



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**FRENTES PARLAMENTARES E O PROCESSO LEGISLATIVO:
A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NA
TRAMITAÇÃO DA PEC DO TRABALHO ESCRAVO**

LUIZA AMÉLIA REIS BRANCO SILVA

Brasília

2017



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

LUIZA AMÉLIA REIS BRANCO SILVA

**FRENTES PARLAMENTARES E O PROCESSO LEGISLATIVO:
A ATUAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA NA
TRAMITAÇÃO DA PEC DO TRABALHO ESCRAVO**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
- UnB, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Souza Corrêa.

Brasília

2017

AGRADECIMENTOS

Pois não me envergonho do evangelho, porque é o poder de Deus para salvação de todo aquele que crê. Rm 1.16

Agradeço a Deus por sua graça e pela redenção que ele nos propicia em Cristo gratuitamente. Agradeço a Cristo por ser as boas novas para a humanidade e por ter nos amado até o fim, até a cruz do Calvário. De fato, a Cruz nos mostra que nossos atos de bondade e quaisquer méritos de nada valem para nos justificar diante do Pai ou fazer a vida valer a pena, pois no final do dia, somos completamente incapazes e vazios. Graças a Deus, pelo Salvador que atribui a sua justiça perfeita a nós, nos dando a verdadeira vida e saciando a nossa sede. Por isso, sou grata pelo relacionamento restaurado com Ele que todos nós podemos ter de graça, mas que custou um alto preço. Com efeito, a realização desse curso e os aprendizados que obtive não teriam valor algum, se a vida humana consistisse em um belo acaso. Portanto, dedico toda a minha graduação em Ciência Política a Jesus Cristo que, nos prometeu um novo céu e nova terra, fazendo novas todas as coisas, e, por isso, a própria política. Deposito minha esperança em um governo justo e perfeito do Deus justo e perfeito.

Agradeço à minha família: meus pais, Fernando e Márcia, e, meu irmão, Davi, por serem meu lar, obrigada por tudo, assim como, meu namorado, João Paulo, meu companheiro e amigo para todas as horas, sou muito agraciada por ter vocês. Sou também muito grata ao meu orientador, Filipe Corrêa, que foi fundamental em todas as etapas desse trabalho, sendo muito atencioso e paciente, sempre se preocupando em aprimorar este estudo, revisando o texto e dando todas as orientações necessárias. Sou grata à professora Suely Araújo que aceitou ser parecerista deste trabalho, e, que certamente, me inspirou na escolha desse tema. Esses dois professores são exemplos para mim de excelência, foi um prazer aprender com eles ao longo da graduação. Agradeço ao Instituto Pensar Agropecuária (IPA) que foi solícito em me auxiliar nessa pesquisa, bem como, os entrevistados que foram muito atenciosos. Por fim, me alegro imensamente pela oportunidade que tive de vivenciar mais essa etapa.

Obrigada Salvador!

Portanto, ao Rei eterno, imortal, invisível, Deus único, sejam honra e glória pelos séculos dos séculos. Amém! 1 Tm 1.17

RESUMO

O presente estudo buscou investigar como foi a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na PEC 57/1999, conhecida como PEC do Trabalho Escravo. Com efeito, o trabalho consiste em um estudo de caso da FPA, visando identificar suas principais características e atividades, bem como, as estratégias utilizadas pela frente parlamentar na arena decisória. Neste sentido, também foram abordadas algumas características da FPA e da bancada ruralista no decorrer do tempo, com enfoque no perfil da frente parlamentar na 55ª legislatura. Em seguida, resgatou-se o debate quanto à conceituação de trabalho escravo no país e a partir disso, buscou-se identificar qual o posicionamento da FPA com relação ao tema. Por fim, esta pesquisa se dedicou a descrever todo o trâmite da PEC, analisando as condições contextuais e os atores que interferiram ao longo do processo, de modo, a compreender como a FPA influenciou no texto final da proposição, ou seja, quais os mecanismos de ação utilizados pela frente no decorrer da sua tramitação.

Palavras-chave: frentes parlamentares; agropecuária; trabalho escravo; congresso brasileiro.

ABSTRACT

The present study investigates how was the performance of the Parliamentary Group of Agricultural (FPA) in PEC 57/1999, known as Slave Labor PEC. In fact, the work consists of a case study of the FPA, aiming to identify its main characteristics and activities, as well as the strategies used by the parliamentary group in the decision-making arena. In this sense, some characteristics of the FPA and the rural bench were also discussed over time, focusing on the profile of the parliamentary group in the 55th legislature. Afterwards, the debate about the conceptualization of slave labor in the country was brought up and from that, the position of the FPA in relation to the topic was identified. Finally, this research was dedicated to describing the entire PEC process, analyzing the contextual conditions and the actors that interfered throughout the process, in order to understand how the FPA influenced the final text of the proposition, that is, what mechanisms action taken by the parliamentary group in the course of its proceedings.

Key-words: parliamentary groups; agricultural; labor slavery; national congress.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CEDN	Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores
CONATRAE	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
GERTRAF	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCdoB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PERFOR	Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento dos Trabalhadores
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Partido Podemos
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
REDE	Rede Sustentabilidade
SRB	Sociedade Rural Brasileira
UDR	União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 – ANÁLISE TEÓRICA: PARTIDOS, GRUPOS DE PRESSÃO E FRENTES.....	9
1.1 – Instituições, Legislativo e Partidos	9
1.2 – Grupos de Interesse e Pressão no Congresso Nacional	12
1.3 – As Frentes Parlamentares do Congresso Nacional	15
2 – METODOLOGIA.....	22
3 – A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA)	29
3.1 – O Segmento Rural.....	29
3.2 – Origens da Bancada Ruralista e da FPA	31
3.3 – Objetivos e Atividades da Frente	33
3.4 – Estrutura e Funcionamento da Frente	36
3.5 – Composição e Perfil da Bancada Ruralista e FPA.....	38
3.6 – A Força e Articulação da Frente	47
4 – A PEC DO TRABALHO ESCRAVO.....	51
4.1 – A definição de trabalho escravo e o combate a esta prática no Brasil	51
4.2 – O processo de aprovação da EC 81/2014	58
CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXOS	94

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a atuação das Frentes Parlamentares no processo legislativo, tendo como objeto de estudo a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). O objetivo é analisar a atuação da Frente na tramitação da PEC 57/1999 – a chamada PEC do Trabalho Escravo – visando compreender as suas estratégias de atuação no jogo político, em matérias do seu interesse. A partir disso, buscou-se identificar quais os elementos e características que fazem da FPA, uma das frentes mais influentes e atuantes no Congresso. Os trabalhos que enfocam a atuação das frentes parlamentares trazem evidências sobre o protagonismo legislativo que uma frente parlamentar pode exercer quando bem organizada e articulada (FORTES, 2010; SILVA, 2014; ARAÚJO, TESTA, SILVA, 2015; MELO, 2015).

Este estudo se dedicou a verificar quais os mecanismos e qual a influência que a FPA teve sob a matéria da PEC 57/1999, que se estendeu por mais de uma década no Congresso Nacional, haja vista que, o trabalho escravo é um tema altamente controverso e sensível no Brasil, além de influir diretamente sobre o setor rural e industrial do país. A FPA já demonstrou a pressão e influência que uma frente parlamentar é capaz de operar em outras matérias legislativas. O Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) foi um exemplo emblemático da atuação da FPA, o que levou à produção de diversos trabalhos na literatura referentes ao caso (PEREIRA, 2013; SAID, 2014; HOROCHOVSKI et al, 2016).

Apesar de ser um tema ainda pouco explorado, a bibliografia sobre frentes parlamentares, levantada até o momento, indica que tais espaços funcionam como importantes canais de representação de diversas demandas da sociedade civil no âmbito do processo decisório. À vista disso, o estudo das frentes parlamentares contribui para a uma melhor compreensão do funcionamento do sistema político brasileiro, e, mais especificamente da dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo em relação à composição da agenda decisória. Embora exista a necessidade de estudos mais avançados acerca do tema, que agreguem resultados mais amplos para o conjunto das frentes e bancadas temáticas (ARAÚJO, SILVA, 2016), em razão do escopo limitado desta pesquisa, decidiu-se por uma análise de estudo de caso. De todo modo, essa investigação traz elementos que colaboram para o campo de estudo das frentes parlamentares.

