibilitou que a CA fizesse parte do rol de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, tal resolução foi uma iniciativa de deputados oriundos dos estados pertencentes à região da Amazônia Legal, ou seja, Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e por essa razão, foi considerado uma ação suprapartidária.

Em suas justificativas para a criação da CA, o autor da proposta, Deputado Anivaldo Vale (PPR/PA), argumentou que a Constituição de 1988, em seu artigo 43, como uma meta programática desta Constituição, impeliu a obrigatoriedade de se buscar a diminuição das desigualdades regionais, no entanto, quanto à Amazônia, a Carta Magna não apresentou propostas para as especificidades desta região, o que, portanto, seria um dos objetivos da comissão em questão, isto é, trazer os problemas específicos da Amazônia para a discussão política institucionalizada.

Dessa forma, é possível observar os objetivos que fundamentaram a proposta de resolução 21 de 1995, estes são: “I) Propor ações para tornar efetivas as condições de desenvolvimento da região; II) Criação de mecanismos para o exame de problemas que estejam afetos à área” (Brasil, 1995, p. 05).

De 1995 para 1996, a proposta foi aprovada como a resolução 15/1996 que entrou em vigor em 1997. Neste primeiro momento, a comissão recém-constituída tinha uma competência limitada apenas aos assuntos específicos sobre a Amazônica, dando prioridade para a questão da integração regional, desenvolvimento econômico da Amazônia, demarcação de terras indígenas, exploração dos recursos naturais e minerais da Amazônia e turismo na região, ou seja, a comissão tinha como objeto de debates, somente, as questões específicas para a Amazônia. De acordo com Ribeiro Duarte (2021), a criação da comissão com foco para o território amazônico foi um importante marco para uma região que foi palco de uma série de projetos de progresso econômico, mas que não contemplaram de forma positiva a população ali estabelecida, perpetuando um cenário conflituoso de abandono social e riquezas naturais.

Entretanto, a partir de 2004 a CA teve sua competência ampliada e passou a tratar de questões de interesse nacional, inclusive teve seu nome alterado para Comissão da Amazônia, de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRA), pois, foi neste ano que foi proposta a resolução nº118/2003, que produziu a resolução 20/2004, que alterou os artigos 26 e 32 do Regimento interno da Câmara dos Deputados.

Na justificativa para a alteração, o argumento usado foi que uma comissão tratando de assuntos específicos de apenas uma região não era capaz de gerar a diminuição das desigualdades regionais e, poderia causar uma falta de integração entre as regiões, o que está implícito no seguinte trecho:

Por sua vez, a Comissão da Amazônia, tratando isoladamente dos problemas e programas de desenvolvimento de uma única região em detrimento das demais, nos levou a propor a criação da Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, visando a formulação de Políticas públicas de desenvolvimento e integração das diversas regiões brasileiras (Brasil, 2003, p. 9).

Diante dessas alterações, a CINDRA passou a ter atribuições mais amplas que sua predecessora, a CA. A CINDRA passou a ter, além das competências que a CA possuía, outras

que fazem referências aos problemas de integração entre todas as regiões brasileiras. Isto está previsto nas alíneas do inciso II do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (Brasil, 1989, p.05).

Art.32 (...)

II - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: (“Caput” do inciso com redação dada pela Resolução nº 23, de 2013)

a) assuntos relativos à região amazônica, especialmente:

- 1 - integração regional e limites legais;
- 2 - valorização econômica;
- 3 - assuntos indígenas;
- 4 - caça, pesca, fauna e flora e sua regulamentação;
- 5 - exploração dos recursos minerais, vegetais e hídricos;
- 6 - turismo;
- 7 - desenvolvimento sustentável;

b) desenvolvimento e integração da região amazônica; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivo regional da Amazônia;

c) desenvolvimento e integração de regiões; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivos regionais;

d) planos nacionais e regionais de ordenação do território e de organização político-administrativa;

e) assuntos de interesse federal nos Municípios, Estados, Territórios e no Distrito Federal;

f) sistema nacional de defesa civil; política de combate às calamidades;

g) migrações internas;

