



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO (UNILEGIS)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL (UFMS)

RITA MARIA COSTA SOARES

**COMPORTAMENTO PARLAMENTAR:
A BANCADA DA AMAZÔNIA E O MEIO AMBIENTE NA
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE**

Brasília/DF
2008



RITA MARIA COSTA SOARES

**COMPORTAMENTO PARLAMENTAR:
A BANCADA DA AMAZÔNIA E O MEIO AMBIENTE
NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientadora: Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília/DF
2008

COMPORTAMENTO PARLAMENTAR:
A BANCADA DA AMAZÔNIA E O MEIO AMBIENTE
NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política,
realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) no 2º
semestre de 2008

Aluna: Rita Maria Costa Soares

Banca Examinadora:

Professora doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos

Professor doutor Luz Renato Vieira

Brasília, 24 de novembro de 2008

Dedico este trabalho aos meus pais - Augusto Soares e Pedrolina Costa Soares - que, mesmo à distância, estão sempre presentes

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Leany Barreiro Lemos, pelas críticas, sugestões e, principalmente, por sua paciência e crença na minha capacidade de realizar este trabalho.

Aos professores e colegas que fizeram do curso uma aventura de aprendizado, mas também de muita alegria, e, em especial, à Maria do Carmo, a Carminha, por suas sugestões para a pesquisa *on line*

A Larissa Bortoni, Oswaldo, Maurício, Angélica e todo o grupinho, por deixarem as aulas mais alegres.

Aos meus colegas de trabalho no Senado Federal, em especial ao chefe de Gabinete, José Antônio, pela paciência com as ausências para as aulas.

Ao senador José Nery, por acreditar na força transformadora do conhecimento.

A Georgina Tolosa Galvão e Cecília Torres, pelo apoio em todas as horas.

A Rosana Cristina da Cunha, servidora do Senado Federal pela preciosa ajuda na formatação e revisão.

A Bianca Mourão e Gabriela Pereira, pelo apoio no levantamento de dados.

A Raíssa Abreu Gomes, colega do curso que se tornou grande amiga, sem sua força eu não teria levado esta jornada até o fim

*A terra tem recursos suficientes
para as necessidades de todos,
mas não para a gula de todos.*

Mahatma Gandhi

RESUMO

Este trabalho visa contribuir para os estudos sobre comportamento parlamentar e conexão eleitoral a partir da análise da atuação da bancada (50 deputados federais e 22 senadores) dos sete Estados da região Norte, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte de 1997/1998 em relação ao tema “meio ambiente”. Enfoca, particularmente, a relevância dada por esses parlamentares ao tema. Para tanto, a análise terá como marco teórico a Teoria da Escolha Racional, e como fonte de estudo as atas da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente da ANC, os anais da sessão de votação do capítulo sobre meio ambiente, bem como as emendas apresentadas pelos parlamentares daquela região às comissões e ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte, além de 400 recortes de jornais com notícias sobre os trabalhos da ANC.

A análise dessas fontes mostrou pouca adesão dos parlamentares da região Norte à causa da preservação ambiental, refutando a hipótese inicial deste trabalho de que haveria uma cisão (entre desenvolvimentistas e preservacionistas) no seio da referida bancada.

Palavras-Chave: Amazônia; Assembléia Nacional Constituinte, Comportamento Parlamentar; Conexão Eleitoral; Meio ambiente.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. ANÁLISE TEÓRICA DO PROBLEMA.....	16
2.1 Vertentes distributiva, informacional e partidária.....	21
2.2 Tipos de Leis.....	23
2.3 Conflito e consenso.....	27
3. ANTECEDENTES DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NO MUNDO.....	28
3.1 O Tema Meio Ambiente no Brasil.....	29
4. A ESTRUTURA DECISÓRIA DA ANC E A POLÊMICA COM O CENTRÃO.....	31
5. O PERFIL DA BANCADA DA AMAZÔNIA NA ANC.....	34
6. ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS.....	36
6.1 A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.....	36
6.2 A Participação da Sociedade Civil.....	44
6.3 A Bancada da Amazônia e os Porta-Vozes da Causa Ambiental.....	45
6.4 A Frente Verde e o Centrão.....	47
6.5 As Emendas Parlamentares da bancada da Região Norte.....	48
6.6 A aprovação do Capítulo VI \“Do Meio ambiente\”.....	49
7. CONCLUSÕES.....	52
8 . BIBLIOGRAFIA E FONTES.....	57
ANEXOS.....	60

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta monografia é analisar o comportamento da bancada da Amazônia durante a Assembléia Nacional Constituinte (1997/1998) em relação ao tema meio ambiente.

As perguntas que este trabalho procura responder dizem respeito a como se posicionaram os parlamentares dos sete Estados da região Norte, durante a ANC, sobre o tema da preservação ambiental, bem como identificar uma possível divisão na bancada entre parlamentares mais preservacionistas e parlamentares mais desenvolvimentistas. Para os efeitos deste trabalho, vamos conceituar desenvolvimentistas como aqueles que visam incrementar a atividade humana, ao mesmo tempo, que chamaremos de preservacionista aqueles que buscam restringir essa atividade com o objetivo de conservar os recursos naturais para uso das gerações futuras. (STEER, 1992 *apud* RODRIGUES, 2003).

A escolha desse objeto de estudo se deu em função de que, nos anos posteriores à promulgação da nova Carta Constitucional, esse tema passaria a mobilizar de forma muito intensa os debates em torno do futuro da região apontada como a de maior reserva biológica do planeta.

A Constituição de 1988 trouxe, pela primeira vez na história do País, um capítulo dedicado exclusivamente ao Meio Ambiente. Embora a preservação ambiental já tivesse sido tratada em algumas leis esparsas, sua inclusão na Carta Magna criou um novo marco regulatório, fruto da intensa discussão ocorrida no seio da sociedade. Este trabalho procura investigar os caminhos que levaram à redação final do capítulo, dando destaque para a atuação dos deputados e senadores dos sete Estados da região Norte. Somados ao Mato Grosso e parte do Maranhão, esses Estados correspondem à chamada Amazônia Brasileira.

Convocada pelo então presidente da República, José Sarney, a ANC foi formada pelos 487 deputados e 49 senadores eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 e ainda por 25 senadores eleitos em 1982. A construção de uma nova Carta Constitucional foi a culminância do processo de abertura democrática do País, após 21 anos de ditadura militar. Nesse processo, a sociedade brasileira, por meio de movimentos organizados, fez da ANC um escoadouro das demandas reprimidas ao longo das mais de duas décadas de regime ditatorial. Não por acaso chamada de Constituição Cidadã, a Carta promulgada em 1988 foi a que obteve a maior participação popular na história do País.

Segundo Bonavides e Andrade (2004, p 480):

Pode-se afirmar que essa participação [da sociedade] não resultou na adoção de propostas populares, mas o fato é que as sugestões e emendas com milhões de assinaturas chegaram

ao Congresso e foram submetidas à Comissão de Sistematização, permitindo-se aos indicados pelas subscrições das mesmas o direito a palavra no plenário.

O processo de elaboração da nova Carta Constitucional foi, portanto, rico em debates a respeito de um amplo leque de questões, que foram da garantia dos direitos civis a inovações como a licença paternidade. Esses mesmos autores apontam que, diferente de todas as outras Constituições brasileiras, a promulgada em 5 de outubro de 1988 não foi resultado de um processo de ruptura institucional no sentido *stricto*. A primeira Constituição brasileira, de 1824, por exemplo, foi precedida do ato da independência e foi uma constituição outorgada, ou seja, não foi submetida aos representantes do povo. A de 1891 surgiu após a proclamação da República. A de 1930 foi fruto da ruptura com as oligarquias da chamada República Velha, enquanto a de 1934 surgiu de uma revolução e a de 1947 nasceu sob as ruínas da ditadura do Estado Novo. E o que dizer da Constituição de 1967, erigida sob o regime militar instalado após um golpe de Estado? Não, a Constituição de 1988 não surgiu de um embate com armas ou após uma mudança de regime (como no caso do Império para a República), mas também foi o marco de um novo tempo na história do País. Sobre a revolução provocada pela Carta de 1988, escreveram Bonavides e Andrade (2004, p 455)

Ela se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre, e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismos e ditadura, cuja remoção a Constituinte se propunha a fazê-lo como em rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente.

No momento em que funcionava a Assembléia Nacional Constituinte, a questão ambiental ganhava cada vez mais relevância nos debates internacionais. No mesmo ano em que a ANC iniciou seus trabalhos, foi lançado, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, o relatório “Nosso Futuro Comum”, resultado de uma série de estudos sobre os impactos, para a natureza, da interferência do homem sobre a terra. Batizado de “Relatório Brundtland”, em referência à presidente da Comissão, ex-primeira ministra da Noruega, Go Harlem Brundtland, o documento teve como ponto alto a consolidação, do conceito de desenvolvimento sustentável como sendo aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (WCED: 1987)¹.

A questão que ganhava corpo nos fóruns internacionais foi, então, trazida para o interior da ANC. Havia aparentemente um consenso em relação à necessidade de que a nova Carta trouxesse instrumentos para preservar o meio ambiente, o que acabou ocorrendo com a

¹ Our common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987

elaboração do capítulo VI, o primeiro numa constituição brasileira a tratar exclusivamente do tema. Os termos a serem usados nesse capítulo, contudo, estavam longe da unanimidade. De acordo com o texto Constitucional, no seu artigo 255, aprovado quase à unanimidade, “todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado”. O mesmo texto classifica o meio ambiente como “um bem de uso comum, cabendo ao poder público e à coletividade preservá-lo”.

Para analisar o comportamento dos parlamentares dos sete Estados da região Norte em relação ao tema meio ambiente, este trabalho partiu dos estudos do neoinstitucionalismo, na sua vertente da escolha racional. Esses estudos mostram que o objetivo primeiro dos políticos é o sucesso eleitoral, traduzido obviamente sob a forma da reeleição. Para isso, dependem da aprovação dos eleitores, o que os levaria a focar a atuação em políticas, com custos difusos, mas benefícios concentrados em clientelas capazes de lhes garantir a reeleição (LIMONGI, 1994).

Feita essa constatação, são necessárias algumas considerações acerca da questão ambiental. A primeira é que as políticas de preservação podem ser vistas, em princípio, como tendo benefícios difusos. Estas diferem das leis com benefícios concentrados por - como o termo sugere - atenderem a um público impossível de limitar e quantificar.

Quando uma lei concede privilégios financeiros, patrimoniais ou de status exclusivos a um indivíduo, a uma empresa, a grupos ou localidades, estará concedendo um benefício concentrado. Por outro lado, quando a lei não faz referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades, e quando o faz visa tão somente atenuar efeitos de acidentes naturais que ameaçam a sobrevivência de habitantes da União, estará concedendo um benefício difuso. (SANTOS, 1995, p 107).

As políticas ambientais podem, portanto, ser classificadas como de benefícios difusos, uma vez que as medidas preservacionistas têm efeito sobre uma ampla população, não apenas da região a que pertence o parlamentar autor da medida, mas a todos os habitantes do planeta, como bem demonstram os recentes estudos sobre o aquecimento global.

Ao mesmo tempo, é inegável que os custos de determinadas políticas ambientais podem atingir a grupos específicos. Veja-se o exemplo da lei que determina a reserva legal. Parece óbvio que a preservação de 80% das propriedades rurais na Amazônica traz benefícios a todos os habitantes do planeta. As conseqüências do aumento do custo da terra, contudo, atingem mais diretamente os moradores da região. Levando-se em conta que a atuação dos parlamentares depende do grau em que determinada medida possa se traduzir em ganhos

políticos, poder-se-ia afirmar que a preservação ambiental teria, portanto, grande dificuldade em provocar a atuação dos parlamentares da região.

A hipótese deste trabalho, portanto, é de que, apesar de mobilizar grupos de interesse nos dois pólos (preservacionista e desenvolvimentista) - o que se refletiu no conflito entre membros da Frente Parlamentar Verde e o grupo denominado Centrão - a preservação ambiental enfrentou oposição entre os constituintes da Amazônia que, diante da necessidade de atenderem às suas bases teriam tendência a defender com mais ênfase políticas de cunho desenvolvimentista. A explicação para tal afirmação seria o caráter difuso dos benefícios gerados pela preservação ambiental, ao mesmo tempo em que o ônus dessas medidas teria clientela concentrada na região.

Estudar o comportamento dos parlamentares da Amazônia é importante para ajudar na compreensão de que interesses esses parlamentares buscavam atender no momento de elaboração da nossa Carta Magna, mostrando as fragilidades do suposto consenso em torno da proteção ambiental.

A baixa adesão desses parlamentares (uma vez que estes buscam atender às demandas de seus eleitores, visando à reeleição) nos debates acerca da preservação demonstra que, naquele momento, a despeito do grande interesse que a questão despertava em vários setores da sociedade, os eleitores da região tinham questões mais prementes que foram capazes de mobilizar com mais ênfase os parlamentares, que, com recursos e tempo limitado (LEMOS, 2001), deixaram a questão ambiental em segundo plano, fato explicado pela teoria da escolha racional a partir da noção de escassez.

“A escassez política ou a forma politicamente relevante da escassez tem a ver com a interferência de objetivos (preferências ou interesses) de uma pluralidade de indivíduos ou grupos entre si, o que nos propõem para o plano da racionalidade estratégica” (Reis, 1984, p. 113).

A escolha da bancada da região Norte como objeto de estudo não poderia ser mais óbvia. Como moradores da Amazônia e por isso conhecedores da realidade dessa região que tem provocado debates acalorados em todo o mundo, bem como das demandas de seus eleitores, os deputados e senadores dos sete Estados que compõem a Amazônia Brasileira poderiam ser vistos no Congresso como porta-vozes da preservação da região. Não é o que ocorre hoje (20 anos após a promulgação da Constituição), quando há um grande conflito entre os preservacionistas e aqueles que sustentam um discurso desenvolvimentista que, quase sempre, se traduz na busca por recursos para a construção de infra-estrutura (estradas, pontes, hidrelétricas, entre outros).

Ao estudar a forma como os parlamentares da bancada se posicionaram na Assembléia Nacional Constituinte em relação ao tema, pode-se auferir qual a importância que era dada à preservação ambiental pelos eleitores da região no momento em que foi construída a Constituição Cidadã. Ao mesmo tempo este estudo pode ajudar a entender quais as reais demandas da população residente na região de maior biodiversidade do planeta em relação ao meio ambiente.