O primeiro capítulo apresenta uma breve revisão bibliográfica da literatura sobre as relações entre os poderes Legislativo e Executivo e o papel dos partidos políticos, assim como, a atuação dos grupos de interesse na arena decisória e o fenômeno das frentes parlamentares no Congresso Nacional. No segundo capítulo, aborda-se a metodologia empregada na pesquisa, isto é, o método do estudo de caso e a técnica do *process tracing*. O terceiro capítulo se propôs a traçar o histórico do segmento rural no país, as origens da bancada ruralista e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Foram apresentados os principais objetivos norteadores da Frente, bem como, a sua estrutura organizacional e as atividades que o grupo tem desempenhado. Descreveu-se também o perfil da bancada e da frente ao longo do tempo, além dos seus instrumentos e mecanismos de atuação.

Já o último capítulo, teve como objetivo investigar o debate teórico em torno do tema do trabalho escravo e analisar a tramitação da PEC, tendo como objetivo mapear o posicionamento e ação dos integrantes da Frente no decorrer de todo o processo, até a sua promulgação como EC 81/2014. Além disso, abordou-se o PLS 432/2013, que consiste na norma regulamentadora prevista pela EC 81/2014 e a Portaria nº 1127/2017, publicada pelo Ministério do Trabalho (MTE), que versa sobre a conceituação de trabalho escravo e questões referentes à sua fiscalização. Por fim, foram apresentadas as conclusões finais resultantes das informações e análises realizadas no decorrer deste trabalho.

1 – ANÁLISE TEÓRICA: PARTIDOS, GRUPOS DE PRESSÃO E FRENTES

1.1 – Instituições, Legislativo e Partidos

Após o embate protagonizado pelas abordagens institucionalistas e comportamentalistas, desenvolveu-se na década de 1970, o chamado neo-institucionalismo. O paradigma é atualmente predominante na Ciência Política. Ele representa a síntese entre o comportamentalismo, caracterizado pela preocupação com o rigor teórico, precisão conceitual e orientação empírica nas pesquisas; e o antigo institucionalismo, que preza pela centralidade das instituições na explicação dos fenômenos políticos. Ou seja, nessa abordagem, as instituições são consideradas variáveis explicativas centrais dos processos e decisões, sendo assim, o fator condicionante das regras no processo decisório e no comportamento dos atores envolvidos (PERES, 2008, p.61-63; SANTOS, 2014, p.53).

O Legislativo sempre foi alvo de estudos exploratórios que buscam entender a dinâmica e funcionamento dessa instituição, assim como, o papel que esta desempenha no sistema político brasileiro (FORTES, 2010, p.12; SANTOS, 2014, p.11). É consenso na literatura que no período pós-1988, o Legislativo voltou a ser uma arena política relevante no processo decisório, isto é, houve uma revalorização desse espaço. Algumas mudanças no desenho institucional brasileiro foram fatores importantes para essa alteração. Dentre elas, os fortes poderes de agenda do chefe do Executivo aliados a uma centralização decisória no Congresso Nacional, mais especificamente, na Mesa e Colégio de Líderes. Desse modo, o atual presidencialismo de coalizão estabelece não só prerrogativas significativas ao Executivo, como a necessidade de que este obtenha apoio de sua base parlamentar, com vistas à aprovação de sua agenda (SANTOS, 2014, p.8,28).

A literatura apresenta diferentes visões quanto às bases institucionais do sistema político no Brasil e as consequências derivadas desse arranjo. Apesar da complexidade dos debates, de acordo com Santos (2014, p.11), podemos apontar basicamente duas perspectivas quanto à importância do Legislativo e à natureza da sua organização. A primeira perspectiva é a de autores como Ames (1995, 2003), Mainwaring (1997) e Lamounier (1991). Para eles, o funcionamento do Legislativo se dá a partir de um agregado de parlamentares individualistas, voltados a interesses paroquiais e particularistas, em detrimento de questões de interesse nacional. A combinação entre interesses localistas, presidencialismo, fragmentação e

indisciplina partidária levaria a uma instabilidade política e a altos custos para governar; além de um Executivo refém dos interesses parlamentares (SANTOS, 2014, p.11-12; FORTES, 2010, p.12-13; PEREIRA, 2012, p.35-36).

A segunda perspectiva, representada por autores como Figueiredo e Limongi (1999, 2000), Pereira e Muller (2000) e Santos (1997), afirmam que o presidente da República detém importantes prerrogativas constitucionais, estabelecendo um papel central no controle da sua coalizão partidária no parlamento (FORTES, 2010, p.12). Sendo assim, há uma centralização do processo decisório no Legislativo, além de alta coesão partidária, de modo que *“os líderes partidários da base e a elite parlamentar seriam accountables ao chefe do Executivo”* (SANTOS, 2014, p.11), o qual governa com o apoio de sua coalizão.

As regras internas do Congresso Nacional e os poderes do presidente da República também geram incentivos institucionais responsáveis por fortalecer os partidos na arena legislativa (SAID, 2014, p.4). Pereira e Mueller (2003) afirmam que os partidos políticos no Brasil assumem papéis distintos na arena eleitoral e na arena legislativa. Sendo fracos na arena eleitoral em razão dos incentivos eleitorais personalistas e fortes na arena legislativa, na qual constituem atores centrais no processo de negociação política e formulação de políticas públicas (MELO, 2015, p.19). Logo, o sistema político brasileiro oferece incentivos paradoxais de comportamento ao congressista, incentivando tanto a ação individual quanto a ação coletiva (CARVALHO, 2013; DOUDEMONT, 2015, p.48). Por isso, identificam-se traços das duas interpretações na atuação política dos parlamentares, visto que o processo de recrutamento eleitoral é marcado pelo clientelismo e personalismo, enquanto a atuação no parlamento é moldada fortemente pela orientação partidária (PEREIRA, 2012, p.36).

Nesse contexto, tanto o sistema partidário quanto eleitoral são fundamentais no desenho do presidencialismo de coalizão que se têm hoje (ARAÚJO; SILVA, 2016). Desse modo, as análises revelam a importância dos partidos políticos para o funcionamento democrático e representativo da produção legislativa. É nesse cenário que, por força regimental, os líderes partidários constituem atores-chave na organização e coordenação dos trabalhos legislativos (ARAÚJO; SILVA, 2016). A negociação entre Executivo e Legislativo ocorre por meio dos partidos, de modo que os líderes realizam a intermediação entre o governo e as bancadas partidárias (FORTES, 2010, p.17).

Por outro lado, as evidências apontam que, para além da relevância que os partidos políticos assumem na arena decisória, existem outros fatores que também importam. Isto é, não são apenas as bases institucionais prescritas na Constituição Federal ou nos regimentos das casas legislativas que impactam e moldam a dinâmica legislativa. Apesar do poder e atuação dos líderes, deve-se considerar que em determinadas conjunturas esse poder torna-se limitado. Essa relativização do poder dos líderes ocorre especialmente quando se tratam de questões polêmicas e de difícil consenso dentro dos partidos e do próprio Congresso Nacional (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015; ARAÚJO; SILVA, 2016). O pressuposto de que a coalizão governista, na figura dos líderes partidários, sempre possui os meios institucionais para garantir a cooperação incondicional de sua base é equivocada. Em certas votações fica evidente a perda de peso dos partidos, assim como do seu controle (SAID, 2014, p.44).

Apesar de fundamentais na coordenação dos trabalhos legislativos, a atuação dos líderes partidários não pode ser confundida com sua eficácia. Mesmo dispondo de recursos significativos, eles são figuras com capacidades limitadas; e, em razão disso, não conseguem atuar com eficácia em todos os campos. Recorrentemente, como aponta Nunes (2011), os líderes não são capazes de eleger prioridades, em virtude das diversas opiniões e interesses envolvidos, de modo que qualquer escolha poderá causar forte dissenso e ruptura dentro das suas bancadas partidárias (ARAÚJO; SILVA, 2012, p.70). Araújo e Silva (2015, 2016) indicam que, em matérias relativas ao âmbito federativo, por exemplo, no caso dos recursos advindos da exploração do Pré-Sal e as mudanças relativas ao ICMS, vê-se que a lógica partidária não é suficiente para abarcar o fenômeno. Em outras questões para além dos temas de natureza federativa, ou seja, que tratam de matérias polêmicas ou com grande repercussão, estas acabam assumindo influência significativa sob o comportamento parlamentar e a indicação dos líderes partidários. Portanto, existem “*questões em que o interesse temático fica acima do partidário*” (ARAÚJO; SILVA, 2012, p.72). Nas palavras de Araújo, Testa e Silva (2015, p.12): “*há temas que ganham tom suprapartidário no Congresso Nacional*”.