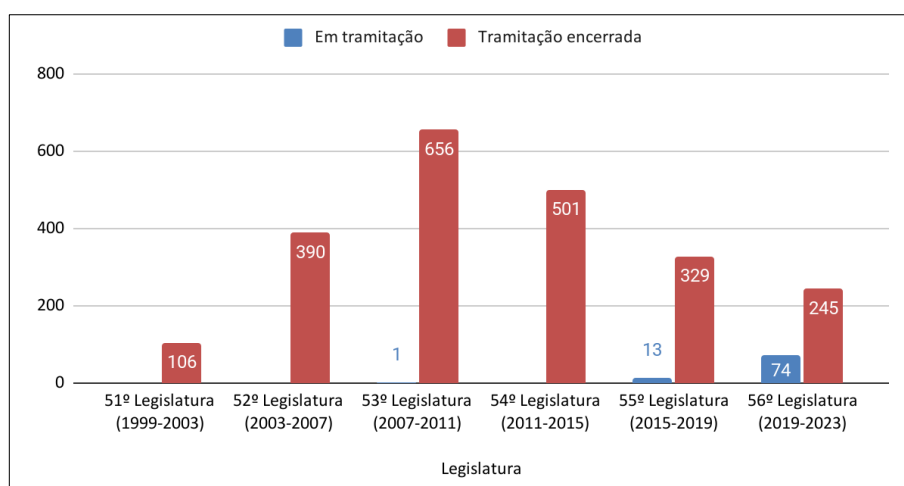
Em 2003 foi aprovada a resolução 23/2013, que alterou o nome da comissão para o que conhecemos hoje, ou seja, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia (CINDRA). A mudança de nome se deu pelo fato de que com a ampliação das atribuições desta comissão, houve a necessidade de adequar o nome da mesma (Duarte, 2021). Outras mudanças foram ocorrendo na estrutura da comissão, de acordo com Lyra (2015) a intervenção da FPA na comissão fez com que um leque de membros mais diversificado em termos de regionalidade passasse a compor a comissão, rompendo com a hegemonia de parlamentares nortistas. Aparentemente, esta mudança representa um claro desvio dos objetivos primordiais que suscitaram a sua criação, tornando as problemáticas da região amazônica uma dentre as demais problemáticas das outras regiões brasileiras.

O gráfico 1 mostra os PLs, PDLs, PLPs e requerimentos, que foram apresentados na comissão desde o seu surgimento, até os dias atuais. Os anos que apresentaram uma quantidade maior de proposições foram das 53ª e 54ª legislaturas. As tramitações encerradas são aquelas proposições que podem ter sido arquivadas, aprovadas, rejeitadas ou prejudicadas, seja qual for

110

o procedimento legislativo, o importante é que elas não estão mais sendo apreciadas em comissão, grande parte dessa quantidade também se refere a requerimentos que possuem um tempo mais rápido de apreciação. O quantitativo menor refere-se às proposições em tramitação, nessa situação encontram-se oitenta e oito projetos de lei.

Gráfico 1 - Histórico de proposições legislativas apresentadas na CINDRA.



Fonte: (Câmara dos Deputados, [2022]).

A figura 1 apresenta os temas centrais que se deram na CINDRA nos anos de 2020 e 2021, onde se destacam: 1) Desenvolvimento Regional, com 9 proposições; 2) Organização Político-Administrativa do Estado, com 7 e 3) Economia, Administração Financeira e Orçamentária, com 6. Por outro lado, o tema “Enfrentamento à pandemia” apresenta 4 proposições, o que demonstra não ter sido o debate central da comissão no período em análise.

Figura 1 - Distribuição das proposições na CINDRA por tema, nos anos de 2020-2021.