Esta monografia irá quantificar as emendas sobre meio ambiente apresentadas às comissões (em sua maioria à Comissão de Sistematização) pela bancada da Amazônia durante a Assembléia Nacional Constituinte e verificar se estas apontam para caminhos mais desenvolvimentistas ou mais preservacionistas.

Este trabalho é, portanto, ao mesmo tempo descritivo e analítico. As bases de pesquisa são constituídas por todas as 24 atas da Subcomissão Temática de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que, de acordo com o regimento da ANC, foi a porta de entrada das proposições a respeito da questão ambiental nas discussões do Congresso Constituinte. Outra fonte da pesquisa foram as emendas ao texto constitucional, num total de 5.544, apresentadas pelos parlamentares da região Norte. Foi feita ainda a leitura de 400 recortes de jornais da época, disponibilizados na biblioteca virtual do Senado Federal. O objetivo da análise destes era identificar os porta-vozes da questão ambiental perante a opinião pública no período em que durou a Assembléia Nacional Constituinte. A pesquisa se deu ainda em material bibliográfico com consulta à literatura voltada para os temas Direito Constitucional, Meio Ambiente e Comportamento Parlamentar, com ênfase para aqueles que estudam a conexão eleitoral.

Este trabalho foi dividido em três partes. A primeira traz uma revisão bibliográfica sobre as teorias da escolha racional e os estudos sobre conexão eleitoral. Deve-se ressaltar, contudo, que, devido aos limites desta monografia, procurou-se buscar uma literatura básica sobre as duas teorias sem qualquer pretensão de esgotar o tema. A segunda parte refere-se à apresentação e análise dos dados empíricos, como já enumerados - as atas da Subcomissão de Saúde Seguridade e Meio Ambiente da Assembléia Nacional Constituinte, as emendas dos parlamentares da bancada da Amazônia ao anteprojeto da Constituição e o registro do tema meio ambiente nos recortes de jornais, disponíveis no Banco de Dados Biblioteca Virtual do Senado Federal. Como não poderia deixar de ser, foram consultados os anais da ANC, especificamente da sessão de 25 de maio de 1988, data em que o capítulo do meio ambiente foi aprovado no plenário.

A análise das 24 atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, em sua íntegra, teve o objetivo de analisar como se deu a discussão do tema no início dos

trabalhos da ANC. Recorreu-se à análise das emendas apresentadas pelos parlamentares dos sete Estados que compõem a região Norte, com o objetivo de identificar quantas e quais emendas diziam respeito ao tema meio ambiente. Por fim, o estudo de como o tema foi divulgado na imprensa foi feito procurando identificar os representantes da região Norte entre os porta-vozes da questão ambiental, durante os trabalhos da ANC.

2. ANÁLISE TEÓRICA DO PROBLEMA

A promulgação da Constituição, em 1988, e a redemocratização do Brasil, após 21 anos de ditadura militar, lançaram novas luzes sobre o Congresso a partir de 1988 e fez surgir uma série de estudos sobre a atuação dos parlamentares brasileiros. Boa parte desses estudos se baseia em teorias criadas para analisar o parlamento americano, seguramente o mais estudado do mundo (LIMONGI, 1994).

Como no caso do Congresso dos Estados Unidos, o que tem motivado muitos estudiosos brasileiros é entender como e por que agem os legisladores. O que os leva a propor ou se posicionar favoravelmente a uma matéria em detrimento de outra? Este estudo vai lançar mão empiricamente de um momento marcante da vida política brasileira - a elaboração da Carta Constitucional que guiaria o País pelo caminho da democracia - como forma de contribuir para esse debate. Para avançar nesta análise teremos como objeto de estudo a bancada da Amazônia e a relevância dada por esta para o tema do meio ambiente. A escolha do assunto se deu em função de sua polarização atual, onde há claramente posições mais preservacionistas e outras mais desenvolvimentistas.

O marco teórico escolhido para analisar a atuação da bancada da Amazônia na Assembléia Nacional Constituinte foi o neoinstitucionalismo, especialmente em sua escola da Escolha Racional aliada aos estudos sobre conexão eleitoral, que serão explicitados mais adiante.

Mais do que analisar como agem e por que agem os deputados e senadores, este estudo deseja fazer uma conexão entre essas ações e as preferências do eleitorado. É possível, analisando as proposições dos parlamentares, dizer quais são os temas que mais mobilizam o eleitorado de uma região?

Parece óbvio que os eleitores não formam uma massa homogênea. Dentro de uma mesma região ou Estado e até numa mesma residência pode haver múltiplas preferências, mas é claro também que, ao analisar o comportamento parlamentar e sua relação com o que deseja o eleitorado, está se observando quais dessas escolhas parecem mais freqüentes aos olhos dos legisladores a ponto de levá-los a optar por uma determinada medida. É fato também que as preferências coletivas não são a simples soma de cada uma das opções individuais. “Mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber as preferências da coletividade” (LIMONGI, 1994, p. 5).

É importante ressaltar que a análise sobre a atuação dos parlamentares e suas conexões com o que desejam os eleitores é um importante meio de avaliação do nosso modelo de

representação. As decisões parlamentares estão sintonizadas com as preferências dos eleitores? Esta é uma pergunta que deve ser feita cada vez com mais frequência à medida que nossa democracia avança. A hipótese é de que sim, movidos pela lógica eleitoral, os representantes procuram se posicionar de forma a atender à média do eleitorado e assim garantir os votos necessários à reeleição ou à eleição em um cargo executivo.

De acordo com a teoria da escolha racional, os atores políticos como quaisquer outros fazem suas escolhas a partir de um conjunto de alternativas e têm um objetivo muito claro: maximizar os ganhos da alternativa escolhida ao mesmo tempo em que minimizam as perdas com a rejeição das demais. Em se tratando de parlamentares, maximizar ganhos significa sucesso eleitoral: reeleição ou eleição em um outro posto. Em outras palavras: “A necessidade básica de todo e qualquer político é encontrar os meios necessários a fim de garantir sua reeleição” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2006, p. 738).

Para isso, obviamente, precisam da aprovação dos eleitores. Dessa forma, ao tomar posição, levam em conta as preferências ou o que julgam serem as preferências dos eleitores. Esse caminho nos levará a tratar também dos estudos da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974, *apud* PEREIRA e MÜLLER, 2003, p. 736). Este autor analisou os vínculos que se criam entre eleitos e eleitores (conexão eleitoral) e destacou três razões que levariam um cidadão a escolher um determinado representante. A primeira é a tomada de posição (*talking points*) sobre temas importantes, a segunda é assumir a autoria pela distribuição e reivindicação de benefícios (*credit claming*) e por último, a propaganda (*advertising*).

Para começar, no entanto, vamos aprofundar alguns tópicos sobre a teoria da escolha racional, surgida a partir do movimento batizado de “novo institucionalismo”. Farejohn e Pasquino (2001, p. 05) mostram que a teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, graças aos trabalhos de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. “Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais” (Ibidem, p. 06).

Já Hall e Taylor (2003) dividem o novo institucionalismo em três escolas de pensamento, a saber: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Segundo esses autores, todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As

imagens que cada uma dessas escolas apresenta do mundo político, contudo, são muito diferentes (Ibidem, p. 197).

Para os objetivos deste estudo, vamos nos limitar a analisar, dentro do novo institucionalismo, a teoria da escolha racional. Limongi (1993) explica que esta surgiu como uma alternativa às teorias comportamental e pluralista que prevaleceram até a década de 50. Ainda sobre a origem da escolha racional, é possível dizer que esta teve grande importância no contexto dos estudos de comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos (HALL & TAYLOR, 2001, p 202).

Apesar das muitas variáveis na interpretação desta escola, é possível, de acordo com seus estudiosos, identificar alguns consensos. De modo geral, os teóricos da escolha racional postulam que as ações dos atores sociais são resultado de um cálculo utilitário:

Os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto grau de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos (Ibidem, p. 205)

Os teóricos da escolha racional defendem que a ação dos atores é determinada, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, fortemente influenciado pelas expectativas do ator, relativas ao comportamento provável dos outros atores. (Ibidem, p. 206)

Tomando emprestada a definição de Pasquino (2001), vamos conceituar ato racional como aquele que foi escolhido porque está entre os melhores disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e desejos. Ou explicitando: “atos racionais maximizam preferências ou desejos” (PAQUINO, 2001, p. 07).

O pressuposto básico dessa teoria como já dito anteriormente é o de que os parlamentares tomam decisões trabalhando para obter a reeleição. “Mesmo que movidos pela busca do bem comum, os Congressistas terão que se reeleger para poder perseguir esse objetivo. Logo políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetem mais diretamente e de forma positiva, é lógico, as suas chances de reeleição” (LIMONGI, 1994, p. 05).

O mesmo autor mostra que esses pressupostos são perfeitamente aplicáveis ao congresso americano, definido pelos pesquisadores como um espaço com grande fraqueza dos partidos e baixa disciplina partidária no seu interior. Esses fatos fazem com que as ações dos congressistas sejam movidas pelo interesse individual em se reeleger. Esse pressuposto nos parece perfeitamente familiar no caso brasileiro, onde a votação em lista aberta faz com que haja personalismo exacerbado nas eleições com disputa mesmo no interior dos partidos.

Sobre a maneira como os autores utilizam a conexão eleitoral para analisar o caso brasileiro, escreveram Cintra e Lacombe (2007, p. 157).

Na interpretação com conexão eleitoral, as normas eleitorais induziram o individualismo dos parlamentares, a busca de políticas particularizadas, clientelistas, de custos difusos para a sociedade, mas benefícios concretos, endereçados a restritos redutos eleitorais (157)

Esse sistema eleitoral faz com que o interesse em agradar as bases seja uma variável importante nos estudos do legislativo brasileiro, atingindo indistintamente parlamentares dos diferentes Estados e regiões. Segundo Santos (1995: 106),

Do ponto de vista do tipo de legislação preferencialmente produzido pelos deputados, não existe diferença entre o comportamento de representantes das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e representantes do Sul e Sudeste. Isto é, a produção legislativa não distingue o comportamento de deputados no que concerne ao aspecto regional da representação política no Brasil.

É possível supor, portanto, que este estudo, aplicado à bancada da Amazônia em relação ao tema meio ambiente, poderia ser estendido às bancadas de outros Estados e regiões em relação a outros temas, com resultados semelhantes, uma vez que o que está no cerne da questão é a chamada conexão eleitoral. Ou seja, os parlamentares escolheriam como linha de frente em suas ações aqueles temas que têm mais apelo perante os eleitores de suas bases.

Uma consequência dessa necessidade de agradar as bases seria um permanente conflito entre o Executivo - e suas políticas de cunho nacional - e o Congresso na disputa por benefícios para suas bases eleitorais. “As chances de um deputado se reeleger são uma função positiva das políticas por ele obtidas em benefício direto de seu eleitorado” (*Ibidem*).

Voltando aos estudos da conexão eleitoral, Mayhew, em seu trabalho *Congress: The electoral connection* (1974), reafirma o pressuposto básico da escolha racional, ou seja, o de que o parlamentar desenvolve seu trabalho tendo como objetivo a reeleição. Para ele, toda a atividade política visa apenas e tão somente a permanência do autor no cargo ou sua eleição para outro posto. Vale ressaltar que, enquanto no caso americano, a reeleição é o objetivo mais freqüente dos parlamentares, no Brasil há uma grande busca por cargos no executivo, o que provoca mudanças na configuração do congresso provocando por exemplo, menor especialização.

Mayhew desenvolveu sua teoria estudando o parlamento americano, onde o voto é distrital e majoritário. Dentro dessa realidade, tratou de ações que podem ser decisivas para o

sucesso eleitoral: as já citadas busca de crédito, tomada de posição e a publicidade. Vamos analisar resumidamente cada uma destas ações.

Para começar, trataremos da busca de crédito pela atuação junto ao governo. De acordo com o autor, esta ação é importante porque mostra ao eleitorado que seu representante é o responsável direto pela liberação de recursos que levam à comunidade as melhorias necessárias. Dessa forma o representante demonstra estar apto a satisfazer necessidades futuras. Dentro dessa ação, o exemplo mais emblemático no Brasil é sem dúvida o das emendas parlamentares ao Orçamento da União, em especial as chamadas emendas individuais, onde cada parlamentar procura destinar o máximo possível de recursos para benfeitorias em seus redutos eleitorais.

Outra ação é a tomada de posição que consiste no fato de que o parlamentar deve manifestar-se publicamente acerca de assuntos relevantes para seu eleitorado.

Por último, analisamos, à luz da teoria de Mayhew, a publicidade. Para ele, esta funciona como o meio de manter sempre vivo o elo entre o eleitor e seu representante.

É importante destacar que as teorias da escolha racional e os estudos sobre conexão eleitoral se tornaram importantes instrumentos de análise dentro da Ciência Política, servindo de referencial teórico para abordar questões tais como o comportamento parlamentar e o que os motiva na hora de propor políticas ou tomar decisões em relação a determinados temas.

Como dito, os pressupostos da teoria racional vêm da economia, mas, desde os anos 50, passaram a ser analisados à luz da Ciência Política. Um modelo utilizado é traçar um paralelo entre competição no mercado por bens e competição política por votos.

O parlamentar tem expectativa de que, propondo medidas que garantam benefícios para grupos específicos - sejam eles geográficos ou de interesse -, esses grupos perceberão sua atuação e nas eleições poderão premiá-lo com o voto. Da mesma forma, ao não provocar custos concentrados, o parlamentar não terá se comprometido com uma parcela estrita que tivesse arcado com os custos não inviabilizando assim sua reeleição. (LEMOS, 1998 59)

Ou seja, o voto seria uma razão direta dos benefícios que aquele parlamentar consegue levar aos eleitores de sua base, ao mesmo tempo em que consegue anular ou minimizar ao máximo os custos concentrados de uma proposição, ressaltando que o ideal é que estes custos tenham sempre caráter difuso.

Como ocorre com o ser humano de modo geral, os políticos também se vêm constantemente diante da necessidade de fazer escolhas, já que não têm tempo, tampouco recursos ilimitados para atender a todas as demandas de todos os eleitores. É preciso,

portanto, levar em conta os custos dessas escolhas. No caso da esfera política, os ganhos podem ser contabilizados em votos. Simplificando: a melhor escolha obviamente é aquela que agrada ao maior número de eleitores possíveis ao mesmo tempo em que desagrada ao menor número.

A consequência disso é que, guiados pela "lógica eleitoral", os congressistas estariam quase que levados exclusivamente a aprovar políticas de cunho clientelistas. Por política clientelista, de acordo com a definição cunhada por Santos (1995), entenda-se aquela que tem benefícios concentrados e custos difusos, conforme será analisado mais adiante.