Além disso, a votação do Novo Código Florestal foi um caso emblemático que demonstrou a relativização da força partidária, isto é, do controle dos líderes sob suas bancadas, em determinados contextos (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015). Said (2014, p.43) concluiu que a relação entre o Executivo e Legislativo foi abalada durante a sua votação, pois a base acabou se dividindo e gerando problemas dentro da coalizão governista. Ficou claro

que, nesse caso, “*o poder de agenda não garantiu a prevalência das preferências daqueles que a controlam sobre a oposição da maioria*” (SAID, 2014, p.44).

Araújo e Silva (2016, p.3) afirmam que o sistema multipartidário brasileiro não tem sido capaz de fornecer subsídios suficientes para que certas matérias e pautas sejam tratadas com base apenas na estrutura e lógica partidária. Souza (2017, p.27) aponta que há uma inviabilidade natural dos partidos em canalizar uma ampla diversidade de temas e demandas. Observa-se que os partidos passaram por um processo de diluição das diferenças ideológicas segundo a percepção do eleitorado brasileiro, e que a atuação partidária é cada vez menos eficiente no que tange às demandas sociais (CARREIRÃO, 2007). Somado a isso, os partidos passaram a assumir como prioridade a sua relação com o governo federal e as suas atividades eleitorais, em detrimento dos vínculos com a sociedade e com um compromisso ideológico (SILVA, 2014, p.2,6). Logo, constata-se a perda da identidade ideológica dos partidos e o enfraquecimento de seu papel como representante de grupos, classes e clivagens específicas, isto é, a perda de sua capacidade de representação. Portanto, tal fragilidade partidária se mostra principalmente, na sua “*elevada fragmentação, perda de identidade e de conexão com os representados*” (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.3-4).

Souza (2017, p.7) afirma que a representação partidária vem se desvinculando de pautas ideológicas específicas e, em razão disso, os partidos têm deixado de representar um canal de interlocução entre as entidades da sociedade civil e a arena legislativa. Vigna (2007, p.14) também evidencia que a criação de grupos de interesse no interior do Congresso Nacional se deve à hipertrofia do Executivo e à fragilidade do sistema de representação partidário. Desse modo, os partidos têm assumido como funções, especificamente, a disputa eleitoral e a gestão do Estado ou do poder, em detrimento da agregação de interesses e definição de políticas públicas associadas e interativas. Por isso, o autor interpreta as diversas bancadas de interesse como espaços que agregam interesses pessoais ou de classe que não estão sendo incorporados nos programas partidários.

1.2 – Grupos de Interesse e Pressão no Congresso Nacional

No que tange, ao debate tratado anteriormente, acerca das visões distintas quanto ao funcionamento do Legislativo brasileiro, Santos (2014, p.13) aponta para a necessidade de uma interpretação possivelmente intermediária entre esses dois extremos. Isto é, entre uma

abordagem que enxerga um Congresso dominado por interesses individualistas e indisciplina partidária, e do outro lado, uma perspectiva que defende a existência de alta coesão partidária e centralização decisória. Em seu trabalho sobre os grupos de pressão que atuam na Câmara dos Deputados, Santos (2014) afirma que as evidências apontaram nos dois sentidos. O autor argumenta que o fato, de a primeira visão defender um Congresso fragmentado e permeado por interesses particularistas, indica que a arena legislativa é um espaço privilegiado na representação de interesses. Por outro lado, pela lógica da segunda abordagem, a disciplina no Congresso e a preponderância do Executivo sugerem que a tentativa dos grupos de interesse em atuar nas casas legislativas e realizar ações de *lobby* junto aos parlamentares, efetivamente teria pouco impacto no processo decisório (SANTOS, 2014, p.13).

Entretanto, se de fato o Executivo é dominante e controla a agenda legislativa, deixando pouco espaço para interesses particularistas, é igualmente verdade que os interesses organizados têm buscado atuar cada vez mais no Legislativo. Se não houvesse espaço para fazer valer sua agenda, essas organizações não canalizariam recursos, como tempo e dinheiro significativos, para a arena legislativa, visto que a representação de interesse e o *lobby* têm elevados custos de mobilização para esses grupos de pressão. Segundo Santos (2014), a representação dos grupos de interesse na Câmara dos Deputados tem crescido desde 1983. Logo, a arena legislativa tem atraído, de forma crescente, as organizações representativas de diversos interesses. Para ele, esses dados podem ser interpretados como um indicador de que tais grupos veem o âmbito legislativo, como uma arena importante na defesa de seus interesses e viabilização de suas demandas (SANTOS, 2014, p.8-13,18,28).

Além disso, as mudanças nas relações entre Estado e sociedade nos últimos 25 anos no Brasil assumem destacada relevância, com uma sociedade civil que se tornou mais robusta e fragmentada nesse período (SANTOS, 2014, p.9). Em razão, da consolidação democrática e do desenvolvimento da democracia liberal-pluralista no país, abriu-se caminho para o aumento da complexidade da sociedade civil, assim como, a abertura para a pluralidade de temas inseridos na agenda política e econômica. Assim, a estabilidade política contribuiu para o surgimento de um pluralismo social que se materializa em novas reivindicações e na proliferação de grupos de interesses (OLIVEIRA, 2012, p.14-15; MELO, 2015, p.21). De acordo com Graziano (1997), o pluralismo surge como uma forma de equilibrar o Estado e a sociedade, evidenciando a necessidade de se conciliarem as suas respectivas demandas, ao passo, que se concentra nas reivindicações da sociedade civil.

Consequentemente, Santos (2014, 2011) também defende que o sistema de representação de interesses no Brasil migrou de um modelo corporativista para um modelo híbrido, com a combinação das lógicas pluralista e corporativista. É importante ressaltar que o aumento do pluralismo – a diversificação das organizações sociais – resulta em um aumento da competição por influência, ou seja, em fazer valer seus interesses no processo decisório. Por este motivo, o Legislativo passou a ser também um espaço de atuação relevante nas estratégias desses grupos de interesse, como tratado acima. Assim sendo, as negociações centralizadas no Executivo, característica da estrutura corporativista, coexistem com o pluralismo e a atomização da representação de interesses. A consolidação desse sistema híbrido e multifacetado resulta na complexidade e competitividade presentes no processo decisório (SANTOS, 2014, p. 9-10,35; 2011, p.66).

Dito isto, os grupos de interesse ou pressão podem ser definidos como “*associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor*” (SANTOS, 2007, p.84). Segundo Melo (2015, p.20), quando os grupos de pressão buscam influir no processo decisório, frente aos parlamentares e governantes, essa atividade é denominada *lobby*. Santos (2014, p.57) afirma que tal método envolve participar das atividades deliberativas do processo legislativo e utilizar estrategicamente as informações obtidas, visando influenciar os legisladores e demais atores do processo decisório. Portanto, os grupos de interesse funcionam como unidades capazes de formular e expressar demandas de forma a influenciar os resultados do sistema político (SANTOS, 2011, p.27). Eles constituem canais de expressão das opiniões e interesses populares, e o seu acesso às arenas e aos órgãos decisórios tem como objetivo permitir que os tomadores de decisão conheçam as necessidades dos grupos afetados por determinadas escolhas de políticas públicas (FERREIRA JÚNIOR, 2016, p.4).

Os grupos de pressão, apesar de suas limitações, realmente importam e exercem um papel relevante no processo decisório (SANTOS, 2011, p.181). Por isso, juntamente com os partidos políticos, os grupos de pressão são atores fundamentais dentro do processo decisório. Os dois constituem os principais canais entre o cidadão e o Estado e, por isso, são inerentes ao sistema político multipolar. De um lado, os partidos são altamente institucionalizados e estão ligados diretamente à tomada de decisões na arena legislativa; de outro lado, os grupos de pressão, funcionam de maneira informal, quase sem regulamentação e atuam de forma

indireta no processo decisório (SAID, 2014, p.7). Araújo, Testa e Silva (2015, p.17-18) também chamam a atenção para a cautela que se deve ter com análises que separam os poderes Executivo e Legislativo, governo e sociedade, ou que enxergam as entidades como representantes de interesses estáticos e pré-estabelecidos. Segundo os autores, essas análises não levam em conta a complexidade dos processos decisórios, bem como, a dinâmica entre os diversos atores e suas preferências que são constantemente moldadas nos processos de negociação. Portanto, as *“instituições formais importam, mas também a informalidade necessita ser considerada”* (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p.18).