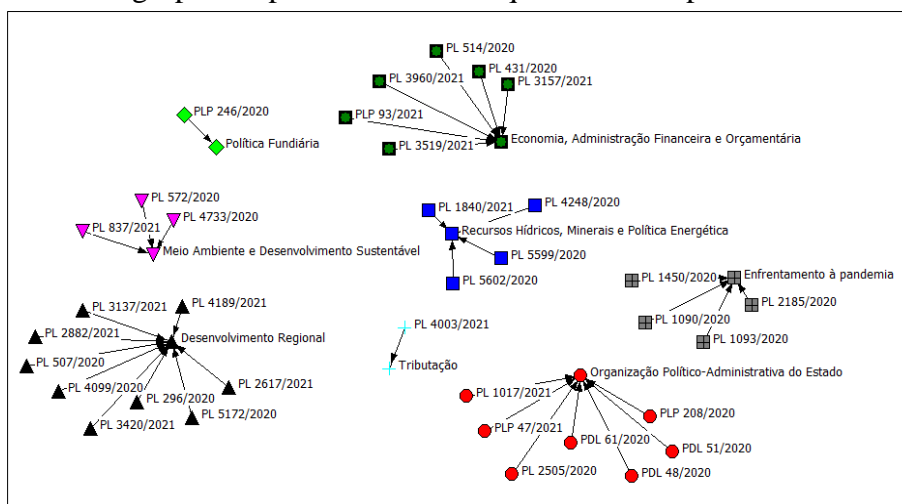
Fonte: (Lyra, 2015) adaptado.

O que podemos compreender é que, durante a pandemia de coronavírus, a comissão parlamentar continuou suas atividades regulares. Embora o tema da pandemia tenha sido incluído nas discussões, não se tornou o foco central dos trabalhos da comissão. Assim, a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) foi fundamental para a preservação da pauta tradicional da CINDRA.

4 FPA e FPAM frente às mudanças (ou possíveis mudanças) na agenda ambiental

A autora Lyra (2015) salienta que desde a 52^a Legislatura predominava uma perspectiva mais preservacionista na comissão, o que fez com que a FPA se deslocasse para esse espaço, com vistas a disputar o conteúdo das políticas apresentadas. Assim, segundo a autora, entre 2003 e 2007 a ofensiva do grupo frente aos interesses ambientalistas “garantiu a aprovação de projetos e a formulação de agenda o mais próximo do interesse da FPA, principalmente nas reuniões de audiência pública.” (Lyra, 2015).

É interessante que essa ofensiva observada pela pesquisadora tenha se dado justamente no interregno entre os anos de 2003 e 2007, que é justamente o período no qual a Bancada Ruralista passa a se organizar em frente-parlamentar, portanto, é quando há a reestruturação da FPA aos moldes dos grupos de pressão ruralistas que atuam no parlamento Norte Americano



(Tavares, 2018).

Essa reestruturação se iniciou no ano de 2002, em resistência ao primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), e um dos primeiros atos dessa reestruturação foi o mapeamento no Congresso Nacional das proposições de interesse dos representantes da cadeia produtiva do agronegócio. Dentre essas proposições estão todos os projetos que de alguma forma poderiam prejudicar o desenvolvimento dessa cadeia produtiva, diante disso, tais projetos e proposições passaram a ser monitorados, e dentre estes estão os que impedem o desenvolvimento territorial das lavouras e pastos sobre o território da Amazônia, pois são considerados, pelos ruralistas, prejudiciais aos interesses do setor (Tavares, 2018).

No mesmo período de reorganização da FPA, temos o ato de criação da FPAM, em 2007. Em suma, a frente surgiu com o objetivo de atuar para garantir o cumprimento de acordos internacionais que envolvem pautas ambientais, e lutar pela aprovação de projetos que aperfeiçoem a legislação ambiental, evitando retrocessos regulatórios.

Na tabela 1 se apresentam as proposições a partir da autoria, em comparação com as duas frentes selecionadas para a discussão. Destaca-se a predominância da FPAM na apresentação de propostas, visto que 41% são de representantes da frente, contra 24% da FPA.

Tabela 1 - Número de proposições por autores da FPAM e FPA na CINDRA (2020-2021)

Frente	Nº de Representantes	Percentual
FPAM	17	41%
FPA	10	24%
Não pertence	14	34%
Total	41	100%

Fonte: Elaboração própria, (2025).

Nota: O total de representantes não representa as 35 proposições selecionadas e sim 41, por dois motivos: a) PDL 51/2020 possui dois autores, que foram separados (um da FPAM e outro não pertencente); b) Em 5 proposições de autoria única os mesmos pertenciam às duas frentes, portanto, tendo cada um duas representações (PL 1450/2020, PL 1093/2020; PL 507/2020; PL 4099/2020 e PL 4003/2021).