Para entender melhor a teoria da escolha racional, vamos analisar as três vertentes nas quais ela se dividiu: distributiva, informacional e partidária, objetos da próxima seção desta monografia.

2.1 Vertentes distributiva, informacional e partidária

As teorias da escolha racional, que se opuseram a partir dos anos 50 às teorias behaviorista e ao pluralismo que até então dominavam o estudo da Ciência Política, surgiram a partir do que foi batizado de novo institucionalismo. Como o termo sugere, elas deslocaram o foco de estudo para as instituições. Dentro desse grupo de estudiosos, nasceu a teoria da escolha racional e, no seio desta, houve dissidências que levaram à construção de três vertentes: distributiva, informacional e partidária.

O estudo da composição das comissões, o comportamento parlamentar nestas e a importância ou falta de importância dos partidos no funcionamento dessas comissões são áreas a que essas três vertentes deram fundamental contribuição. Para as necessidades deste trabalho, contudo, faremos apenas uma breve descrição das três vertentes, uma vez que não analisaremos o funcionamento das comissões, mas tão somente o comportamento parlamentar dentro do pressuposto básico de que os congressistas fazem suas escolhas sempre voltadas para a reeleição. A fonte é a revisão da literatura feita por Limongi (1994).

A primeira vertente considerada a dominante é chamada de distributiva. Tem como pressuposto o fato de que, por serem guiados pela lógica eleitoral, os congressistas tenderiam a apoiar políticas clientelistas.

O termo distributivo pode ser traduzido de duas formas diferentes. A primeira seria o *pork barrel* que traduzindo quer dizer a concentração de benefícios geograficamente, dispersando o custo para muitos. Uma conceituação considerada mais ampla seria dizer quem ganha e quem perde exatamente com a política. Em, vez de concentrar-se em

custos-benefícios, os dois aspectos centrais dessa concepção são escassez e conflito. (KHERBIEL 1991, *apud* LEMOS 2001)

Lemos (2001, p. 02) lembra que a teoria da escolha racional postula que legisladores, sendo racionais, buscarão se reeleger, e que a reeleição é mais fácil de ser atingida quando o parlamentar concentra benefícios em eleitorados específicos. Dessa forma, a prática legislativa procuraria concentrar benefícios em grupos de interesses ou geográficos. Ou, como afirma Limongi (1994, p. 08), “as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão as que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela claramente identificada. Os custos de tais políticas tendem a ser dispersos. Esse tipo de política é a preferida porque garante maiores dividendos”.

Por sua vez, os eleitores também fazem suas escolhas baseados nos custos e benefícios. Conforme afirma o autor supracitado, “eleitores preferirão políticas que lhes oferecem benefícios tangíveis e dispersem custos” (Ibidem, p. 09).

A segunda vertente dentro da escolha racional é a informacional. Trabalha com o pressuposto de que o poder legislativo tem necessidade de decidir com base em informações. “O Congresso, portanto deve ser capaz de motivar os congressistas para que eles se tornem especialistas em certas áreas políticas e, o que é mais difícil, para que usem essas informações de que dispõem de maneira benéfica para todos” (Ibidem, p.4). Ou nas palavras de Lemos (1998: 49), “o modelo informacional enfatiza a estrutura institucional, em especial como as comissões desempenham papel preponderante na coleta e na distribuição das informações necessárias ao andamento legislativo”.

Nesse sentido, as comissões seriam, por excelência, o espaço dessa qualificação.

Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem o custo das decisões, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam um ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos, sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, sejam sua própria reeleição (RICCI e LEMOS, 2004, p. 108)

A diferença da vertente informacional para a abordagem distributiva no que diz respeito às comissões é que a vertente distributiva considera as comissões como arenas (Ibidem: 109), enquanto a abordagem informacional avalia as comissões como “agentes facilitadores dos ganhos de especialização fundamentais para a coleta e distribuição de informações aos Congressistas e para aproximar as políticas de seus resultados desejáveis, possibilitando assim a reeleição”. (Ibidem, p. 109). Um dos pontos dessa vertente é a

economia do processo decisivo com as informações: “A especialização dos parlamentares é fundamental para tornar o processo eficiente (aproximando a política dos resultados desejados)” (Ibidem, p. 117).

É necessário ressaltar que, no momento de elaboração da Constituição Brasileira, em 1987/1988, a questão ambiental, embora já florescesse em muitos fóruns internacionais e fosse debatida por grupos específicos dentro do País, ainda não tinha a mesma popularidade que atingiria na década seguinte, especialmente após a realização da Conferência das Nações Unidas, batizada de ECO 92, realizada no Rio de Janeiro. Havia, portanto, pouca informação acerca do tema meio ambiente. Não por acaso, o destaque da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente foi o deputado Fábio Feldman, criador, em 1980, da ONG OIKOS (União dos Defensores da Terra), entidade que encabeçou movimentos em defesa do Pantanal e da Amazônia. Feldman, portanto, já tinha experiência anterior na questão ambiental.

A terceira vertente da teoria da escolha racional é a partidária, que chama a atenção para os partidos como elementos importantes na estruturação da atividade legislativa.

“No modelo partidário, os resultados dependem essencialmente do partido majoritário que estiver no poder, e o processo legislativo é visto como tendencialmente favorável a ele. Essa abordagem [partidária] rejeita a dicotomia distributivismo/informacionismo (...).” (LEMOS, 2001, p. 566).

Ou, segundo Pereira e Müller (2000, p. 45), “Essa vertente dá grande poder aos partidos e, para seus defensores, as regras legislativas concedem aos partidos uma série de vantagens e poderes especiais que serão usados para controlar as ações das comissões em prol dos interesses dos membros dos partidos”.

Este ângulo de análise (vertente partidária) foi descartado neste estudo porque seria necessário fazer um trabalho detalhado sobre coesão partidária, tema já ampla e brilhantemente estudado por vários pesquisadores (FIGUEIREDO e LIMONGI 2005; LAMOUNIER, 1996; MELO, 2000), o que não caberia nos limites desta monografia.

2.2 Tipos de Leis

Usando a tipologia conforme conceituação de Santos (1995), uma decisão legislativa pode ser classificada quanto ao escopo e quanto à forma. Esta última se refere à maneira como uma decisão concede benefícios e impõe custos, ao passo que aquela diz respeito ao tamanho do grupo afetado pela mesma.

Em relação à forma, as proposições podem ser de regulação, quando criam regras ou quando são transferidoras de recursos que, como o nome sugere, fazem a transferência de benefícios aos eleitores. Em relação ao tamanho dos grupos, as leis podem ter benefícios concentrados, quando um grupo perfeitamente identificável é o beneficiado; e difusos, quando é impossível delimitar quem serão os beneficiados. O mesmo se aplica aos custos.

Quanto à forma que uma lei pode assumir, duas alternativas são possíveis. Uma delas se refere aos casos em que a lei propõe a regulamentação de atividades de setores da economia – seja no mercado de bens e serviços, seja no mercado de trabalho. A lei pode propor também regras que regulem a competição e a participação políticas. Nesses casos se pode dizer que a legislação assume uma forma de regulação (SANTOS, 1995, p. 107).

Os casos que têm suscitado mais estudos são aqueles que tratam da transferência de recursos. Como já vimos, pelos estudos da conexão eleitoral, assumir o crédito por essa transferência é uma maneira de mostrar ao eleitor que vale a pena manter o representante no cargo, garantindo-lhe a reeleição. Daí surge a idéia de que esse tipo de legislação teria forte adesão entre os parlamentares. Como afirma Santos (1995, p. 107), “uma lei pode transferir renda, patrimônio ou recursos da União para o benefício de indivíduos, grupos, regiões e empresas. Nesse caso se pode dizer que a legislação assume a forma de transferência de recursos”.

O autor classificou como clientelistas aqueles projetos que propõem transferências de recursos concentradas. Dentro dessa conceituação, parece bastante óbvio que a legislação sobre preservação ambiental se enquadraria perfeitamente no conceito de benefício difuso, podendo ter o custo concentrado entre a população daquela região a ser preservada e por isso teria maior dificuldade para obter a adesão dos parlamentares, em especial daqueles que habitam a área e estão próximos aos setores que arcarão com os possíveis ônus da preservação. O aumento de custos para implantação de plantas industriais seria um exemplo.

Segundo Lemos (ano: 1998 59),

as políticas que conferem benefícios a uma minoria e cujos custos são distribuídos à maioria - e são, portanto, minimamente percebidos por essa maioria – são mais fáceis de serem propostas porque atendem mais satisfatoriamente ao propósito da reeleição parlamentar.

Ou, em outras palavras:

O êxito de políticas que beneficiem toda a coletividade depende de estratégias que forcem os legisladores a visualizar benefícios eleitorais decorrentes de seu apoio a esse tipo de política, pois a expressão da vontade dos cidadãos em forma de políticas depende da conjugação de forças na área legislativa que é, em grande parte condicionada pela visibilidade do exercício de mandatos eletivos (SILVA, 1999, p. 30)

Outra classificação de leis que vem sendo adaptada para estudar o congresso brasileiro foi desenvolvida por Taylor- Robson e Diaz (1999, *apud* Neto e Santos, 2003) com o objetivo de estudar o comportamento dos parlamentares em Honduras. De acordo com esses autores, um projeto pode ser individual, quando atinge um único indivíduo ou um grupo muito pequeno (caso de pensão para viúvas de militares ou concessão de comendas); de nível local, quando os beneficiados são um só município ou um grupo muito pequeno de cidades. Já os projetos de agregação regional atendem a um ou mais Estados ou toda uma região. Há, ainda, de acordo com essa classificação, os projetos setoriais, que beneficiam um determinado setor da economia e, por fim, os projetos nacionais que atingem indiscriminadamente a todos os grupos. A partir dessa classificação, Neto e Santos (2003) desenvolveram uma nova tipologia, mais abrangente, para classificar as leis propostas pelo parlamento brasileiro. São elas: administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política social, cultural-científico-tecnológica e ecológica. Não nos deteremos na análise de cada uma delas. Para os objetivos deste trabalho, o importante é compreender a diferença entre as proposições com benefícios concentrados daquelas com benefícios difusos, sendo importante analisar também como se dá a distribuição ou concentração dos custos.

Se a meta dos parlamentares é o sucesso eleitoral e para isso precisam de votos, é necessário analisar quais tipos de política surtem melhor efeito nos resultados das urnas do ponto de vista dos legisladores. Vários estudos mostram que políticas concentradoras de recursos com custos difusos seriam mais eficientes no que diz respeito ao ao resultado eleitoral e, dessa forma, teriam maior apelo para obter a adesão dos parlamentares. Outro ponto importante a ser destacado é que, embora os temas nacionais sejam importantes para dar visibilidade ao parlamentar, são as decisões com impacto local que têm a capacidade de selar seu futuro político (PEREIRA e RENNÓ, 2001).

Vários estudos (FURTADO, 1983; SOARES 1973, *apud* SANTOS, 1995), AMES (1986 e 1987, *apud* SANTOS, 1995) FIGUEIREDO e LIMONGI (1993, *apud* Santos, 1995) procuraram mostrar que o comportamento clientelista e distributivo encontrava maior respaldo nos Estados pouco desenvolvidos. Santos, porém, mostra que, independente do Estado, todos os parlamentares agem tendo como referência suas bases locais. “A produção legislativa não distingue o comportamento de deputados no que concerne ao aspecto regional da representação política no Brasil”. (SANTOS, 1995, p.107)

O mesmo pode-se dizer em relação aos partidos. De acordo com Santos (1995, p.106), do ponto de vista da produção legislativa ordinária, isto é aprovada ao longo de uma sessão legislativa, o critério partidário também não é capaz de distinguir o comportamento

dos deputados (...) Os deputados de forma geral, independente dos partidos ao qual estão filiados preferem produzir legislação do tipo clientelista

Ou conforme afirma Lemos (1998, p.50), “os legisladores estão sujeitos a eleições periódicas e o espaço eleitoral é o geográfico, a conexão eleitoral significa que todo membro do Congresso tem fortes incentivos para buscar atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região”.

Ainda, de acordo com Lemos, uma importante consequência política das eleições localizadas é que uma representação intensa de interesses locais “pervade” o Congresso em uma variedade de assuntos. É fato que dentro das instituições existem normas de atuação, mas é preciso ressaltar que apesar das alternativas serem limitadas, existe espaço para as escolhas individuais.

Alguns críticos da teoria racional a acusam de tratar o indivíduo de um ponto de vista egoístico, levando em conta apenas suas próprias expectativas. Cumpre esclarecer, contudo, que, ao agir em busca de um benefício individual (a reeleição), os indivíduos podem acabar por tomar atitudes altruísticas (defesa do meio ambiente).

Outra crítica possível é que essa teoria deixa de levar em conta fatores psicológicos ou ideológicos e, muitas vezes, pode tratar os eleitores como uma massa homogênea. Os comportamentalistas ou deterministas, por exemplo, acreditam que o comportamento dos indivíduos é determinado por sua genética e pelas forças sócio-ambientais que operam sobre ele. “O indivíduo não é um ser egoísta e isolado. Ele age em contextos históricos institucionais e sociais determinados” (REIS, 1984, apud LEMOS: 1998)

Pelas limitações desta monografia, não aprofundaremos as diversas críticas que podem ser feitas à teoria da escolha racional e aos estudos sobre conexão eleitoral. Para analisar os dados empíricos no capítulo seguinte, vamos assumir o pressuposto de que os congressistas agem visando a reeleição e, por isso, buscam atender às demandas mais prementes na sua base eleitoral.

Trabalhamos com a hipótese de que, no momento de elaboração da Constituinte, os parlamentares da Amazônia teriam se dividido em um grupo menor que se posicionou pela preservação e uma maioria que defenderia a implementação de políticas mais desenvolvimentistas, uma vez que estas pareciam agradar mais aos eleitores da região que não desejavam arcar com o ônus da preservação ambiental.. É esta a hipótese que será testada, à luz da teoria da escolha racional, a partir da análise das atas da Subcomissão de Saúde Seguridade e Meio Ambiente, dos anais da sessão em foi votado o capítulo de meio ambiente e principalmente a partir do estudo das emendas apresentadas pelos parlamentares da região

Norte durante a Assembléia Nacional Constituinte. Como veremos mais adiante, contudo, essa hipótese não resistiu ao estudo dos dados empíricos.