1.3 – As Frentes Parlamentares do Congresso Nacional

Segundo Araújo e Silva (2016, p.5), existem múltiplas formas de representação dentro do Congresso Nacional, em razão da complexidade das dinâmicas e relações no ambiente da política. Os autores apontam que, além dos partidos políticos e do *lobby* dos grupos de interesse tratados acima, as chamadas frentes e bancadas temáticas podem auxiliar na compreensão mais ampla e realista dos diversos interesses e dinâmicas que estão presentes na arena decisória. Uma vez que, essas formas de organização *“agrupam interesses de várias naturezas e adotam estratégias que não somente incorporam, mas também extrapolam os mecanismos do lobby”* (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.5).

As frentes funcionam como grupos de pressão internos que buscam agir em prol dos interesses que lhe são concernentes, bem como, obstruir o que lhe é desfavorável, como aponta Frade (1996, p.30) no seguinte trecho: *“as bancadas suprapartidárias são grupos de pressão internos, que atuam, de forma permanente no Congresso Nacional, de maneira estruturada, com o objetivo de defender e ampliar os interesses defendidos, muitas vezes, pelos grupos de pressão.”* Ademais, Said (2014, p.7) ressalta que as frentes são organizações que atuam de forma contínua no Legislativo, podendo representar vários grupos de pressão que até não apresentam posições consensuais entre si. Coradini (2010) afirma que, em geral, definem-se as frentes como constituídas *“de parlamentares, na qual os mesmos mantêm o monopólio da palavra ou das deliberações, além de se tratar de algo “suprapartidário” e “não-ideológico”, ou seja, aqueles atributos que as associam a algo dirigido a alguma “questão específica”, e não partidária”* (CORADINI, 2010, p.243).

Dentre as atribuições das frentes parlamentares, destacam-se as suas funções legislativas, as quais englobam a formulação de políticas, a articulação de forças, assim como, a transformação de legislações ou o acompanhamento de sua execução. Frequentemente, os objetivos das frentes estão associados com a “*intermediação entre os grupos de interesses envolvidos e o espaço político, seja no âmbito do Parlamento ou do governo*” (CORADINI, 2010, p.243); e com suas atividades de expertise, como a promoção de seminários, debates, eventos, audiências públicas etc. Tais atividades são importantes para a produção e divulgação de análises e informações aos decisores, diminuindo os *gaps* de informação (FERREIRA JÚNIOR, 2016). Desse modo, as atividades de expertise das frentes relacionam-se com a perspectiva informacional, isto é, com ganhos informacionais, bem como, com a especialização temática dos parlamentares. Souza (2017, p.8) afirma que a especialização temática das frentes é a principal justificativa para a sua atuação na deliberação das proposições dentro do Congresso. Por isso, Silva (2014) destaca que esses grupos suprapartidários, ao agregarem parlamentares com os mesmos interesses – mas de diferentes partidos e linhas ideológicas –, possuem a vantagem de trazer informação privilegiada para dentro das estruturas de representação e deliberação no interior do Parlamento.

Além disso, Coradini (2010) também pontua que as frentes parlamentares são muitas vezes associadas de forma negativa aos grupos de interesse e ao corporativismo, em oposição, ao que seria de essência mais partidária e política. Ou seja, “*as ações por meio de frentes parlamentares, e o que significam em termos de representação de grupos de interesse, geralmente são classificados como algo no sentido do “corporativismo” e, inclusive, produto de estratégias do chamado baixo clero*” (CORADINI, 2010, p. 242). O autor associa tal interpretação a uma concepção gestonária das atividades políticas, que entendem somente a atuação política por meio dos partidos como positiva e a fidelidade partidária como elemento fundamental para a governabilidade. Segundo essa perspectiva, a ação política por meio de grupos de interesse só é vista de forma positiva se for relacionada ao modelo pluralista ou no sentido de fortalecer as pautas da sociedade civil.

Além disso, as frentes parlamentares, haja vista os seus diferentes níveis de recursos e modalidades de engajamento, acabam também produzindo processos de politização distintos. Pela perspectiva do modelo pluralista, as frentes seriam algo no sentido da despolitização, em razão de sua organização ser divergente da estrutura partidária institucionalizada e da demarcação de alinhamentos político-ideológicos (CORADINI, 2010, p.254; 2008, p.81).

Coradini (2008, 2010) afirma que o principal objetivo da criação de frentes parlamentares é a formação de espaços de opinião mobilizada, tendo em vista a definição e imposição de interesses relacionados a determinado tema no espaço político, através das atividades de expertise. Por isso, para o autor, a intermediação entre os grupos de interesse e o poder Legislativo, juntamente com o peso generalizado da expertise, são os elementos marcantes na atuação das frentes parlamentares. Portanto, conclui-se que os parlamentares se reúnem nesses espaços, independentemente de seus vínculos partidários, em torno de agendas comuns que movem seus interesses particulares (ARAÚJO, SILVA, 2016, p.6).

Coradini (2010, p. 242) também indica as três importantes características desses grupos. Em primeiro lugar, as frentes consistem no agrupamento e articulação de congressistas com afinidades eletivas com determinado problema e questão. Em segundo, elas não somente criam espaços e articulam entre si, isto é, com parlamentares, como também com os representantes de organismos do poder Executivo, vinculados ao tema. Por último, as frentes servem como meio de criação de espaços entre os parlamentares e a sociedade civil, ou seja, com os processos de definição e organização de interesses.

Vale pontuar, como defende Coradini (2010, p. 241) que as “*frentes parlamentares não são o produto de alguma fragilidade partidária, mas de uma configuração específica dos modos de relacionamento entre a atuação de grupos de interesse e o espaço político*”, como já abordado. Apesar disso, como tratado na seção 1.2, esses grupos suprapartidários possibilitam um novo olhar sobre a lógica partidária, por constituírem um novo modo de estruturar e atuar nas atividades legislativas, sem que se anulem os vínculos partidários. Ou seja, apesar da força e relevância que os partidos políticos possuem dentro da arena legislativa, existem outras formas de atuação presentes no Congresso Nacional. Essas bancadas funcionam como alternativas, no sentido de viabilizar discussões e promover questões que nos partidos não seriam viáveis (MELO, 2015, p.22). Silva (2014) aponta que as frentes captam demandas que os partidos não são capazes de mobilizar.

Nesse quadro, Araújo e Silva (2016, p.9) entendem que as frentes surgem “*pela insuficiência do sistema partidário em garantir a representatividade e as respostas pelos diversos grupos demandantes*.” Para estes autores, a chave da questão gira em torno da falta de identidade e coesão interna dos partidos. Dessa maneira, o sistema partidário não é ameaçado pela concorrência das frentes, mas fomenta a sua utilização e criação. O ambiente

político “*assimilou a convivência mútua entre esses dois institutos, um tradicional e outro contemporâneo*” (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.9-10). De acordo com Doudement (2015), as frentes parlamentares surgem para preencher um espaço não encontrado nas instâncias partidárias. Portanto, elas consistem em espaços: “*onde ideias e interesses que estão além dos partidos, encontram congruência mútua em parlamentares de diferentes partidos, ou então o local onde essas ideias e interesses não encontram espaço dentro dos partidos ou então não são consideradas relevantes*” (DOUDEMMENT, 2015, p. 49). Sendo assim, de acordo com Souza (2017, p.27), as frentes reconhecem o lugar dos partidos políticos e das comissões no processo político, não tendo interesse em se apoderar de suas funções, mas visam apenas influenciar tais espaços por meio da informação especializada.