Buscando especificar em quais temas as duas frentes atuam, a tabela 2 apresenta a sua distribuição. Podemos destacar que “Desenvolvimento Regional”, “Organização Político-Administrativa do Estado” e “Enfrentamento à pandemia” fizeram parte da agenda das duas frentes. Por outro lado, apenas a FPAM se deteve em apresentar proposições nas temáticas de “Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” e “Recursos Hídricos, Minerais e Política Energética”.

Tabela 2 - Distribuição das proposições por autores da FPAM e FPA e temas na CINDRA (2020-2021).

Tema	FPAM	FPA	Não Pertence	Total
Organização Político-Administrativa do Estado	3	2	3	8
Desenvolvimento Regional	4	4	3	11
Enfrentamento à pandemia	3	3	0	6
Economia, Administração Financeira e Orçamentária	1	0	5	6
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	3	0	0	3
Recursos Hídricos, Minerais e Política Energética	2	0	2	4
Política Fundiária	0	0	1	1
Tributação	1	1	0	2
Total	17	10	14	41

Fonte: Elaboração própria, (2025).

O quadro 1 apresenta que nem sempre as duas frentes atuam com interesses opostos, uma vez que 5 autores das proposições foram identificados como pertencentes às duas frentes. Porém, quando se especifica por tema, verifica-se que são temas mais gerais que não afetam substancialmente a agenda das duas frentes. Todavia, são casos interessantes para se analisar, identificando todas as proposições que os 5 autores apresentam na Câmara dos Deputados, para verificar se alguma entra em conflito com os interesses das duas frentes, o que não se propõe neste trabalho.

Quadro 1 - Autores que pertencem a FPA e FPAM e suas proposições na CINDRA (2020-2021).

Autor/Partido/UF	Proposição	Tema
Fábio Trad - PSD/MS	PL 1450/2020	Enfrentamento à pandemia
Jhonatan de Jesus - Republicanos/RR	PL 1093/2020	Enfrentamento à pandemia
Mara Rocha - PSDB/AC	PL 0507/2020	Desenvolvimento Regional
Eduardo Costa - PTB/PA	PL 4099/2020	Desenvolvimento Regional
Vitor Lippi - PSDB/SP	PL 4003/2021	Tributação

Fonte: Elaboração própria dos autores, (2025).

Por fim, selecionamos as três proposições em que a FPA se posicionou, para tentar entender em que temas a frente buscou atuar com maior força no período da pandemia (Quadro 2). Podemos observar que há uma relação entre o conteúdo das proposições, autoria das propostas e posicionamento da frente. Frequentemente projetos que compõem um arcabouço de leis de proteção ambiental mais restritivo, principalmente com relação à Amazônia, a FPA

se posiciona contrariamente. O PL 572/2020, por exemplo, apresenta esse tipo de conteúdo legislativo e foi apresentado por um parlamentar da FPAM.

Quadro 2 - Proposições e posicionamentos da FPA na CINDRA (2020-2021).

Proposição	Frente Autor	Tema	Posicionamento FPA
PL 572/2020	FPAM	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Contrária ao projeto
PLP 246/2020	Não pertence	Política Fundiária	Favorável, com ressalvas
PL 5172/2020	FPA	Desenvolvimento Regional	Favorável ao projeto

Fonte: Elaboração própria dos autores, (2025).

Entretanto, ainda podemos observar que projetos que são mais liberalizantes ou propõe a viabilização comercial na região, com diminuição de carga tributária, são apoiados pela FPA, como no PL 5172/2020, que é um projeto proposto por um dos principais membros da FPA no parlamento. Entretanto, a autoria não é uma característica essencial para haver o apoio da FPA, o principal é o seu conteúdo.

No caso do PLP 246/2020, em que a FPA é favorável com ressalvas, dois fatos nos chamaram a atenção quanto a esta proposição: 1) o seu conteúdo ser mais amplo e voltado para um desenvolvimento que leva em consideração as sociedades indígenas e tradicionais, conjugado com o aumento da produção de grãos, mas sem esquecer a agricultura familiar; e 2) a autoria da proposta. Como há uma amplitude maior desta proposição quanto aos beneficiários, e o autor não é um filiado a FPA, isso pode explicar as ressalvas do posicionamento da frente.