2.3 Conflito e consenso

A informação tem um papel importante na teoria da escolha racional. Uma escolha pode parecer irracional e ser apenas fruto de desinformação, assim como determinadas matérias podem ter facilidade de aprovação, sem grande conflito apenas porque os eleitores não têm informações sobre as suas reais conseqüências e por isso dão certa margem de liberdade aos legisladores. “Um agente racional deve possuir a faculdade de entender os fatos a respeito do ambiente em que está inserido mediante a interferência a partir desses fatos” (SANTOS, 1995: 109).

A partir da classificação de Fabiano Santos (1995), parece-nos indubitável afirmar que as políticas de preservação ambiental têm benefício difuso, mas custo concentrado. Uma lei que limita os índices de poluição de uma fábrica, por exemplo, pode exigir investimentos extras, aumento de preços para os consumidores, entre outros custos. Os benefícios da redução da poluição atenderão de forma indireta a toda a população. Nesse sentido, pode-se concluir que as políticas preservacionistas encontrem baixa adesão dos parlamentares que, por buscarem a reeleição, tendem a aderir mais facilmente às matérias que tenham custos difusos, especialmente se os benefícios forem concentrados em suas bases eleitorais.

À primeira vista, contudo, poder-se-ia afirmar que haveria um consenso em torno do tema meio ambiente, já que é pouco provável que alguém deixasse de assumir como importante a preservação do planeta e conseqüentemente de toda a humanidade. Os próprios resultados da votação do capítulo do meio ambiente no plenário da ANC (450 votos favoráveis e apenas três contra) parecem apontar para essa quase unanimidade em torno da questão. De que forma esse consenso camufla conflitos é o que se vai tentar avaliar por meio da análise das práticas da bancada desde o início das discussões. Genericamente pode haver uma concordância: preservar o meio ambiente, mas os conflitos são passíveis de aparecer quando dentro de uma matéria específica começam a ficar claros os custos para determinados atores com os quais os parlamentares tratam diretamente.

3. ANTECEDENTES DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NO MUNDO

Na sua jornada sobre a terra, o homem sempre interferiu na natureza. No início, contudo, esta era vista como uma dimensão do divino. Algo sujeito exclusivamente aos humores celestiais. Foi a partir do processo de industrialização, com o aumento dos meios de produção intensivos, que o homem começou a perceber que suas ações tinham efeito sobre o ambiente e que estes efeitos poderiam voltar-se contra ele. Um marco nesse processo foi o caso do DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano) (CARSON, 1962). A autora revelou como o inseticida afetava a cadeia alimentar causando doenças aos animais e ao próprio homem. O título se refere ao fato de que, por onde o DDT ia sendo espalhado, restava apenas um imenso silêncio, já que não havia mais pássaros a cantar, mesmo na primavera.

A partir dos anos 70, autoridades e pesquisadores em vários países começaram a despertar para a necessidade de se criar mecanismos mais eficazes de proteção à natureza. Em 1968, cerca de 30 pesquisadores se reuniram na Itália, durante o que ficou conhecido como “Clube de Roma”. Desse encontro resultou o estudo batizado de “Os Limites do Crescimento” que, em resumo, afirmava que o planeta não tinha recursos para resistir ao ritmo de crescimento verificado naquele momento. O Clube de Roma foi o embrião da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia.

O conceito de desenvolvimento sustentável começou a ser definido em 1971 com o Painel de Founex, que ocorreu na cidade de mesmo nome na Suíça. O painel serviu como reunião preparatória para a Conferência de Estocolmo. Durante o painel começou-se a falar em um novo termo, o ecodesenvolvimento, que mais tarde viria a evoluir para o que conhecemos hoje como desenvolvimento sustentável.

Após a Conferência de Estocolmo, foram criados o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e a Estratégia Mundial de Conservação, apresentada em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). Esta, por sua vez, elaborou o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Em 1982, o Pnuma comemorou dez anos da Conferência de Estocolmo com uma sessão especial em Nairobi, Quênia. Em 1983, o Conselho de Administração do Pnuma voltou a se reunir e criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e solicitou um relatório sobre a questão, a ser preparado pelos governos por meio do Conselho de Administração do Programa.

O relatório analisou o crescimento populacional, a crise urbana e a pobreza; o consumo nos países ricos e a disponibilidade de água. Ao final, apresentou o desenvolvimento sustentável como única alternativa aos graves problemas enfrentados pela humanidade.

Em 1987, foi publicado o Relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), criada pela ONU e presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.. O documento ficou conhecido como relatório Brundtland, em referência à presidente do grupo.

O Relatório Brundtland, como também ficou conhecido, a despeito de seus pontos polêmicos, revela uma nova perspectiva de abordar a questão ambiental colocando-a como problema planetário, indissociável do processo de desenvolvimento econômico e social. Apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável, que articula princípios de justiça social, viabilidade econômica e prudência ecológica, como palavra de ordem e meta prioritária a ser, a partir de então perseguida. No interior da nova estratégia de sustentabilidade é destacada a importância da educação ambiental como alavanca indispensável de sua construção (REIGOTA,1994, *apud* LIMA, 1999, p. 05).

3.1 O Tema Meio Ambiente no Brasil

No Brasil, pode-se dizer que a preservação dos recursos naturais já era uma preocupação da coroa portuguesa, que criou mecanismos de proteção ao pau-brasil. Não se tratava, contudo, de uma preocupação ambiental, mas apenas de uma tentativa de evitar o esgotamento de um recurso econômico ².

Nos anos 70, quando a questão ambiental começava a ferver em todo o mundo, o País estava sob a égide do regime ditatorial e seu milagre econômico que tinha como uma das bases os grandes projetos desenvolvimentistas. São exemplos de obras desse período a usina de Tucuruí e a Transamazônica. Isso pode explicar porque, no início a questão ambiental não foi recebida com entusiasmo pelo governo brasileiro. Havia entre os militares o pensamento de que a preservação ambiental estava a serviço das nações desenvolvidas como instrumento para retardar o crescimento dos países subdesenvolvidos e até mesmo como uma interferência na soberania nacional. Foi com esse discurso que a diplomacia brasileira participou da conferência de Estocolmo.

Apesar desse ponto de vista, a pressão internacional fez com que o governo brasileiro criasse uma estrutura para controle ambiental A lei de número 6.902/81 estabeleceu as

² Para uma análise mais aprofundada, consultar Batista e Oliveira, O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira, disponível <http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=46>

estações Ecológicas e as Áreas de preservação Ambiental. Por meio da lei 6.938/81, surgiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Para Bredariol (2001), essa política se desenvolveu como resultado da ação de movimentos sociais locais e de pressões vindas de fora do País. É consenso entre os pesquisadores que, até a Conferência de Estocolmo em 1972, não havia política ambiental. As preocupações com a exploração dos recursos naturais se davam mais pelo viés econômico. “Naquele momento, as preocupações eram o controle da poluição industrial e urbana, o controle do uso de biocidas na agricultura e a criação de unidades de conservação da natureza” (Ibidem).

O grande marco dessa questão no Brasil, contudo, foi a Assembléia Nacional Constituinte que deu ao meio ambiente *status* de direito fundamental, uma verdadeira extensão do direito à vida. Até 1988, o termo meio ambiente nunca havia aparecido em uma Constituição Brasileira, embora a de 1946 já tivesse falado em “patrimônio, cultural, histórico e paisagístico”.

É importante ressaltar que, além de ganhar um capítulo exclusivo, o tema tornou-se transversal em nossa Carta Magna, ou seja, permeia textos contidos em vários outros capítulos e artigos. A partir da Constituição, o poder público passou a atuar na preservação ambiental, não apenas por vontade própria, mas porque assim lhe é determinado pela lei maior do País. O processo como se deu a inclusão desse capítulo na Constituição é o objeto desta monografia em suas próximas páginas. Antes, vamos entender de que forma foi organizada a Assembléia Nacional Constituinte e qual espaço dedicado ao tema meio ambiente dentro dessa estrutura.

4. A ESTRUTURA DECISÓRIA DA ANC E A POLÊMICA COM O CENTRÃO

Apesar do trabalho feito por um grupo de notáveis a pedido do então presidente da República, José Sarney, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 partiu do zero para elaborar o texto da Carta Magna. Ou seja, não havia um anteprojeto a partir do qual iniciar as proposições.

A ANC começou os trabalhos de forma descentralizada, mas chegou-se a propor a criação de um grupo de parlamentares escolhidos para elaborar um anteprojeto, idéia que foi imediatamente rejeitada sob o argumento de que, dessa forma, uns poucos privilegiados teriam o monopólio sobre as idéias para a nova Constituição. O grande desafio da ANC era promover a participação de todos os Constituintes na elaboração do texto da Carta Magna.

Conforme mostra Gomes (2006), o regimento interno aprovado logo após a instalação da ANC, estabelecia que os trabalhos constituintes teriam um formato descentralizado, sendo basicamente elaborado de baixo para cima. A ANC foi então dividida em Comissões que, por sua vez, se dividiram em Subcomissões. Ao todo, foram criadas oito comissões, divididas cada uma em três Subcomissões, num total de 24. Cada Subcomissão era composta por 21 parlamentares. Numa segunda etapa, as sugestões dessas comissões passavam pela comissão de Sistematização, a quem cabia consolidar os oito relatórios elaborados pelas Comissões e só então os projetos eram levados à apreciação do plenário.

O funcionamento da ANC foi dividido em sete etapas (OLIVEIRA, 1993). A primeira chamada de preliminar foi a definição do regulamento interno e a etapa de recebimento das sugestões dos cidadãos, dos próprios constituintes e das entidades da sociedade civil. A segunda etapa foi dedicada às discussões nas Subcomissões Temáticas, onde, após a realização de audiências públicas, coleta de sugestões e análise das matérias pelos constituintes que as compunham, era apresentado o anteprojeto do relator que poderia, nessa fase, receber emendas.

Votado o relatório na Subcomissão, ele era submetido ao crivo da Comissão. O meio ambiente, assunto que nos interessa neste trabalho, fazia parte da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que funcionou no âmbito da Comissão da Ordem Social.

A primeira das oito comissões era a de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, que foi dividida nas subcomissões da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, e, por fim, Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.

A segunda era de Organização do Estado, que reunia as subcomissões da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Estados e Subcomissão dos Municípios e Regiões. A terceira era a Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, dividida em subcomissões do Poder Legislativo, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e Ministério Público.

A quarta era a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, composta pelas Subcomissões de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; de Defesa do Estado da Sociedade e de sua Segurança; Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas.

A quinta Comissão era do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, dividida em: Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas; de Orçamento e Fiscalização Financeira, e por fim, Subcomissão do Sistema Financeiro. A sexta comissão era da Ordem Econômica dividida em Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade o Subsolo e da Atividade Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. A sétima era a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes da Ciência e Tecnologia e da Comunicação dividida em Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte, Subcomissão de Ciência, Tecnologia e da Comunicação e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

Na oitava Comissão, da Ordem Social, estavam as Subcomissões dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e ainda a Subcomissão dos Negros.

Aprovados nessas comissões temáticas, os relatórios eram submetidos à Comissão de Sistematização a quem caberia fazer o anteprojeto da Constituição. A quinta etapa era a apreciação em plenário, feita em dois turnos, quando o projeto também poderia ser emendado e, por fim, o projeto era levado para a Comissão de Redação.

Durante o processo de elaboração do texto, houve discordâncias sobre o regimento interno, isso porque as propostas aprovadas nas Subcomissões e Comissões eram claramente progressistas, não representando a maioria do plenário. Isso ocorreu porque os presidentes e relatórios das Comissões e Subcomissões foram, em sua maioria, escolhidos pelo líder do PMDB, senador Mário Covas, o que acabaria influenciando grandemente nos rumos da Carta Constitucional. A Comissão de Sistematização era formada pelos presidentes e relatores das Comissões e Subcomissões, daí a influência. Mas o grande motivo de insatisfação eram as dificuldades para que uma proposta da Sistematização fosse alterada no plenário, uma vez que eram necessários 280 votos para derrubar uma proposição. No dia 11 de novembro de 1987,

foi apresentada uma emenda ao regimento interno, de autoria do Centrão - um grupo suprapartidário, com clara tendência liberal-conservadora. A emenda foi aprovada em 3 de dezembro e permitiu que a maioria absoluta (280 votos) apresentasse emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções.

Outra mudança foi a inversão da necessidade da maioria: os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta. (OLIVEIRA, 1993, p. 13)

Como boa parte das discussões do texto Constitucional, o capítulo do meio ambiente também recebeu emendas do Centrão, que foram contestadas pela Frente Verde, presidida pelo deputado Fábio Feldman. O ponto de maior polêmica foi justamente o *caput* do artigo no ponto que tratava das responsabilidades da sociedade sobre a preservação:

Enquanto a Sistematização afirma que "todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo", a proposta do Centrão dispõe que cabe ao poder público "proteger o meio ambiente e equilíbrio ecológico" (O GLOBO 1988).

A Frente Verde defendia o projeto tal como fora discutido desde a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Para o deputado Fábio Feldman, a emenda do Centrão "mutilava o texto" (Ibidem). Os defensores da emenda, porém, argumentavam que não havia necessidade "de pôr todo mundo fiscalizando" (Ibidem).

No final, a proposta dos Verdes acabou sendo aprovada, graças a um acordo com as lideranças partidárias. O acordo surgiu depois que o Centrão se viu enfraquecido, visto que muitos de seus integrantes eram também membros da Frente Verde. A insistência em alterar o capítulo poderia levar a um racha irreversível dentro do grupo que, por isso, optou pelo acordo. O deputado Gastone Righi que participou dos debates desde a Subcomissão sintetizou assim o acordo em matéria do jornal A Tarde:

Ir contra a preservação do meio ambiente é ir contra a vida, contra o direito de todos desfrutarem de uma qualidade de vida isenta dos perigos e ameaças explosivas (...). As divergências e firulas semânticas, então, só podiam ser esquecidas. Saiu vencedor da discussão o povo brasileiro (A Tarde 1988).

5. O PERFIL DA BANCADA DA AMAZÔNIA NA ANC

Para obtermos uma lista com parlamentares da bancada da região Norte³, recorreu-se a duas fontes: a primeira foi a Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CED) da Câmara dos Deputados, que forneceu a lista com 50 deputados Constituintes da bancada. Já a lista de senadores foi obtida a partir de consulta ao portal da Constituinte, disponível nos sites do Senado e Câmara. Faz-se necessário ressaltar que, à primeira vista, os números podem causar estranheza, uma vez que há Estados com mais de três senadores. Uma explicação para essa incongruência é o fato de que, durante o processo, houve posse de suplentes. Houve também caso de parlamentar que assumiu o mandato na ANC, mas perdeu o mandato porque, porque ficou sem os votos destinados a Júnior, nome pelo qual era conhecido em Rondônia. A perda ocorreu porque havia outro candidato com esse registro. Dessa forma, Júnior aparece na lista de Constituintes fornecida pela Câmara, embora não haja produção legislativa em seu nome no período.