Segundo Said (2014, p.9), a literatura já conseguiu captar esse fenômeno, no qual as votações não seguem os rumos previstos pelas lideranças partidárias e pelo governo, acarretando num racha da própria base governista. Portanto, é nessa lacuna que as frentes encontram espaço para agir, angariando apoio de parlamentares não alinhados com seus líderes; indecisos ou infiéis, cobrindo um vazio deixado pelos próprios partidos. Pereira (2013) também afirma que, devido à variedade de interesses, opiniões e perspectivas que desejam ser inseridos na pauta da agenda política, os partidos não conseguem cooptar ou dar vazão a determinadas demandas. Por consequência, as frentes passaram a ser canais de mediação e articulação entre congressistas e movimentos sociais, assim como, entre outros grupos da sociedade e até mesmo o Executivo. Ou seja, apesar do poder Executivo e a questão partidária explicar parte significativa da dinâmica do Congresso, a lógica temática também precisa ser levada em conta (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

Portanto, como já tratado, as frentes parlamentares ou as bancadas suprapartidárias ganham visibilidade e importância a depender do tema que está em pauta (ARAÚJO; SILVA, 2015, 2016). É possível que o alinhamento a questões específicas possam passar por cima dos partidos, acarretando fissuras no esquema de alianças e dando abertura para que associações como as frentes, exerçam poder no cenário político (DOUDEMMENT, 2015; SAID, 2014). Além disso, existem demandas legislativas que não são conduzidas nem coordenadas inteiramente por lideranças partidárias, já que é possível identificar agendas que são impulsionadas no Congresso quando setores da sociedade se organizam e, em seguida, buscam parcerias com as frentes e bancadas (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

Este fenômeno ocorre porque, como evidenciam Silva e Corrêa (2016), os partidos e as frentes articulam-se de modo a atuarem como atores com poder de veto ou de aprovação de proposições legislativas de acordo com suas preferências, utilizando variados tipos de estratégias e mecanismos, especialmente as regras internas e regimentais do Congresso. Segundo Oliveira (2012), as frentes se tornaram atores muito influentes e relevantes no Congresso, congregando parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas; e unindo forças em favor das propostas, reivindicações e pleitos de diversos setores. Por fim, esses grupos constituem uma forma especializada de *lobby*, um tipo de *lobby* interno. É “*um lobby diferente, pois surge de dentro do Parlamento, embora as demandas sejam, evidentemente, de segmentos diversificados da sociedade*” (OLIVEIRA, 2012, p.19).

Além disso, o período democrático da história política brasileira entre os anos de 1945 e 1964 marca o surgimento das bancadas e frentes temáticas, e especialmente no governo Goulart, com a criação da Frente Parlamentar Nacionalista. Ao término da ditadura militar e ao longo dos trabalhos da recém-convocada Assembleia Nacional Constituinte em 1986, agrupamentos dessa natureza voltam a se articular, como o “Centrão”, que foi protagonista das articulações entre os parlamentares naquele período, a Bancada Feminina, a Bancada Evangélica e a Bancada Ruralista, as quais constituem os mais antigos e consolidados grupos de interesse do parlamento no Brasil. Ao longo do tempo, multiplicaram-se uma variedade de bancadas, representando diversos assuntos e temáticas (PEREIRA, 2010, p.87-88).

A partir da 52ª Legislatura (2003-2007), o agrupamento informal dessas associações foi regulamentado no Ato da Mesa 69/2005 que criou o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados. A partir deste ponto, faz-se necessário pontuar a diferença entre as bancadas temáticas e frentes parlamentares. De acordo com Araújo e Silva (2015), as bancadas temáticas suprapartidárias funcionam sem qualquer registro formal e compreendem grupos maiores que reúnem uma diversidade de agendas específicas, mas todas girando em torno de um eixo temático mais abrangente. Por exemplo, os parlamentares que integram a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em regra compõem a chamada Bancada Ruralista, mas essa bancada não equivale à FPA, visto que, além da FPA, existem também uma série de frentes parlamentares registradas no Congresso com temas na área de agricultura e pecuária (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p.4-5). Segundo o Ato da Mesa nº 69, da Câmara dos Deputados, “Frente Parlamentar” é:

“[...] a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. [...] Isto porque entendemos que as Frentes Parlamentares desempenham papel singular no processo de consolidação da democracia no País. Destarte, é incontestável o interesse público de incentivar essas associações suprapartidárias de parlamentares, com atuação no aprimoramento do processo legislativo brasileiro.” (ATO DA MESA Nº 69, DE 10/11/2015).

O requerimento de registro deverá conter a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar e o seu estatuto, bem como um representante, que será responsável perante a Casa por prestar à Mesa todas as informações referentes à frente. É interessante pontuar que o papel dessas lideranças ainda não foi devidamente estudado. Aponta-se para uma possível atuação e especialização temática prévia de tais coordenadores, no tema que pauta a frente. Logo, isso indica a necessidade de análises integradas com a perspectiva informacional. Também compreende agenda de pesquisa verificar como tais lideranças adquirem capital político ou poder simbólico, assim como os demais participantes que são mais atuantes.

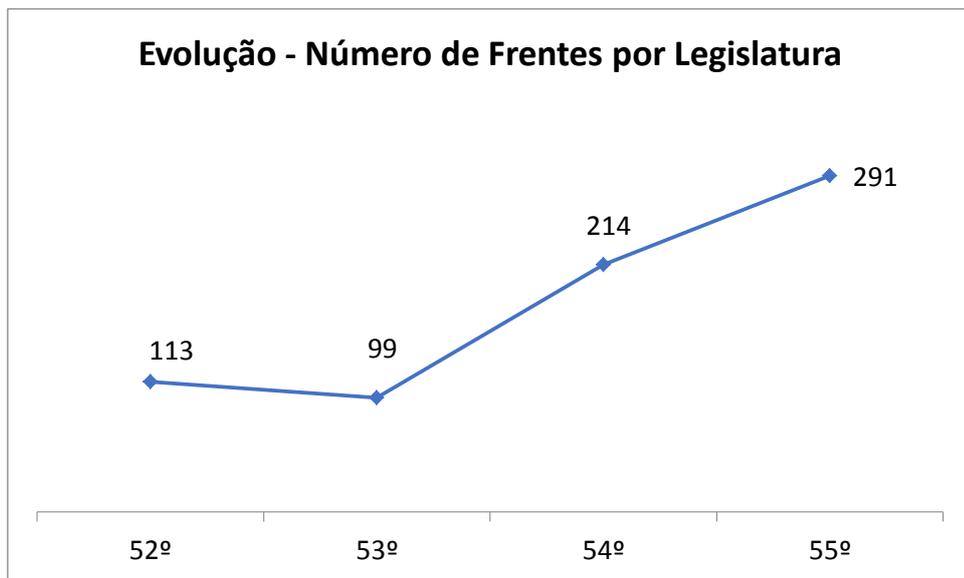
Além disso, o Ato da Mesa 69/2005 prevê que as Frentes Parlamentares registradas poderão utilizar o espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reuniões, contanto que não interfiram no andamento dos trabalhos da Casa e não impliquem em contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas. Justificam-se essas restrições em decorrência da limitação dos gastos da Câmara enquanto recursos públicos. As suas atividades também serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara na Internet. Tal publicidade visa promover e dar visibilidade ao trabalho desses grupos. Por fim, o Ato estabelece que as frentes devem ser registradas novamente a cada legislatura (ATO DA MESA Nº 69, DE 10/11/2005).

O número de frentes registradas na 52ª Legislatura (2003-2006) foi de 113 frentes, caindo na 53ª (2007-2010) para 99 frentes parlamentares e voltando a crescer significativamente para 214 frentes na 54ª (2011/2014). Por fim, na 55ª Legislatura (2015-2018), até setembro de 2017, já se identificava um total de 291 frentes registradas (OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO; SILVA, 2016; SITE DA CÂMARA).¹ O gráfico abaixo

¹ Dados retirados do site Câmara dos Deputados até 14 de setembro de 2017.

evidencia uma tendência na direção da intensificação do número de frentes, expressando a relevância que tais associações suprapartidárias têm assumido na arena legislativa. Caso contrário, não faria sentido os parlamentares continuarem criando e atuando em tais agrupamentos (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015). Logo, como afirma Oliveira (2012), as frentes parlamentares parecem ser uma forma alternativa de se levantar determinadas bandeiras, atendendo e representando interesses dos mais variados segmentos sociais, em razão, da diversidade de temas e questões pautados nesses grupos.

Gráfico 1 – Número de Frentes registradas por Legislatura no Congresso Nacional.



Fonte: Elaboração Própria.