Conclusão

Buscando analisar as propostas legislativas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), a partir da Frente Parlamentar da Agropecuária e a Ambientalista, apresentamos um panorama sobre a Comissão, seus objetivos e interesses relacionados. Na primeira parte identificamos que existem mudanças ao longo do tempo, tanto no foco de análise como no número de proposições que passaram pela comissão.

A hipótese inicial, de que a Comissão é alvo de interesses desses grupos, por tratar-se de uma região estratégica, foi confirmada pelo grande número de representantes da FPAM e FPA na autoria das proposições analisadas, respectivamente, 41% e 24%, o que totaliza 65% como pertencente a pauta de grupos organizados por meio das duas frentes.

Por fim, quanto ao tema, este se mostrou relevante, pois temas como “Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” se mostraram como pauta exclusiva da FPAM, considerando seus autores. Há também temas de interesses das duas frentes, sobretudo quando se consideram as 5 proposições em que os autores fazem parte das duas frentes (Enfrentamento à Pandemia, Desenvolvimento Regional e Tributação). Neste ponto, um estudo futuro desses atores poderá ajudar a entender melhor em que temas as duas frentes convergem em seu posicionamento. Deste modo, esperamos contribuir com os debates acerca do papel das Comissões Parlamentares e na atuação de interesses organizados visando sucesso nos processos legislativos.

Bibliografia

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 18, p. 39–59, 2008.

ALENCAR, A.; *et al.* **Amazônia em chamas 9**: o novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia. Nota técnica n. 9. IPAM. Brasília: IPAM Amazônia, 2022. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Amaz%C3%B4nia-em-Chamas-9-pt_vers%C3%A3o-final-2.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

ARAÚJO, S. Environmental policy in the Bolsonaro government: The response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**, p. 1–20, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais do Brasil. **Projeto de Resolução 21 de 21 de 1995**: Dispõe sobre a criação da Comissão da Amazônia. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235123>.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais do Brasil. **Projeto de Resolução 118 de 21 de 2003**: Altera os artigos 26 e 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=149662>.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais do Brasil. **Resolução 17 de 21 de 1989**: Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Portal da Câmara dos Deputados – Busca. Brasília: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CAPELARI, M. G. et al. Mudança de larga escala na política ambiental: Análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, 2020.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. D. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 2020.

CASTRO, E. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 2, 2008.

CESÁRIO, P. Redes de influência no Congresso Nacional: Como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109–127, 2016.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 241–256, 2010.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 32–62, 2012.

DUARTE, A. R. **O processo decisório e a composição sociopolítica da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (1997-2018)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2021.

LYRA, J. S. C. **O aspecto informacional e dinâmica das mudanças processadas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: 1997-2014**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

MAHONEY, C. Interest group influence on policy making in Europe and the United States. **Journal of Public Policy**, v. 27, n. 1, p. 35–56, 2007.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp/Humanitas/Fapesp, 2007.

MAPBIOMAS. Área ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de 6 vezes entre 1985 e 2020. **MapBiomass**, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2021/08/30/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MARCH, J. An introduction to the theory and measurement of influence. **American Political Science Review**, v. 49, n. 2, p. 431–451, 1955.

RESENDE, C. A. da S. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: Estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 23, p. 217–258, 2017.

RIBEIRO, R. A. A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil – Estados Unidos. **Perspectivas**, v. 30, p. 151–175, 2006.

SANTOS, M. L. **Representação de interesses na arena legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para discussão. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SANTOS, M. L., *et al.* Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência. **Texto para discussão**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém: Edufpa, 2012.

TAGLIALEGNA, G. H. F.; CARVALHO, P. A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 43, n. 169, 2006.

TAVARES, V. **A história da bancada ruralista**: Personagens e fatos que tornaram a Frente Parlamentar da Agropecuária protagonista do sucesso do agronegócio brasileiro. Brasília, DF: Vincere Associados, 2018.