Feita essas considerações, vamos a um breve perfil dos Constituintes que compõem o objeto de estudo desta monografia, a partir da lista fornecida pela CED. A bancada da região Norte seguiu, proporcionalmente, o mesmo padrão do conjunto da ANC, cabendo ao PMDB mais de 40% das cadeiras.

Vejamos: dos 559 Constituintes, 238 eram do PMDB (42,5%). Na bancada dos sete Estados analisados, formada por 72 parlamentares, 34 eram do PMDB, percentual de 54%. Cabe aqui ressaltar que esses dados fazem parte de bases diferentes. O Conjunto da ANC se refere ao momento de instalação da Constituinte, uma vez que ao longo do processo houve baixas nas fileiras peemedebistas (no dia da promulgação, o partido contava com 238 parlamentares). Já o estudo em relação à bancada do Norte foi feito com os parlamentares que em algum momento participaram do processo da ANC, mesmo assim a comparação é válida, já que essa proporção (de cadeiras do PMDB) se manteve sempre acima dos 40%.

Os demais partidos com representantes da região na ANC foram PFL (17); PDS, PTB (4); PDT, PP, PPB, PSDB, PDC (2) PDT (1). Não foi possível localizar o partido de um senador Constituinte.

Se a divisão partidária seguia os padrões do conjunto da ANC, a participação feminina da bancada foi surpreendente. Dos 559 constituintes, apenas 26 eram mulheres, o que representava somente 4% do total. Na bancada do Norte, essa participação proporcional era

³ A lista de todos os parlamentares da bancada com os respectivos partidos poderá ser consultada no anexo 2 deste trabalho

quase três vezes maior. Dos 72 parlamentares estudados, oito eram mulheres, o que equivale a 11%.

Em relação aos Estados, os senadores estudados se dividiam entre Rondônia (6), Tocantins (4), Amazonas (4), Acre (3), Pará (3) e Mato grosso (2). Os deputados se dividiam entre Pará (17), Roraima (9), Acre (8), Amazonas (8), Rondônia (4) e Amapá (4).

6. ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

Para testar as hipóteses deste trabalho, recorreu-se às atas das reuniões de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, aos Anais da sessão de votação do capítulo de Meio Ambiente, realizada em 25 de maio de 1988 e ainda às emendas dos parlamentares dos sete Estados da região Norte que constam no banco APEM (Anteprojetos, Projetos e Emendas da Assembléia Constituinte de 1988), disponível no site do Senado Federal⁴. Outra fonte de pesquisa foram recortes encontrados no banco “Constituinte nos Jornais” disponíveis na biblioteca virtual do Senado Federal. Faz-se necessário esclarecer que a discussão sobre a preservação ambiental pode ter ocorrido em outras comissões e subcomissões e veio a tona na votação de temas como função social da propriedade, uso do solo, entre outros. Neste trabalho, contudo, vamos nos concentrar na discussão específica do capítulo do meio ambiente por entender que ela encerra grande parte das opiniões sobre o assunto e tem o mérito de nos fornecer um registro histórico do surgimento deste que ainda hoje é apontado como um dos mais modernos trechos da Carta brasileira, conforme avaliação feita pelo deputado Fábio Feldmam que presidiu a Frente Verde e teve papel decisivo nas negociações para aprovação do texto. “É muito visionário e avançado. Cada vez mais se reconhece que foi um texto com visão de futuro”⁵.

Vamos iniciar a análise empírica deste trabalho com uma descrição e resultados da análise das atas da comissão responsável pelo início das discussões sobre o tema.

6.1 A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

Foram analisadas todas as 24 atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente⁶. A escolha por essa fonte primária se deu porque a Assembléia Nacional Constituinte não partiu de um anteprojeto. Não se pode esquecer, contudo, que, na fase pré-constituinte, o presidente José Sarney criou, por meio do decreto 91.450 de 18 de junho de 1985, a Comissão de Estudos Constitucionais, formada por 50 membros, que logo passaram a ser chamados de “Os Notáveis”.

O anteprojeto do grupo foi entregue no dia 18 de setembro de 1986 e foi definido pelo chefe do executivo como “um acervo de contribuições para reflexões dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p.457). O

⁴ www.senado.gov.br

⁵ entrevista por telefone em junho de 2008

⁶ Disponíveis em <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente/ComESub.pdf>

documento acabou, porém, não sendo utilizado pelos constituintes. “Em verdade, o trabalho recebeu do governo o tratamento de um relatório ou documentário e não propriamente de um anteprojeto, qual fora concebido” (Ibidem).

Dessa forma, as subcomissões partiram do zero na elaboração da nova Carta Constitucional. A Assembléia Nacional Constituinte foi dividida em oito comissões⁷ que, por sua vez, se dividiram em subcomissões, num total de 24, conforme descrito na seção anterior. O tema do Meio Ambiente foi agrupado dentro da Comissão da Ordem Social, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.

Em princípio, essa comissão seria apenas de Saúde e Meio Ambiente, num arranjo que agradou aos constituintes defensores da causa ambiental, mas, por pressões do que ficou conhecido como *lobby* dos médicos, a seguridade acabou sendo levada para discussão juntamente com a saúde. Assim, o meio ambiente perdeu terreno, o que foi considerado uma primeira derrota dos parlamentares verdes, grupo criado para defender a causa ecológica na ANC, sob a liderança do deputado paulista Fabio Feldman,.

Vejamos sobre o assunto, o que foi publicado no jornal Correio Braziliense:

Anteriormente, bem colocado junto com a questão de Saúde, ficou prejudicado, com a entrada na subcomissão, da temática sobre Seguridade. A partir daí, a tendência, temem os ecologistas, é passar a existir uma preocupação maior com a Previdência Social, em prejuízo do meio ambiente, tendo em vista um cerrado lobby por parte da classe médica⁸ (Correio Braziliense, 1987).

A despeito da divisão de espaço com dois temas (saúde e seguridade) com grande poder de mobilização sobre a agenda parlamentar, foi na Comissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que começou a se desenhar o que viria a ser o primeiro capítulo a tratar exclusivamente do meio ambiente numa Constituição Brasileira. Por isso, apesar das várias modificações a que o texto das Comissões estaria sujeito nas etapas seguintes do processo de elaboração da Carta Constitucional, seria impossível buscar a gênese da questão no texto da Carta Magna sem analisar as reuniões desta subcomissão.

Para os estudos do comportamento parlamentar, essa análise se faz importante também porque não se podem desprezar as motivações para que deputados e senadores ingressem em uma ou outra comissão: “As comissões podem se tornar instrumentos

⁷ Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão de Organização do estado, Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, Comissão de Organização Eleitoral, partidária e Garantia das instituições, Comissão do Sistema Tributário, orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica. Comissão da Ordem Social e por fim Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

⁸ Correio Braziliense, Brasília, nº 8754, p. 6, 30/03/ de 1987

organizacionais que viabilizam o objetivo principal dos políticos: a reeleição” (RICCI e LEMOS, 2004, p 108).

Embora não se tenha aprofundado aqui o estudo do comportamento parlamentar em relação à escolha pelas comissões, é lícito avaliar que essa opção se dá em razão da conexão eleitoral e de preferências anteriores dos constituintes ou aquilo que identificam serem as preferências do eleitorado. Não por acaso, o grande destaque nos debates sobre meio ambiente foi o constituinte Fábio Feldman, único parlamentar que, nas eleições de 1986, foi eleito sob a bandeira da ecologia. Uma primeira conclusão dos trabalhos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente é a baixa presença de parlamentares da região Norte entre seus membros⁹. O Estado com maior número de constituintes nesta Subcomissão foi São Paulo, com oito representantes, seguido por Minas Gerais (sete), Rio Grande do Sul (quatro), Paraná, Maranhão e Goiás (três), Distrito Federal, Mato Grosso, Ceará, Bahia e Rondônia (dois), Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (com um representante cada)¹⁰.

Dos 21 integrantes da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, apenas dois eram da região Norte. Embora valha ressaltar a participação de constituintes de todas as regiões do País nessa Subcomissão, é impossível não destacar a predominância dos parlamentares de São Paulo e Minas Gerais, que juntos contavam com quinze das 21 vagas disponíveis, o equivalente a mais de 70% do total de cadeiras.

Um ponto importante a destacar é que, por tratar da saúde e seguridade, além do meio ambiente, essa Subcomissão atraiu constituintes interessados nos dois primeiros temas, sem necessariamente terem afinidade com as questões ambientais. Portanto, a simples participação na Subcomissão pode não constituir um bom indicador para avaliar o comportamento dos parlamentares quanto ao capítulo de meio ambiente. Para analisar melhor a questão, faz-se necessário buscar outros dados. Um deles é a participação efetiva dos parlamentares nas reuniões. Para isso recorreremos aos registros de presença que constam nas atas.

Antes de apontar os resultados, é preciso explicar que, em todas as atas, consta a lista de presença dos constituintes que em algum momento estiveram presentes à Subcomissão. É comum que parlamentares passem pelas reuniões apenas para registrar presença, avaliem o tema proposto e saiam da sala para outras atividades. Feitas essas ressalvas, vale a pena

⁹ Informação fornecida pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CED) da Câmara dos Deputados

¹⁰ Confira a lista completa dos parlamentares membros da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente no anexo 2.

conferir a participação efetiva dos Estados nas reuniões da Comissão, conforme mostra a tabela abaixo a seguir:

Os destaques de participação nas reuniões foram os Estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, com baixa adesão dos representantes dos Estados da região Norte.

QUADRO 1

Presença dos deputados e senadores nas reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, conforme registro nas respectivas atas

Estado	Número de parlamentares com presença em uma ou mais reuniões da Subcomissão
Bahia	3
Rio Grande do Sul	2
Paraná	4
Pará	1
São Paulo	8
Minas Gerais	5
Santa Catarina	2
Maranhão	1
Sergipe	1
Mato Grosso do Sul	1
Mato Grosso	2
Distrito Federal	2
Rio Grande do Sul	1
Acre	1
Goiânia	2
Rio de Janeiro	1
Ceará	2
Rondônia	1
Espírito Santo	1

FONTE: elaboração própria, a partir da lista de presença nas atas das reuniões

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente foi instalada no dia 7 de abril de 1987 e encerrou seus trabalhos em 25 de maio, após 24 encontros. Para analisar seu trabalho, recorreu-se às atas disponíveis no banco acessível nos anais da Assembléia Nacional Constituinte por meio do site do Senado Federal. Foram analisadas ao todo 330 páginas com resumo e íntegra das notas taquigráficas dessas reuniões.

A subcomissão teve como presidente o deputado Constituinte José Elias Murad, um médico eleito pelo PTB de Minas Gerais. O primeiro e segundo vice-presidentes foram os deputados Fábio Feldmann, que trazia na bagagem ampla atuação na área ambiental, e Maria

de Lourdes Abadia (PMDB/MG), respectivamente. A relatoria coube ao deputado mineiro Carlos Mosconi.

A segunda reunião oficial da comissão deveria ter acontecido logo no dia seguinte à instalação, mas, como ocorreria nas duas datas previstas, não houve quorum. No dia 9 de abril, repetiu-se a falta de quorum, desta vez justificada pelo fato de que boa parte dos parlamentares encontrava-se ocupada com a escolha do relator daquela que seria a mais poderosa Comissão da ANC: a de Sistematização. Apesar da falta de quorum, os parlamentares presentes realizavam reuniões extra-oficiais para discutir, principalmente, os mecanismos de funcionamento da subcomissão, todas devidamente registradas nos anais.

No segundo desses encontros informais (o terceiro da subcomissão, contando com a sessão de instalação), foi desenhado um cronograma de realização de audiências públicas que ficou assim distribuído: duas audiências para discutir a seguridade (nos dias 14 e 21 de abril de 1987), quatro para o tema saúde (nos dias 22, 23, 28 e 29 de abril de 1987) e as duas últimas destinadas ao tema Meio Ambiente (5 e 6 de maio de 1987).

Uma primeira conclusão da leitura das atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente é que, diferente do que ocorre hoje, quando a preservação da Amazônia se tornou o emblema maior da causa ambiental no País, durante a ANC, a região ainda vinha a reboque de outras áreas, onde a preservação parecia mais urgente. Assim, nas atas, os assuntos mais citados pelos parlamentares que defendiam a causa ecológica eram os gravíssimos índices de poluição na cidade paulista de Cubatão e os garimpos no Pantanal. Mas a grande polêmica ligada ao meio ambiente eram as usinas nucleares.

Ainda sob o clima da guerra fria (o muro de Berlim só cairia um ano após a promulgação da Carta Constitucional) e sob o impacto da corrida armamentista dos países desenvolvidos, o Brasil começava a investir na construção de usinas nucleares para a geração de energia. Havia grande temor da proliferação dessas usinas e suas conseqüências, preocupação agravada pelo acidente, um ano antes de instalada a ANC, na usina nuclear de Chernobyl (União Soviética), até hoje o mais grave acidente nuclear registrado no planeta. Incluída no relatório da Comissão da Ordem Social – no âmbito da qual estava a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente – a proibição das usinas foi derrubada na Comissão de Sistematização. A derrota dos verdes só não foi maior graças à emenda do senador Itamar Franco (Sem Partido /MG), que previa que as usinas que operassem com reator nuclear deviam ter sua localização definida por lei federal. Na prática passou a ser necessária a autorização do Congresso para que novas usinas fossem instaladas no País. A emenda foi aprovada por 302 votos contra 116.

Como já citado, a necessidade de dividir a agenda da Subcomissão entre os temas meio ambiente, saúde e seguridade fez com que o primeiro perdesse espaço. Do total de 24 reuniões registradas nas Atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio, disponíveis nos anais da ANC, apenas duas trataram exclusivamente de meio Ambiente.

O monopólio dos temas saúde e seguridade, contudo, não era o único entrave à ampliação dos debates sobre meio ambiente na pauta da Subcomissão. No início dos trabalhos, esta enfrentou uma série de adiamentos em função da falta de quorum, tanto que na quinta reunião, realizada no dia 15 de abril, o constituinte Oswaldo Almeida (PL/RJ) chamou a atenção dos colegas. Era o dia em que o ministro da Previdência Social, Raphael de Almeida Magalhães, deveria comparecer à Subcomissão, mas cancelou, arrancando críticas dos constituintes. Foi em meio às queixas quanto à ausência do ministro que Almeida chamou a atenção dos constituintes.