2 – METODOLOGIA

O método empregado na atual pesquisa foi o *estudo de caso*. Conforme Evera (1997), os estudos de caso são fundamentais para “*descrever, categorizar, gerar tipologias e hipóteses*”, assim como, para explicar “*fenômenos a partir do estudo de eventos selecionados*” (HENRIQUES; LEITE; JÚNIOR, 2015, p.13). Além disso, ele aparece como uma boa ferramenta para se “*desvendar mecanismos causais de fenômenos sociais*”, em razão, da densidade interpretativa oferecida pelo método (LIMA, 2017, p.133). Tal abordagem permite investigar um fenômeno dentro do seu contexto, e por isso, é utilizado especialmente quando o pesquisador deseja entender melhor as condições contextuais, nas quais a unidade de análise está inserida. Além disso, os estudos de caso são úteis para a análise de fenômenos com interações complexas (BORGES, 2007, p.48,52).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar um único caso, isto é, a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no trâmite da PEC 57/1999 – “PEC do Trabalho Escravo”, tendo em vista compreender as relações complexas entre os agentes e instituições que abarcam o fenômeno, assim como, analisar o contexto no qual ele se insere. Reconhece-se que a referida PEC foi uma matéria polêmica com grande projeção na arena decisória e na sociedade civil. A atuação da FPA na tramitação da proposta é evidenciada pela literatura e pela mídia, assim como pela própria Frente. Cabe então, a este estudo, mapear como se deu a intervenção e mobilização da Frente ao longo de todo o processo, levando-se em conta os fatores contextuais e as regras do jogo presentes na sua atuação. Somado a isso, pretende-se avaliar se os desdobramentos do caso seguem a previsão da literatura, a partir das discussões abordadas na seção 2. Portanto, a pesquisa visa contribuir para o entendimento do funcionamento da FPA, expandindo, sempre que possível, dado o escopo limitado do presente trabalho, algumas conclusões para o fenômeno das frentes parlamentares. Com isso, busca-se colaborar para a compreensão das complexas e diversas relações existentes dentro do sistema político brasileiro, especialmente, na arena legislativa.

Nas últimas duas décadas observou-se um considerável aumento da utilização e aprimoramento do método qualitativo nas Ciências Sociais, em contraposição, ao período entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1990, marcado por “*vívidas e constantes contribuições quantitativas, com inovações em métodos estatísticos e modelos formais*” (HENRIQUES; LEITE; TEIXEIRA JÚNIOR, 2015, p.10). Esse movimento de ressurgimento

tem desenvolvido estudos qualitativos com “*maior consciência metodológica e profundo rigor científico*” (HENRIQUES; LEITE; TEIXEIRA JÚNIOR, 2015, p.10). Tal revalorização da metodologia qualitativa propiciou o aparecimento de uma nova literatura, que produz “*conteúdo metodológico robusto em defesa desses métodos*” (LIMA, 2017, p.132).

No que tange, às discussões da literatura acerca do método, os autores King, Keohane e Verba (1994) começaram uma revolução na área da Ciência Política da década de 90, representando a tradição quantitativa. Dentre suas contribuições, os autores eram enfáticos em afirmar que o principal objetivo de um estudo científico consistia em produzir inferências causais válidas (SILVA; CUNHA, 2014, p.106). A partir dessa preocupação com a lógica inferencial, eles entendiam que as “*análises de regressão e estatística seriam ferramentas para estabelecer parâmetros de produção científica em estudos qualitativos*”. Ou seja, os estudos qualitativos poderiam “*produzir resultados inferenciais mais confiáveis caso os pesquisadores fossem orientados pelas regras que orientam e governam a pesquisa quantitativa*” (REZENDE, 2011a, p. 225). Observa-se que tal visão acaba por supervalorizar as pesquisas quantitativas e impor referenciais utilizados pela tradição quantitativa para a qualitativa. Por isso, passou-se a questionar esse tipo de abordagem e a desenvolver respostas para as críticas direcionadas recorrentemente à tradição qualitativa.

Lima (2017, p.132) afirma que nos últimos anos tem-se vivenciado um acirramento das discussões acerca do uso de métodos qualitativos ou quantitativos na Ciência Política. Grande parcela do debate compreende as contribuições de pesquisadores que se posicionam como adeptos de metodologias qualitativas, especialmente estudos de caso. Eles defendem que estudos de caso apresentam potencial explicativo, além de tecerem críticas quanto aos estudos quantitativos de N grande da tradição acadêmica norte-americana. Pois o que se observa é que ainda predomina a noção dos métodos quantitativos como “*as melhores formas de produção de conhecimento, em detrimento dos métodos qualitativos*” (REZENDE, 2011b, p.331). Lima (2017, p.133) também levanta questionamentos quanto à visão de que os métodos estatísticos possibilitam as melhores inferências causais e como que as relações de causalidade podem ser deslocadas do seu contexto. Segundo Hall (2003), os pesquisadores estão cada vez mais enxergando que nem tudo pode ser explicado por regressões.

Rezende (2011a) afirma que existem três diferenças essenciais para demarcar os domínios entre os métodos quantitativos e qualitativos. O primeiro caso refere-se à

diferenciação entre as abordagens da pesquisa histórico-comparada e da análise multivariada, quanto à clareza do domínio de validade de cada método. A pesquisa comparada consiste em compreender as “causas que geram efeitos”, já a análise multivariada e estatística busca estimar os efeitos produzidos por um conjunto de causas – “efeitos das causas”. Por isso, a lógica inferencial quantitativa não se aplica para os propósitos qualitativos. Assim, nos desenhos *small-n*, os cientistas políticos objetivam compreender mais de perto “como” as causas produzem efeito sobre a variável dependente, levando-se em conta que a causalidade é afetada pelo contexto e condições específicas do fenômeno (REZENDE, 2011a, p.228-231).

A segunda distinção diz respeito à singularidade na análise dos fenômenos políticos. É necessário que se considerem métodos e desenhos de pesquisa que permitam examinar a elevada variabilidade das causas e como elas relacionam-se entre si. De acordo com o mesmo autor, muito raramente em ciência política pode-se afirmar que as mesmas causas vão produzir os mesmos efeitos, por isso, a importância da “análise de variação” das causas. Dito isto, a pesquisa de casos específicos permite que se compreenda o contexto e a complexidade causal envolvidos na produção do fenômeno (REZENDE, 2011a, p.233-235). Ainda segundo Rezende (2011a, p.238), “*os modelos estatísticos padrão tentam partir da suposição de causas prováveis admitindo uniformidade e homogeneidade nos padrões causais supostos pelas teorias. Todavia, a realidade é carregada de heterogeneidade e contra-factuais*”. Por isso, o aumento no número de observações não permite necessariamente maior compreensão dos fenômenos políticos. Mas a penetração com maior intensidade nos casos permite que se construam teorias mais alinhadas com a realidade (REZENDE, 2011a, p. 238-239).

Por último, a terceira diferença reside na natureza específica da explicação política que abrange a relevância dos seguintes elementos: da agência (individual, organizacional, coletiva), das instituições, isto é, as regras do jogo (formais ou informais) e dos mecanismos causais na explicação dos fenômenos políticos. Sendo que estes últimos são dependentes do contexto, da história e das escolhas contingenciais dos agentes (REZENDE, 2011a, p.239-246). Segundo o autor, “*há uma clara necessidade de entender mais profundamente como as ‘narrativas’ contidas e construídas a partir da interação entre os agentes e entre os agentes e instituições, produzem mecanismos causais específicos que permitem explicar mais profundamente os fenômenos de interesse do pesquisador*” (REZENDE, 2011a, p.242).

Vale pontuar, que os mecanismos causais, elementos centrais para a análise dos fenômenos sociais, consistem em conceitos que explicam o modo como uma causa hipotética contribui para um resultado em um determinado contexto. Ou seja, o mecanismo causal é um conjunto de partes que interagem entre si e contribuem para explicar um determinado resultado, sendo que cada uma das partes é composta por agentes ou entidades capazes de alterar seu ambiente. As entidades realizam as ações que produzem mudanças e transmitem força causal de X para Y. Por isso, a “*interação entre os mecanismos possibilita explicar os resultados produzidos no contexto onde eles operam*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.109). Logo, os “*estudos de caso alavancam as explicações sobre determinados fenômenos, já que se ocupam da influência dos elementos do contexto de cada caso*” (LIMA, 2017, p.133-134).

Dessa forma, Rezende (2011, p.247) conclui que é possível sim pensar em inferências causais, causalidade, teste de hipóteses e desenvolvimento de teorias em pesquisas qualitativas, isto é, a partir de observações *small-n*. Portanto, a vantagem metodológica dos estudos de caso, estaria justamente na sua “*possibilidade de identificação de mecanismos e sequências causais, os quais tendem a ser deixados de lado ou, no máximo presumidos, pelos estudos quantitativos de grande amostra*” (BORGES, 2007, p.55). Por fim, entende-se a importância que pesquisas multimétodo apresentam na Ciência Política, visto a variedade de técnicas e métodos disponíveis que permitem compreender, cada vez melhor, os fenômenos políticos. Conforme aponta Lima (2017, p. 134):

[...] não é possível dizer que uma abordagem quantitativa é superior a uma qualitativa em termos de cientificidade. Cada uma tem suas limitações e sua aplicação está relacionada ao problema que se pretende estudar, não implicando uma escolha excludente de metodologias – muito pelo contrário.