Somos 21 membros, ao que me consta, e estamos aqui em menos da metade. Isto representa, da nossa parte, a primeira falha, antes até do ministro – não estou aqui defendendo o ministro, não! Só queria caracterizar. Se o ministro aqui viesse e contasse de fato, como contaria, com a presença reduzida dos membros desta nossa subcomissão, quem ficaria numa situação de certo modo constrangedora seríamos nós, os componentes da subcomissão. (5ª reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, 14 de abril de 1987)

No dia 14 de abril, data em que deveria ser realizada a quinta reunião, mais uma vez não houve quorum, mas vale registrar a manifestação do Constituinte Fábio Feldman que, a despeito dos atrasos nas discussões, pressionava para manter o cronograma de visitas ao Pantanal e a Cubatão. O constituinte lembrou que estava para completar um ano de um dos mais graves acidentes nucleares de todos os tempos: o da usina de Chernobyl (o acidente ocorreu no dia 26 de abril de 1986).

Seria uma data simbólica importante para que fôssemos a Angra dos Reis, e, particularmente, como defendo uma posição contrária pelas usinas, é uma data-símbolo importante. Proponho, simplesmente, a troca do calendário, ficando a primeira visita a Cubatão e a Angra dos Reis. (Ata da 5ª da reunião informal da Subcomissão realizada em 14 de abril de 1987)

A sexta reunião da Subcomissão foi realizada no dia 21 de abril, presidida por José Elias Murad. Contou com o número regimental e foi dominada pelo tema previdência, com a presença dos senhores Amaury Soares Silveira, presidente da Associação Nacional da Previdência Privada (ANAPP), João Reis Ricardo dos Santos, Superintendente da Superintendência de Seguros Privados (Susep), e Obed Dornelles Vargas, presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.

Em relação ao meio ambiente, nessa data, chamou a atenção a leitura de telegramas de várias entidades da sociedade civil reivindicando algum tipo de participação nas discussões. As entidades foram: Centro de Estudos e Documentação de Ecologia e Meio Ambiente (CEDEMA), o APTEMA; a SOS Pró-Mata, Consórcio Rio Jacaré, Pepira. Sociedade Botânica do Brasil; Grupo de Estudos do Meio Ambiente da Universidade de Campinas e a UNI, União das Nações Indígenas, por meio do seu Núcleo de Cultura Indígena.

A sétima reunião foi realizada no dia 22 de abril e destinou-se à audiência pública para ouvir os senhores José Alberto Hermógenes de Souza, coordenador da Comissão Nacional de Reforma Sanitária; Laércio Moreira Valença, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Flávio Goulart e Nelson Rodrigues dos Santos, também representantes do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde. Como era de supor, a reunião foi dominada pelo tema Saúde. A oitava reunião, realizada no dia 22 de abril de 1987, foi dedicada à oitava do então ministro da previdência, Raphael Magalhães.

Nos dias 23, 28 e 29 de abril foram realizadas a nona, décima e décima primeira reuniões, respectivamente, sem que o tema meio ambiente viesse à tona. No dia 30 de abril, foi realizada a décima segunda reunião. Nessa data, os constituintes receberam o ministro da Saúde à época, Roberto Santos. A relação entre saúde e meio ambiente foi então suscitada pelo constituinte Fábio Feldmam que, naquele momento, já tratava a preservação ambiental como um tema transversal. Isso, de fato, pôde ser verificado no texto final da Constituição, uma vez que a discussão acabou permeando vários capítulos da Carta, assunto que ensejaria uma nova agenda de pesquisa.

Senhor ministro, Roberto Santos, uma das preocupações que nós temos com relação à saúde pública diz respeito à contaminação do ambiente e à contaminação de alimentos da cadeia alimentar. Em nosso País existem pouquíssimas estatísticas neste sentido, sobretudo em áreas que estariam a merecer realmente cuidados especiais. Esta Subcomissão esteve, na semana passada na cidade de Cubatão, onde, durante muito tempo, e ainda hoje, persiste uma dúvida sobre as crianças que nascem anacefálicas. Quais seriam as razões da anacefalia, e da sua alta incidência, em Cubatão? Sabemos, pelos relatórios das agências governamentais de controle, que substâncias poluentes, carcinogênicas, são liberadas pela atmosfera. Temos o problema do garimpo também. Quando formos ao Pantanal, vamos verificar o grande problema do mercúrio. (Ata da 12ª reunião. 30 de abril de 1987).

Os primeiros convidados a falar sobre o meio-ambiente na Subcomissão foram os senhores Roberto Messias Franco e Luiz Paulo Tavares, representantes da Secretaria do Meio Ambiente (Sema). Os dois defenderam o desenvolvimento “sob novas bases”, sinalizando

apoio ao que, nos anos seguintes, se tornaria discurso corrente sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

Não se trata de ser contra o desenvolvimento, mas trata-se de buscar um outro estilo de desenvolvimento ou, talvez, buscar, através da proteção dos recursos das áreas da diversidade biológica do patrimônio natural e cultural que temos, uma nova perspectiva para o desenvolvimento que não seja apenas o crescimento ou a inchação de alguns meios de produção que vem, fatalmente, beneficiar apenas as pequenas minorias da população e de um segmento da sociedade brasileira (14ª Reunião realizada em 6 de maio de 1987).

Sobre a participação dos parlamentares da região Norte nos debates da Subcomissão, o que chama a atenção é a ausência de uma liderança de um dos sete Estados que encabeçasse o tema. A grande referência em relação ao assunto foi o deputado paulista Fábio Feldman, seguramente o constituinte que mais entende de meio ambiente e ecologia dentro do Congresso Nacional¹¹. Como podemos ver pela lista de presença mostrada no início desta seção e pela relação de integrantes da Subcomissão¹² a discussão inicial do capítulo sobre meio ambiente não chegou a dividir a bancada dos sete Estados da região porque estes não participaram do debate seja para defender a preservação seja para propor um texto que facilitasse a exploração dos recursos naturais. Neste ponto do processo constituinte, é possível afirmar, com segurança, que a bancada esteve ausente da discussão.

6.2 A Participação da Sociedade Civil

Como aconteceu em toda a ANC, o capítulo de Meio Ambiente também foi rico em atrair a atenção da sociedade civil que desejava participar de sua elaboração. Sugestões chegaram de vários pontos do país sendo que duas ganharam registro especial nas atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. A primeira foi trazida por Carlos Alberto Ribeiro Xavier, integrante do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Ele repassou aos constituintes um dossiê da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte, criado no Conselho Nacional do Meio Ambiente. O documento foi produto do trabalho de seis membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente e elaborado a partir das propostas das entidades não governamentais, de instituições. À Subcomissão, Xavier explicou que o trabalho procurou estabelecer os princípios norteadores da questão ambiental na nova Constituição, não se atendo apenas à questão do meio ambiente, nesta Subcomissão.

O documento apontava como problemas ambientais o desmatamento descontrolado; a degradação do solo, com o aparecimento de várias áreas de desertificação; destruição da

¹¹ Jornal da Tarde 15 de maio de 1987

¹² Para ver a lista completa consultar anexo 1

fauna, poluição de rios, poluição de centros urbanos, uso caótico de agrotóxicos, causando danos à saúde, principalmente de populações rurais.

Outro documento, cuja entrega foi registrada nos anais da Subcomissão foi elaborado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) que propôs a criação do capítulo acerca do meio ambiente sob o argumento de que era importante que as idéias sobre o tema não estivessem dispersas em toda a Constituição, mas reunidas em um capítulo conciso, sem prejuízo de que itens de meio ambiente estivessem dispersos em outros pontos.

A sugestão da SBPC já trazia um embrião do que acabou sendo aprovado, colocando na Constituição o direito a um ambiente sadio, como um direito fundamental do cidadão, ao lado de outros direitos já consagrados, como a liberdade, a educação e a saúde.

No dia 13 de maio, foi realizada a 17ª reunião. Nessa data foram ouvidos representantes das empresas de siderurgia por meio do Instituto Brasileiro de Siderurgia. O representante da entidade apontou as dificuldades da indústria para atender às novas exigências ambientais surgidas a partir do início dos anos 80.

“A legislação se tomou mais restritiva no início da década de 80, que era a época que começavam as nossas dificuldades econômicas maiores, e, justamente, naquela época faltou crédito e a indústria não contou com nenhuma forma de incentivo (Ata da reunião do dia 13 de maio de 1987).

O Constituinte Fábio Feldman defendeu nessa data o aperfeiçoamento da legislação afirmando que, segundo ele, a despeito dos dispositivos existentes era é tão caótica que demonstrava que eles não foram aplicados. “Em grande parte esses mecanismo não foram aplicados pelo **lobby** dos grandes grupos industriais, perante as agências governamentais de controle e particularmente neste Congresso, nesta Casa” (Ibidem) .

A leitura da proposta da Subcomissão para o capítulo de meio ambiente aconteceu no dia 22 de maio, na 21ª reunião. A sugestão era formada por 10 artigos. O primeiro sofreu poucas alterações ao longo de sua tramitação, mas foi alvo de muito polêmica, em especial no que se referia à responsabilidade pela preservação ambiental. Enquanto a Frente Verde defendia que esta era dever do estado e da sociedade, o Centrão queria limitar a responsabilidade ao poder público, conforme veremos mais adiante.

O relatório foi elogiado pelo constituinte Fabio Feldman, presidente da Frente Parlamentar Verde, mesmo assim foi alvo de 20 destaques, discutidos na 23ª reunião da Subcomissão realizada no dia 23 de maio de 1987.

6.3 A Bancada da Amazônia e os Porta-Vozes da Causa Ambiental

Como as discussões sobre o tema Meio Ambiente na ANC apareceram na imprensa? Quem eram os porta-vozes da causa? Havia parlamentares na linha de frente do movimento?

Para responder a essas questões, recorreu-se à biblioteca digital do Senado Federal, onde estão armazenados 31.343 recortes de jornais tratando da Assembléia Nacional Constituinte. Para se analisar o tratamento dado ao tema Meio Ambiente, foram feitas três buscas. A primeira, utilizando como palavra-chave a expressão “Frente Verde”, localizou 57 recortes. Foi feita então uma segunda busca com o termo “meio ambiente”, o que ampliou esse número para 3.092 e, por fim, uma última procura com o termo “Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente” revelou 467 resultados.

O cruzamento entre os resultados permitiu ter uma avaliação geral sobre de que forma o tema meio ambiente foi registrado pela grande imprensa na época. Essa leitura permitiu ainda reconstituir alguns fatos importantes do processo de elaboração do capítulo de Meio Ambiente. Nosso objetivo principal, contudo, era identificar, entre os porta-vozes da causa ambiental ou entre aqueles que criticavam a inclusão do assunto da Constituição, os representantes da região Norte.

A despeito do consenso dos Constituintes em torno da necessidade de incluir a preservação ambiental no texto Constitucional, havia discordâncias sobre quais seriam os termos dessa preservação. A mídia deu grande destaque para esse conflito. Outros temas tratados com destaque foram o caráter apartidário da Frente Verde, presidida por Feldman. Os jornalistas destacavam o amplo espectro ideológico que ia do deputado Sarney Filho, do Maranhão, passando pelo monarquista Cunha Bueno de São Paulo.

Pelos registros encontrados nos recortes disponíveis, havia apenas três representantes da região Norte na Frente. Eram eles Raquel Capiberibe (AP), Aloysio Chaves (PA) e Beth Aziz (AM)¹³, mas nenhum deles pode ser considerado um porta-voz da causa, uma vez que não apareciam nos jornais como fontes nas matérias sobre o tema.

Pode-se afirmar que a análise dos jornais não seria uma fonte confiável para avaliar a real dimensão dada pelos parlamentares da região Norte ao tema meio ambiente. De fato, será necessário analisar outros indicadores. É importante destacar, contudo, que a publicidade é um dos itens da conexão eleitoral. Publicizar a tomada de posição sobre um determinado tema é uma forma dos eleitos mostrarem aos eleitores de que forma estão defendendo seus interesses e com isso obter votos suficientes para a reeleição.

¹³ Não foi encontrada uma lista oficial dos parlamentares que compuseram a Frente Verde. Os jornais da época estimavam o grupo como sendo formado por entre 40 e 80 constituintes. Em matéria publicada na Folha de São Paulo, p. a6, 16/05/ de 1988, assinada por Fernando Gabeira foi publicada uma lista dos possíveis “verdes” da qual foram extraídos os nomes dos três representantes da região Norte.

É verdade que a exposição nos jornais não depende apenas dos constituintes, uma vez que os veículos têm suas próprias agendas e autonomia para, dentro dela, buscar suas fontes preferenciais. Chama a atenção, contudo, o fato de que, nos 400 recortes analisados, nenhum parlamentar da região é citado como fonte sobre o tema do meio ambiente. São apontados como linha de frente da defesa ambiental os constituintes Fábio Feldman (PMDB-SP), Cunha Bueno (PDS-SP), Plínio Sampaio (PT-SP) e Sandra Cavalcanti (PFL-RJ).

6.4 A Frente Verde e o Centrão

Um dos pontos de maior destaque da questão ambiental na cobertura dos jornais da época foi a oposição entre os parlamentares que compunham a Frente e o grupo liberal-conservador denominado de Centrão. Este foi criado em reação ao regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte, especialmente no ponto em que dificultava a alteração do texto aprovado pela comissão de Sistematização. O argumento utilizado foi o de que essa comissão não representava a composição do plenário.

Frente ao poder de deliberação da comissão de sistematização e ao seu prolongado trabalho que resultou num alijamento de grande parte dos constituintes, reagiu um grupo de parlamentares que se tornou a base de um bloco suprapartidário denominado “Centrão”. (Jornal da Tarde de 27 de abril de 1987 p 32).

As lideranças do Centrão produziram uma emenda que modificava substancialmente os 14 dispositivos do capítulo sobre o meio ambiente, aprovados na Comissão de Sistematização. As sugestões de mudança começavam já no primeiro dispositivo do capítulo, o *caput*. O texto da sistematização afirmava que "todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo". A proposta do Centrão, por sua vez, era de que caberia ao poder público "proteger o meio ambiente e o equilíbrio ecológico". Ou seja, retirava a responsabilidade da sociedade.

Segundo Feldmann, a exclusão “mutilava o capítulo”. A preocupação é de que, no futuro a mudança fosse usada legalmente por empresas poluidoras que poderiam se recusar a recuperar a área degradada sob o argumento de que a preservação e defesa do meio ambiente era responsabilidade apenas do Estado. Havia, contudo, pontos em comum entre propostas Centrão e da Frente Verde. Tanto a proposta da comissão de Sistematização quanto o substitutivo do Centrão classificam a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional.

O grupo Centrão conseguiu grande adesão entre os parlamentares da região, de acordo com estudo feito pelo Departamento de Assessoria Parlamentar (1988). Num levantamento com 59 dos 72 parlamentares que constam na nossa base de dados, 33 seriam signatários, fundadores ou simpatizantes do grupo. O simples fato de fazer parte do Centrão não caracteriza o parlamentar como ante-verde, uma vez que a questão chegou a dividir os conservadores. Veja-se o caso do paraense Aloysio Chaves, apontado pelo Diap como integrante do Centrão, mas citado em matéria assinada por Fernando Gabeira como integrante da Frente Verde. É emblemático, porém, que enquanto apenas três parlamentares da região tenham aparecido nas listas extra-oficiais da frente verde, 33 constituintes da bancada da região são apontados como centristas.

Dos nove parlamentares do Acre avaliados pelo Diap, seis foram identificados com o Centrão. No Amapá, foram avaliados quatro constituintes sendo que três eram centristas. A exceção era Raquel Capiberibe (PSB) que engrossava as fileiras da Frente Verde. Dos 11 do Amazonas cuja trajetória o Diap acompanhou, seis eram do grupo liberal-conservador. Do Pará, foram avaliados 20 constituintes, nove deles do Centrão, enquanto em Rondônia a participação deste era de cinco, num total de 11 em Roraima o Centrão conseguiu a adesão de todos os quatro parlamentares, cujo desempenho na Constituinte o Diap avaliou.

6.5 As Emendas Parlamentares da Bancada da Região Norte

Analisando a dinâmica da Assembléia Nacional Constituinte, na qual os trabalhos das subcomissões significaram apenas o início da elaboração da Carta Magna, fica patente que a simples lista de presença nas comissões e a ausência dos parlamentares da região nas matérias de jornais não seriam indicadores suficientes para avaliar as ações destes em relação ao tema. Por isso, outro indicador utilizado foram as emendas apresentadas ao anteprojeto da Carta Magna. Foram consultados também os anais da sessão em que foi aprovado o capítulo de meio ambiente, realizada em 25 de maio de 2008.

Para esse estudo das emendas, recorreu-se ao banco de dados denominado APEM (Anteprojeto, Projeto e Emendas da Assembléia Nacional Constituinte de 1988) acessado a partir das Bases Históricas da ANC, disponível no site do Senado Federal. Numa busca por nome dos parlamentares, chegou-se a um total de 4.092 emendas de deputados e 1.290 de senadores da região, num total de 5.382 emendas apresentadas pela bancada dos sete estados da região Norte. Vale ressaltar que esse número não surpreende uma vez que, ao todo, o texto Constitucional foi alvo de 61.161 emendas.

Do ponto de vista quantitativo, pode-se afirmar que as emendas da bancada foram dispersas em diversos assuntos, não sendo possível identificar um tema que tenha mobilizado mais a bancada. Isso se deve às próprias expectativas em relação à ANC, quando um grande número de temas invadiu as discussões do Congresso.

Quantitativamente, pode-se afirmar que o meio ambiente recebeu pouca adesão dos parlamentares. Do total de 4.092 dos deputados, apenas oito diziam respeito ao tema. Dessas, metade foi apresentada pelo deputado paraense Jorge Arbage (PDS). Todas elas eram supressivas ao texto apresentado pela Comissão de Sistematização. Francisco Diógenes (PDS/AC) sugeriu a substituição do artigo oitavo por uma declaração de princípios.

O paraense Gabriel Guerreiro (PMDB), geólogo, que nos anos pós-constituintes assumiria a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará, sugeriu a obrigatoriedade de que municípios preservassem um mínimo de 10% de suas áreas urbanas para a preservação ambiental na forma de bosques, parques e /ou reservas. Outra emenda deste parlamentar era a que propôs a criação de um tributo de pessoa física ou jurídica que utilizasse recursos naturais.

Os senadores tiveram proporcionalmente ação mais efetiva na questão se levarmos em conta o critério de apresentação de emendas ao texto do capítulo de meio ambiente. O campeão de proposições sobre o tema foi o paraense Almir Gabriel, que, de um total de 115 emendas, apresentou 12 sobre o assunto. Olavo Pires (PMDB/RO) foi o segundo colocado com doze emendas, seguido por Aluizio Bezerra (PMDB/AC), que apresentou sete; Ronaldo Aragão, cinco; Mário Maia, quatro, Leopoldo Peres, três; Nabor Junior apresentou duas, e Áureo Mello, uma.

Do ponto de vista das emendas não houve conflito em relação ao meio ambiente considerado-se que a maioria delas trazia pequenas alterações ao texto, à exceção das emendas supressivas apresentadas pelo deputado paraense Jorge Arbage, todas recusadas sob o argumento de que “elimina parte essencial do anteprojeto”.

6.6 A aprovação do Capítulo VI “Do Meio ambiente”

O capítulo de meio Ambiente foi aprovado em votação nominal no dia 25 de maio de 1988. O resultado da votação foi 450 votos a favor, três votos contra e quatro abstenções. Os votos contra a aprovação foram dos constituintes: Assis Canuto goiano, deputado por Rondônia; Francisco Diógenes (PDS/CE) e Victor Trovão (PDS/MA), ambos integrantes do

Centrão. As abstenções foram dos parlamentares Álvaro Pacheco (senador suplente do Piauí e membro do Centrão), Paes Landim (PI/PTB) e João Menezes (PFL/PA). O presidente da ANC, Ulisses Guimarães, também não votou. Todos os que votaram não ou se abstiveram, à exceção de Ulisses Guimarães foram identificados com o grupo suprapartidário conservador, num indício de que apesar dos esforços e do reconhecido sucesso da votação com maioria absoluta, houve parlamentares que resistiram até o fim contra a aprovação do capítulo tal como chegara ao plenário oriundo da Comissão de Sistematização.

Chama a atenção que apenas dois parlamentares (Assis Canuto e João Menezes) da região Norte não tenha votado favoravelmente à medida deixando claro que não havia, entre a bancada, a polarização que se imaginava entre aqueles que defendiam o meio ambiente e os que lutavam por uma Carta mais desenvolvimentista.

Se tal disputa houve, ela não fica clara nas atas da Subcomissão, nos jornais da época ou nas discussões que precederam a votação do capítulo na sessão do dia 25. A atuação da bancada da região Norte em relação ao tema meio ambiente nas legislaturas pós-constituente, contudo, revelam que a causa ambiental traz subjacente um conflito entre visões distintas acerca do uso dos recursos naturais, uma polarização que, a despeito das emendas do Centrão, não ficou manifesta no processo da ANC.

A defesa do capítulo de meio ambiente no plenário foi feita pelo Constituinte Fábio Feldman. Apenas um parlamentar da bancada da região Norte se manifestou. Foi Gerson Peres que usou da palavra para falar acerca de sua preocupação com o uso do termo patrimônio nacional, que passaria a designar entre outros ecossistemas do país, a Floresta Amazônica. Vejamos como se manifestou Peres segundo o registrado nos anais da ANC:

Na legislação ordinária, o que é patrimônio nacional? É todo bem intocável da nação para fins econômicos. Não se pode utilizar o patrimônio nacional para fins econômicos, mas apenas para fins culturais e educativos. Não se pode tomar um prédio tombado pelo patrimônio nacional para ali instalar um supermercado. A floresta Amazônica é patrimônio nacional e não pode ser usada para fins comerciais. Há uma contradição quando se diz que sua utilização far-se-á na forma da lei.

Apesar da desconfiança com o termo, Peres votou favorável ao capítulo, no que foi acompanhado por quase toda a bancada dos sete Estados da região.

Duas causas podem explicar esse quase consenso no plenário. A primeira é que a aprovação do capítulo foi fruto de um acordo com as lideranças partidárias. A segunda é que, em 1987, quando foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte, o tema Meio ambiente ainda não ganhara a importância que viria a ter nos anos seguintes. “Naquele momento, o

meio ambiente polarizava menos. A própria bancada da Amazônia não estava ligada nesses termos”¹⁴, diz o deputado Fábio Feldman, que dominou os debates sobre o tema na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Ou, nas palavras do deputado paraense Jorge Arbage: “Naquele momento, meio ambiente não dava votos”¹⁵.

O capítulo de meio Ambiente aprovado quase à unanimidade é formado por um artigo e seis incisos que garantem aos brasileiros direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Outros pontos considerados fundamentais é o que torna crime o dano ambiental, e ainda a transformação da Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira em patrimônio nacional.

¹⁴ Entrevista concedida por telefone em 2008

¹⁵ Entrevista concedida por telefone em 31 de outubro de 2008

7. CONCLUSÕES

Este trabalho surgiu a partir da premissa de que o tema meio ambiente é causador de uma grande divisão no interior da bancada dos sete Estados do Norte, que estão assentados sobre a Amazônia Brasileira, considerada a região de maior diversidade do planeta.

De um lado, estariam parlamentares mais desenvolvimentistas, ligados aos produtores rurais e industriais que buscavam levar para a região recursos para infra-estrutura (estrada, portos) e, dessa forma, poderiam, na Assembléia Nacional Constituinte, ter assumido uma postura de oposição ao capítulo VI, o primeiro em uma constituição brasileira a tratar especificamente do meio ambiente. Essa opção se daria por temor de que uma legislação mais restritiva ao uso dos recursos naturais poderia impor grande ônus à implantação de novas frentes de produção na região, consideradas geradoras de emprego, renda e por conseqüência, votos.

Do outro lado, estariam os parlamentares mais ligados à causa ambientalista afeitos a aprovar regras rígidas para a exploração dos recursos naturais. Essa suposição de uma bancada dividida quanto ao meio ambiente nasceu da observação dos debates atuais sobre o tema, quando questões como o plantio de soja e cana-de-açúcar na Amazônia, provocam dissenso até mesmo entre ministros de um mesmo governo.

Optou-se por estudar o momento da ANC pela importância que vem sendo dada hoje ao capítulo do meio ambiente, que, 20 anos depois da promulgada a Constituição, se mantém intacto, sendo apontado como um dos mais modernos do mundo. Neste momento em que a dicotomia entre utilizar os recursos naturais de forma intensiva ou de maneira mais restrita parece cada vez maior, buscou-se analisar um momento histórico como a grande arena dessa disputa.

A idéia inicial deste trabalho era localizar as discussões sobre o meio ambiente e avaliar se a bancada dos sete Estados da região tendia mais para o lado da preservação ou do desenvolvimento. A importância de se fazer um recorte justamente sobre os parlamentares desses Estados (Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins) se dá em virtude de que juntos eles respondem pela região apontada como a de maior diversidade do planeta. Sua base eleitoral é, portanto, diretamente afetada pelas decisões sobre a forma de uso dos recursos naturais do País. Ou seja, preservar, utilizar os recursos de forma sustentável ou simplesmente aproveitá-los sem restrição são decisões que produzem custos e/ou benefícios diretos aos eleitores desses parlamentares.

O marco teórico utilizado neste trabalho foi o da escolha racional, associada aos estudos da conexão eleitoral. Para lembrar, a teoria da escolha racional postula que os parlamentares agem movidos pela lógica eleitoral e que por isso tendem a aderir mais facilmente às políticas com custos difusos e benefícios concentrados.

É importante esclarecer que, ao contrário, a preservação ambiental pode ser definida como uma política de custos concentrados e benefícios difusos. Ou seja, o ônus de manter as restrições ao uso dos recursos naturais teria endereço certo entre os habitantes da região, sejam empreendedores, sejam os cidadãos que se beneficiavam com essa exploração sob, por exemplo, a forma de emprego. Ao mesmo tempo, os benefícios da preservação seriam para toda a humanidade, daí ser lícito afirmar que se trata de um benefício difuso.

A partir dessa teoria, nossa hipótese é a de que, movidos pela lógica eleitoral, os parlamentares da região tenderiam, em sua maioria, a condenar as políticas de preservação ambiental, justamente por esse caráter difuso dos benefícios, ao passo que os custos da preservação acabariam sendo concentrados nos moradores da região.

Tendo sempre em vista a necessidade de se posicionarem de maneira mais identificada possível com os eleitores, os parlamentares da região procurariam negar apoio a pontos do capítulo como, por exemplo, o que considerou a Amazônia como patrimônio nacional.

Para testar a nossa hipótese, recorreremos, primeiramente, às atas da Subcomissão de Saúde, onde se iniciou a discussão do tema, conforme estrutura decisória formal da Assembléia Nacional Constituinte. Buscamos também os anais da sessão do dia 25 de maio de 1988, data em que foi aprovado o referido capítulo. Outra análise foi feita nos recortes de jornais disponíveis na biblioteca virtual do Senado. O objetivo da leitura desses recortes era identificar entre os defensores e opositoristas da causa, quantos e quais os representantes da região Norte. Buscou-se ainda as emendas apresentadas pelos parlamentares da região como forma de identificar se elas apontavam para caminhos mais preservacionistas ou mais desenvolvimentistas.

Após a análise detalhada de todas essas fontes pode-se afirmar que a suposta cisão no seio da bancada não é empiricamente verificada. O que se observou foi uma quase ausência de ações (participação nas comissões, entrevistas para grande imprensa, emendas) desses parlamentares nas discussões sobre o tema. Verificou-se também que, no momento do processo da ANC, a preservação da Amazônia não fazia parte da linha de frente do debate ambientalista, uma vez que os assuntos mais presentes nas discussões eram a poluição industrial nas grandes cidades, cujo exemplo mais emblemático na época era a cidade de

Cubatão (SP), os garimpos no Pantanal e o risco representado pela proliferação das usinas nucleares. Algumas constatações a partir dos indicadores utilizados nesta monografia são:

A Bancada da Amazônia teve baixa presença na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, com a participação de apenas dois representantes na referida Subcomissão, ambos do Estado de Rondônia, segundo a lista oficial fornecida pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CED) da Câmara dos Deputados.

A bancada teve pouca presença na Frente Verde. Embora não haja uma lista oficial dos constituintes verdes, os jornais da época apontavam o grupo como sendo formado por entre 40 e 80 parlamentares e, segundo os registros da imprensa, foi possível identificar apenas três parlamentares da região entre os integrantes da Frente.

A região não teve representantes entre os porta-vozes (perante a grande imprensa) da causa ambiental. O destaque na defesa da preservação foi um deputado de São Paulo, Fábio Feldman, eleito sob a bandeira da ecologia.

O percentual de emendas sobre meio ambiente entre os constituintes da bancada foi bastante baixo, uma vez que estas somaram apenas 53, num universo de quase cinco mil.