Ademais, a presente pesquisa também utilizou como ferramenta de análise alguns elementos conceituais do chamado *Process Tracing*, entretanto, de forma limitada, em razão dos objetivos e do escopo do trabalho. Silva e Cunha (2014, p.107) afirmam que o método foi desenvolvido no campo da psicologia cognitiva, na década de 1960, e passou a ser utilizado no campo das ciências sociais. Segundo os autores, a técnica tem se revelado muito útil para analisar fenômenos complexos, contribuindo para a construção e o teste de hipóteses concernentes aos mecanismos causais que incidem sobre os fenômenos. Tal método é também indicado para o estudo de caso, conforme Silva e Cunha (2014, p. 108):

Usa-se o *process-tracing*, portanto, quando se pretende explicar um efeito ou resultado específico, relacionado a um caso situado no tempo e no espaço, e necessita-se ter uma maior compreensão da natureza das relações causais que o geraram, isto é, quando se pretende capturar mecanismos causais em ação.

Lima (2017, p.135) aponta que o *process tracing* enfrenta diversas críticas na Ciência Política, algumas delas são mais gerais, referindo-se a estudos de caso, outras já são direcionadas à técnica em si. O método não supera duas grandes críticas da tradição quantitativa: a falha na capacidade de generalização e o viés de seleção presente em estudos de pequeno N. Apesar dos tais problemas de fato ocorrerem, essas críticas são direcionadas recorrentemente a todo desenho de pesquisa qualitativo segundo a ótica quantitativa, além do que, essas críticas “*confundem a natureza do dado que se busca coletar e supervalorizam requisitos relevantes a outro desenho de pesquisa que não o qualitativo*” (LIMA, 2017, p. 135). Por isso, os problemas levantados, não invalidam o uso da técnica, mas fazem parte dos *trade-offs* que o pesquisador faz ao escolher qual problema mitigar em um desenho qualitativo. Além disso, o objetivo da pesquisa que utiliza o mapeamento do processo, muitas vezes é distinto dos trabalhos que realizam inferências estatísticas. Segundo Lima (2017, p.135):

O objetivo de um estudo que lança mão de *process tracing* é a compreensão em profundidade de determinados mecanismos causais e de como o processo de causalidade é observado na realidade e não necessariamente a generalização de resultados a partir de múltiplas observações.

Assim, o *processo tracing* se apresenta como uma importante ferramenta na investigação de inferências causais, “*não no aspecto da generalização estatística, mas na exploração de mecanismos causais*” (LIMA, 2017, p.136). Além disso, outro risco na utilização da técnica é esta última acabar se reduzindo ao *storytelling*, em decorrência da falta de sistematização no mapeamento, o que pode levar a erros inferenciais que comprometem as conclusões do estudo. Por isso, é necessário que se garanta o rigor metodológico através de testes e aplicação sistematizada da ferramenta (LIMA, 2017, p.136-137). Os testes de hipóteses são explicados com base no critério de que “*as inferências dependem de se testar as condições necessárias e/ou suficientes para a relação entre o mecanismo causal e o resultado*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.117). Assim sendo, esse critério é o padrão para se

explicar tais testes, que são classificados em quatro tipos: *hoop test* (teste da necessidade), *smoking-gun test* (teste forte de suficiência), *doubly-decisive test* (duplamente decisivo) e *straw-in-the-wind test* (SILVA; CUNHA, 2014, p.117-120).

Em razão da complexidade desses testes de hipótese no *process tracing*, esse trabalho não se debruçará na explicação de cada um, assim como, não aplicará seus procedimentos detidamente no objeto da atual pesquisa. Tais ferramentas não se adequariam à unidade de análise do trabalho, em razão da realidade e proporção da presente pesquisa. Apesar disso, como apontam Beach e Pederson (2013 *apud* LIMA, 2017, p.137) existem três variações práticas do *process tracing*: o teste de teorias, a construção de teorias ou a explicação de resultados específicos. Este trabalho está voltado para a explicação de um resultado específico, qual seja: a tramitação da PEC do Trabalho Escravo. Portanto, a pesquisa pretendeu compreender as relações causais que geraram um resultado e um efeito específico.

Além disso, Silva e Cunha (2014, p.111) evidenciam que existem três elementos essenciais que todo desenho de pesquisa ao utilizar o *process tracing* deve observar. O primeiro elemento refere-se à análise da observação de processos causais, ou seja, a partir do fenômeno a ser estudado, selecionam-se as observações que serão destacadas para análise sistemática. Existem duas formas principais de se realizarem observações: as observações de conjunto de dados (*data-set observations* – DSO) e as observações de processos causais (*causal-process observations* – CPO). As DSO correspondem a análises “*thick*”, isto é, que envolvem um conjunto de dados que são utilizados para realizar testes estatísticos e produzir uma alavancagem inferencial, abarcando a observação do contexto como um todo.

Já as CPO referem-se ao “*conjunto de material empírico que se constitui como “insights” ou pedaços de dados, os quais fornecem informações sobre o contexto ou sobre o mecanismo*” (SILVA, CUNHA, 2014, p.112), sendo utilizadas em análises “*thin*”. Observa-se um ponto de um mecanismo da cadeia causal, o avaliando à luz das demais partes. Portanto, como dito, o *process tracing* “*implica em analisar as sequências no desenrolar dos mecanismos na direção causa à efeito*” (SILVA, CUNHA, 2014, p.112). Posto isto, este trabalho se valeu da perspectiva das CPO para realizar a análise da tramitação da PEC, desde sua apresentação até promulgação, observando os pedaços de dados presentes ao longo da cadeia causal até o seu efeito.

O segundo elemento é a descrição cuidadosa que compreende um exercício de detalhamento de cada uma das evidências identificadas nas observações do objeto, ou seja, a descrição de cada elo da corrente que conecta causa (X) a efeito (Y). Isso é importante para compreender a corrente como um todo, descrevendo “*cada um dos elos em momentos específicos do tempo*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.113). Por fim, o terceiro elemento indica que qualquer trabalho envolvendo *process tracing* deve demonstrar a força das evidências encontradas a partir de suas observações, bem como a ligação dessas evidências entre si, verificando se “*é forte o suficiente para explicar a relação entre a causa e o efeito*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.114).

Assim sendo, estes elementos essenciais do *process tracing* orientaram a atual pesquisa, contribuindo para o rigor e confiabilidade das análises aqui apresentadas. Além disso, cabe pontuar que a técnica apresenta limitações. Infere-se que “*sempre haverá a possibilidade de algum aspecto escapar à observação*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.122). Logo, o *process tracing* é falível, como todo método, “*produzindo explicações incompletas e provisionais, mas que devem ser suficientemente convincentes e defensáveis*” (SILVA; CUNHA, 2014, p.122). De todo modo, reconhece-se que a técnica pode proporcionar *insights* significativos e valiosos sobre um caso único, quando bem desenvolvida.

Por fim, tendo em vista o objetivo da pesquisa, isto é, compreender como a FPA atuou na tramitação da PEC do Trabalho Escravo e quais os efeitos gerados de sua intervenção, procurou-se entender quais os agentes envolvidos, assim como as questões contextuais no qual o caso se insere. Deste modo, verificou-se a composição da FPA por partido, UF e região da atual legislatura, assim como, foram reunidas as informações referentes ao perfil dos membros da Bancada Ruralista e da FPA, presentes em outros trabalhos. Foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais quanto à frente e sua atuação, especialmente na denominada PEC do Trabalho Escravo. A coleta dos dados foi feita nos seguintes documentos: sites da Câmara e Senado, notas taquigráficas, requerimentos, discursos e notícias veiculadas na mídia. Ademais, foi realizada entrevista semi-estruturada com três funcionários do Instituto Pensar Agropecuária (IPA): o Diretor-Executivo, o Coordenador Técnico e o Assessor Técnico. A partir disso, a entrevista foi gravada e transcrita, e as informações obtidas apresentadas ao longo do trabalho.