Apesar de poucas ações dessa bancada na defesa do meio ambiente, não é possível afirmar que houve grande, uma vez que a votação do capítulo teve apoio quase unânime dos 72 constituintes dos sete Estado. Apenas um parlamentar da região disse não á proposição, segundo registro dos anais. Ao mesmo tempo, apenas um parlamentar da região se manifestou nas discussões ocorridas durante a sessão de votação do tema em plenário, o deputado Gerson Peres, que demonstrou preocupação com a inclusão da Amazônia como patrimônio nacional. Ele explicou que, sendo patrimônio nacional, a região não poderia ter uso econômico. Mesmo assim votou favorável ao capítulo.

Diante dessas constatações pode-se garantir que, embora tenha gerado polarizações, na ANC, esta não se instalou no interior da bancada da Amazônia. Um caminho possível para analisar a questão seria avaliar a polarização entre os blocos e grupos suprapartidários, mas este tema constitui uma nova agenda de pesquisa, não cabendo nos limites desta monografia que teve como objeto único o comportamento da bancada da Amazônia.

Que conclusões podemos tirar a partir da constatação da ausência de ações dos parlamentares da região na defesa ou oposição à causa ambiental?

A primeira e mais óbvia é de que o tema não conseguiu adesão dos parlamentares. A segunda - causa da anterior - é que por haver desconhecimento, o assunto ainda não polarizava a discussão como viria a ocorrer nos anos seguintes à promulgação da Constituição.

Embora refutem a nossa hipótese inicial, os resultados da leitura das atas, anais, jornais e emendas, não nos autorizam a apontar falhas na premissa da teoria da escolha racional. A quase ausência de ações na área ambiental pelos parlamentares do Norte, ao contrário, é um indicador forte da ação racional dos eleitos, mesmo durante a elaboração da Carta Magna. Ou seja, como ocorre com toda atividade parlamentar, nesse processo também se pode afirmar que estes agiram movidos pela lógica eleitoral, qual seja, a da reeleição.

Surge aqui uma questão que poderá suscitar nova pesquisa. Se não tiveram atuação intensa em relação ao meio ambiente, onde atuaram os parlamentares da região? Mais uma vez, parece óbvio que, diante do desconhecimento da questão ambiental, por parte de eleitos e eleitores, no momento do processo Constituinte, a bancada tenha buscado atender aos interesses de sua clientela em outras áreas onde as demandas eram mais prementes, caso da saúde.

Um contra-argumento para a ausência dos parlamentares da bancada nas fontes analisadas poderia ser que, num momento marcante da vida política do País, era grande a disputa nos espaços de atuação formais da ANC, o que poderia ter dificultado a visibilidade desses parlamentares de Estados sabidamente com menor PIB (Produto Interno Bruto), mais distantes dos grandes centros irradiadores de informações. Essa premissa pode, contudo, ser facilmente contestada, uma vez que parlamentares da região Norte conseguiram ocupar postos-chave na estrutura formal da ANC, tendo dedicado seus esforços a outros temas, o que reforça a tese de que essa ausência em relação ao meio ambiente é resultado direto do que se entende por conexão eleitoral. Ou seja, preocupados com as preferências mais explícitas do eleitor, os parlamentares da região não viam o meio ambiente como um tema capaz de mobilizar votos. Entre os parlamentares com postos de destaque na estrutura formal da ANC destacam-se o amazonense Bernardo Cabral, relator da poderosa Comissão de Sistematização; os paraenses Almir Gabriel e Aloysio Chaves, relatores das comissões. Da Ordem Social e da Subcomissão de Municípios e Regiões, respectivamente.

Não podemos desconsiderar o poder de influência desses atores na agenda da ANC facilitando ou dificultando a tramitação de determinados temas. Essa ação de bastidores, porém, não é objeto deste estudo, que procurou buscar as evidências históricas por meio dos documentos oficiais das ações da bancada para influenciar o capítulo de meio ambiente.

É necessário frisar que a falta de debates acerca do tema não foi uma praxe em toda a ANC, o que pode ser comprovado pelos registros da polarização entre a Frente Verde e o Centrão, que tentava modificar dispositivos considerados fundamentais pelos que defendiam o texto tal como enviado ao plenário pela Comissão de Sistematização.

Um dos principais objetos de disputa foi o *caput* do capítulo no trecho em que considerava que, além do governo, a sociedade também era responsável pela preservação. Os verdes eram contra a retirada da palavra sociedade, tal como desejava o Centrão sob o argumento de que a nova redação criaria dificuldades para responsabilizar pessoas físicas e/ou jurídicas causadores de poluição ambiental.

Não foi possível, por meio das fontes analisadas, identificar essa disputa no interior da bancada da Amazônia, tampouco se pode, a partir desses estudos, atribuir, no momento da ANC, um comportamento mais preservacionista ou desenvolvimentista de acordo com os partidos, uma vez que a questão dividiu opiniões em todas as legendas e, mesmo no grupo suprapartidário, havia parlamentares que aderiam à causa verde, o que levou o assunto a ser alvo de acordo que resultou na aprovação quase unânime da capítulo VI.

Entre a bancada da região Norte, apenas um parlamentar votou contrário à aprovação, num indicador de que, pelo menos naquele momento, a nossa hipótese de divisão não corresponde à realidade, uma vez que o tema conseguiu a adesão quase unânime. A conclusão é de que durante a ANC, meio ambiente ainda era um tema pouco atraente aos parlamentares da região e acabou em segundo plano durante a elaboração da Constituição. A divisão que esperávamos encontrar nesse momento poderá se confirmar em estudos do período pós constituição.

8 . BIBLIOGRAFIA E FONTES

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, Revista de Ciência Social, 31:2, Rio de Janeiro, 1988.

BONAVIDES, Paulo. História constitucional do Brasil.

BREDARIOL, Celso Simões, Conflito Ambiental e Negociação para uma Política Local de Meio Ambiente Rio de Janeiro, RJ – BRASIL, dezembro de 2001

DIAP, Quem Foi Quem Constituinte, editora Cortez, 1988

LEMOS, Leany B. S.. *O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista*. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 3, nº 44, p. 561-605, Rio de Janeiro, 2001.

_____, Leany Barreiro de Sousa; *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais: as Propostas Legislativas de Educação e Saúde entre 1988-1994*. Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília; Brasília 1998

LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos, RENNÓ, Lúcio. *Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreira na Câmara de Deputados do Brasil*. Opinião Pública, vol. 9, nº 1, Campinas, 2003...

LIMONGI, Fernando P. (1984) “ O Novo Institucionalismo e os Estudos legislativos: a Literatura Norte-Americana Recente” BID, Rio de Janeiro, n. 37

_____, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina, *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programa de Governo*, DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48 no 4, 2005, pp.737 a 776

NETO, Octavio Amorim, SANTOS, Fabiano *O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros*. DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46 no 4, 2003, pp.661 a 698

NICOLAU, Jairo. *A conexão eleitoral de uma família carioca*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 46, São Paulo, 200

OLIVEIRA, Mauro Márcio de. Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987. (publicação do SF)

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados, vol. 45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. Dados, vol. 46, nº 4, Rio de Janeiro, 2003.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. *O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados*. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 44, nº 2, Rio de Janeiro, 2001.

REIS, Fabio Wanderley (1984) *Política e racionalidade: Problemas de Teoria e Método de Uma Sociologia Crítica da Política*. Belo Horizonte. UFNG/PROED/RBEP

RICCI, Paolo. *Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro*. USP. São Paulo, 2002.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany B. S.. *Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 55. Rio de Janeiro, 2004.

RICCI, Paolo, O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira Leis Naturais ou Políticas Paroquiais? DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46 no 4, 2003, pp.699 A 734

_____ *Conexão Eleitoral e Estratégias Legislativas: Hipóteses e Evidências para o Caso Brasileiro*. Universidade de São Paulo Maio de 2002

SANTOS, Fabiano Guilherme M.dos (1995^a) *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil 1959-1963*” Dados, Rio de Janeiro, vol 38, número 3

_____ (1995b) “Clientelismo como Escolha Racional”. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, São Paulo

_____ *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963* , DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38 no 3, 1995, pp.459 a 496

_____, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Ed. FGV. Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Maria Dolores Lima da ; *A Produção de Políticas Ambientais na Câmara dos Deputados (1989-1998)*. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj), Belém 1999

ANEXOS

ANEXO 1

Nome, estado e partido dos integrantes da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente

Deputado/Senador	Partido	Estado
Jofran Frejat	PFL	DF
Gandi Jamil	PFL	MS
Oswaldo Almeida	PFL	RJ
Paulo Macarini	PMDB	SC
Vitor Buaiz	PT	ES
Lavoisier Maia	PDS	RN
Francisco Rollemberg	PMDB	SE
Pedro Canedo	PFL	GO
Luiz Soyer	PMDB	GO
Fernando Cunha	PMDB	GO
Carlos Sant'Anna	PMDB	BA
Abigail Feitosa	PMDB	BA
Orlando Bezerra	PFL	CE
Lúcio Alcântara	PFL	CE
Davi Alves Silva	PDS	MA
Francisco Coelho	PFL	MA
Maria de Lourdes Abadia	PFL	DF
Milton Lima	PMDB	MG
Hélio Costa	PMDB	MG
Raimundo Rezende	PMDB	MG
Carlos Mosconi	PMDB	MG
José Elias Murad	PSDB	MG
Raimundo Bezerra	PMDB	MG
Cunha Bueno	PDS	SP
Eduardo Jorge	PT	SP
Mendes Thame	PSDB	SP
Nelson Seixas	PDT	SP
Francisco Rossi	PTB	SP

Joaquim Sucena	PMDB	MT
Julio Campos	PFL	MT
Jorge Uequet	PMDB	RS
Floricenso Paixão	PDT	RS
Hilário Braun	PMDB	RS
Adylson Motta	PDS	RS
Albérico Filho	PMDB	MA
Fábio Feldmann	PMDB	SP
Geraldo Alckmin	PMDB	SP
Eduardo Moreira	PMDB	SP
Roberto Vital	PMDB	MG
Ronaldo Aragão	PMDB	RO
Raquel Cândido	PFL	RO
Mattos Leão	PMDB	PR
Alarico Abib	PMDB	PR
Borges da Silveira	PMDB	PR

Nome, estado e partido, total de emenda e emendas sobre meio ambiente dos senadores da região Norte.

Senador	Partido	Estado	Total de emendas	Emendas relacionadas
Alcides Paio	PFL	RO	-	-
Alcides Pinto	-	RO	-	-
Almir Gabriel	PMDB	PA	120	-
Aluizio Bezerra	PMDB	AC	62	1 relacionada
Amir Lando	PMDB	RO	-	-
Antonio Luiz Maya	PDC	TO	-	-
Áureo Mello	PMDB-	AM	147	-
Carlos de' Carli	PMDB	AM	13	-
Carlos Patrocínio	PFL	TO	-	-
Fábio Lucena	PMDB	AM	-	-
Jarbas Passarinho	PDS	PA	34	-
João Menezes	PFL	PA	153	-
Leopoldo Peres	PMDB	AM	87	1
Louremberg Nunes	PMDB	MT	65	-
Márcio Lacerda	PMDB	MT	7	-
Mário Maia	PDT	AC	370	(2) relacionadas
Moisés Abrão	PDC	TO	-	-
Nabor Júnior (-)	PMDB	AC	35	-
Odacir Soares	PFL	RO	56	1
Olavo Pires	PMDB	RO	41	-
Oziel Carneiro	PDS	TO	-	-
Ronaldo Aragão	PMDB	RO	100	-

Nome, estado, partido, total de emendas, emendas sobre meio ambiente de todos os deputados da região Norte

Deputado	Partido	Estado	Total de emendas	Emendas Meio Ambiente
Eliel Rodrigues	PMDB	PA	206	-
Eraldo Trindade	PPB	AP	44	-
Gerson Peres	PP	PA	228	-
Expedito Júnior	PSDB	RO	79	-
José Guedes	PSDB	RO	77	-
Ademir Andrade	PSB	PA	89	-
Narciso Mendes	PP	AC	28	-
Raquel Capiberibe	PSB	AP	133	-
Carlos Vinagre	PMDB	PA	23	1 emenda aditiva 1 emenda da ordem social
Carrel Benevides	PTB	AM	62	-
Benedicto Monteiro	PTB	PA	63	-
Raquel Cândido	PTB	RO	75	-
Arnaldo Moraes	PMDB	PA	30	-
Marluce Pinto	PTB	RR	54	-
Jorge Arbage	PDS	PA	147	4
Beth Azize	PSB	AM	43	-
Assis Canuto	PFL	RO	22	-
Francisco Diógenes	PDS	AC	107	1
Eunice Michiles	PFL	AM	193	-
Sadie Hauache	PFL	AM	132	-
Domingos Juvenil	PMDB	PA	127	-
José Fernandes	PDT	AM	104	-
Alércio Dias	PFL	AC	32	1 emenda é aditiva para proteção da fauna.
Osmir Lima	PFL	AC	102	-
Ézio Ferreira	PFL	AM	96	-
Annibal Barcellos	PFL	AP	61	-
Aloysio Chaves	PFL	PA	89	-
Rita Furtado	PFL	RO	66	-
Rubem Branquinho	PMDB	AC	50	-

José Dutra	MDB	AM	231	2 emendas que tratam Amazônia ocidental
José Melo	PMDB	AC	11	-
Mozarildo Cavalcanti	PFL	RR	172	
Asdrubal Bentes	PMDB	PA	42	-
Amilcar Moreira	PMDB	PA	56	1 emenda da Comissão da Organização do Estado 1 emenda aditiva
Bernardo Cabral	PMDB	AM	165	-
Fausto Fernandes	PMDB	PA	13	-
Fernando Velasco	PMDB	PA	77	1 da ordem social
Maria Lúcia	PMDB	AC	11	-
Geraldo Fleming	PMDB	AC	24	-
Chagas Duarte	PFL	RR	34	-
Dionísio João Hage	PFL	PA	36	1 da ordem social
Geovani Borges	PFL	AP	244	-
José Viana .	PMDB	RO	6	-
Francisco Sales	PMDB	RO	55	-
Chagas Neto	PMDB	RO	8	-
Arnaldo Martins	PMDB	RO	123	-
Paulo Roberto de Souza Matos	PMDB	PA	-	-
Manoel Ribeiro	PMDB	PA	8	-
Gabriel Guerreiro	PMDB	PA	90	2 e 2 da ordem social
Ottomar Pinto	PMDB	RR	124	1