3 – A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA)

Este capítulo tem como objetivo traçar um histórico do segmento rural no país, bem como a origem da bancada ruralista e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Além disso, serão apresentados os principais objetivos norteadores da Frente, assim como a sua estrutura organizacional e as atividades desenvolvidas pela FPA. Buscou-se também descrever o perfil da bancada e da Frente, além dos seus instrumentos e mecanismos de atuação. Portanto, intenta-se compreender a partir dessas análises, quais as características que fazem da FPA, um grupo forte e bem articulado dentro da arena legislativa, que tem conseguido valer seus interesses e preferências no processo decisório.

3.1 – O Segmento Rural

Os interesses agrários se fizeram presentes na origem da formação social do Brasil e marcam a conformação do Estado brasileiro como conhecemos hoje. Simionatto e Costa (2012) indicam que o tradicional setor agrário foi, durante muito tempo, a classe dominante da sociedade brasileira, bem como é peça central na economia brasileira. Barcelos e Barriel (2009) apontam que existe uma herança latifundiária advinda da colonização lusitana, marcada pelas chamadas Capitâneas Hereditárias. Estas últimas consistiram na divisão do território em sesmarias, isto é, lotes doados pela Coroa Portuguesa. Segundo os autores, a Lei de Terras de 1850, reafirmou a existência e posse desses latifúndios, ao transformar a terra em mercadoria e impossibilitar o acesso de grande parte dos trabalhadores a esses territórios. Sendo assim, evidenciou-se o poder de influência histórico que os grandes proprietários de terra, já apresentavam perante o Estado brasileiro (BARCELOS; BARRIEL, 2009, p.4-5).

Posteriormente, a partir do estabelecimento da República, a política dos governadores foi um fenômeno que se caracterizou pela influência política dos coronéis sobre os eleitores rurais através do recebimento e pagamento de favores. Barcelos e Barriel (2009) afirmam que as relações desses grandes proprietários com a esfera pública consistiu no berço do patrimonialismo, do clientelismo e da indistinção entre o público e privado. Tal influência perpetuou-se na chamada Política do Café com Leite, a qual também proporcionou a manutenção no poder, das oligarquias tradicionais da elite agrária, portanto, detentoras tanto do poder político quanto do poder econômico (BARCELOS; BARRIEL, 2009, p.7).

Mesmo após o fim da República Velha, o que poderia significar o término do poder e controle dos latifundiários sobre o aparato estatal, o que se percebe é a permanência da influência das oligarquias do campo ainda se fazendo presente no governo Vargas. No pacto político estabelecido entre eles, as oligarquias apoiavam o governo federal em troca da proteção dos seus interesses. Tal relação ganha força, quando Vargas cria a legislação trabalhista apenas para os trabalhadores urbanos, não incluindo os rurais. Segundo Barcelos e Barriel (2009, p.7-8), esse tipo de influência dos grandes proprietários e empresariado do setor permanece ao longo da ditadura e redemocratização até os dias de hoje.

No entanto, a agricultura brasileira passou por recentes transformações. Como aponta Alves e outros (2005, p. 39-40), a política econômica vigente entre os anos 1950 e 1970, consistiu no processo de industrialização do país, o que levou à modernização da agricultura brasileira, com um crescimento do êxodo rural e o aumento do poder das cidades. A industrialização permitiu a diversificação da economia. Somado a isso, aumentou-se o poder de compra e o estímulo à demanda por produtos alimentares devido ao crescimento populacional. Logo, a industrialização e urbanização impactaram diretamente na produção agrícola, ao demandar investimento em novas tecnologias e técnicas de produção.

Segundo Mendonça (2005 *apud* PEREIRA, 2013, p.23), nesse processo de modernização do campo, as entidades relacionadas às grandes propriedades assumiram, no primeiro momento, um discurso em que criticavam o favorecimento estatal dos industriais, em detrimento do setor agrícola. Já a partir dos anos 80, surge um novo discurso que dá enfoque à centralidade da agricultura no desenvolvimento e na acumulação capitalista do país. Para Barcelos e Barriel (2009), essa nova abordagem também foi marcada pela construção de uma identidade coletiva do campo e homogeneização da retórica do segmento rural. Ou seja, passou-se a apresentar a ideia de um patronato monolítico e uniforme, apesar da complexidade e diversificação do campo. Os autores criticam a forma de dominação que os grandes proprietários continuam exercendo a partir dessa retórica, que dilui as diferenças, ao apresentar os interesses e necessidades das diferentes classes agrárias como sendo uniformes, cooptando assim, as reivindicações dos diferentes grupos que compõem o segmento rural. Alves e outros (2005), por exemplo, apontam que existe uma exclusão da grande maioria dos pequenos agricultores do processo de modernização, de modo que apenas um pequeno grupo de agricultores conseguiu acumular recursos para financiar o incremento das novas tecnologias disponíveis. O Censo Agropecuário de 1995-1996 apontava que o número de

estabelecimentos à margem da modernização girava em torno de 79,4% e 87,6%, revelando a grande exclusão presente do ponto de vista tecnológico e de renda.

Por outro lado, Barcelos e Barriel (2009, p.25) afirmam que, mesmo apresentando disputas internas e visões político-ideológicas distintas, as elites agrárias caracterizam-se por se unirem e fortalecerem-se em momentos de instabilidade e de ameaça aos seus interesses, deixando de lado, as divergências. De acordo com os autores, existe uma agregação das forças patronais e uma rede de solidariedade intra-classe, na qual representantes do agronegócio unem-se no Congresso, nos momentos de fragilidade e crise, não “abandonando” os colegas de outros estados. Além disso, esses laços de solidariedade e ajuda mútua se mostraram fundamentais para a conquista de vitórias importantes para o grupo.

3.2 – Origens da Bancada Ruralista e da FPA

Ao passo que esse novo discurso era construído, um grupo de parlamentares criou a Frente Ampla Ruralista tendo em vista defender seus interesses na Assembleia Constituinte (1987-1988). As elites agrárias eram comandadas, nesse período, pela União Democrática Ruralista (UDR) fundada por Ronaldo Caiado e Plínio Junqueira Júnior, em 1985. Conforme Barcelos e Barriel (2009), esta poderosa organização foi considerada uma das mais violentas e radicais entidades brasileiras já existentes. As movimentações em torno da Constituinte representaram a gênese de um comando coordenado e controlado das elites agrárias. Segundo os referidos autores, a bancada ruralista em formação, opunha-se à regulamentação dos artigos constitucionais acerca da reforma agrária e democratização da terra.

Por outro lado, a FPA afirma que nesse período, a “*Frente Ampla Ruralista trabalhou mobilizando-se na busca de uma legislação que assegurasse, principalmente, os direitos de propriedade. O resultado deste trabalho assegurou no texto Constitucional a preservação dos direitos de propriedade rural em terras produtivas*²”. Também vale pontuar que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), participou da formação da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, em 1987. Ela reuniu os diversos segmentos do setor num grande movimento rural. Segundo a própria CNA, ela teria assumido a parte institucional

² Disponível no site da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

do movimento, reivindicando “*os direitos básicos da agropecuária brasileira: a manutenção da propriedade produtiva, política agrícola com geração de renda para o produtor, avanços tecnológicos e de mercado e a exportação de produtos agrícolas*”.³

Vigna (2007) afirma que a bancada, no período de 1990-1994, mostrou-se truculenta e agressiva na sua estratégia diante dos adversários, em decorrência da influência da UDR e do domínio dos pecuaristas no grupo. Entretanto, como aponta Pereira (2013), fatores como o impeachment de Collor, o surgimento da CNA e da Sociedade Rural Brasileira (SRB) no cenário político, além do fim da UDR e a saída de Caiado do Congresso levaram a uma instabilidade da base ruralista, o que contribuiu para alterações importantes no grupo.

Por isso, na legislatura seguinte (1995-1998), a bancada modificou a forma de operar seus interesses e de exercer pressão política. Em 1995, foi fundada com ata assinada por deputados e senadores, a Frente Parlamentar da Agricultura. Os ruralistas optaram por uma representação mais diversificada, visto que os deputados componentes da bancada assumiram a representação dos diversos setores agrícolas de acordo com sua especialização e vivência no tema. Apesar disso, na legislatura de 1999-2002, a operacionalização da bancada voltou a ficar dependente de algumas lideranças, de acordo com Vigna (2007).

Em 2002, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, pelo deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR). Segundo Vigna (2007), a legislatura posterior (2003-2007) foi marcada por uma operacionalidade mais profissional da bancada, que conseguiu a partir do primeiro mandato do governo Lula estabelecer-se politicamente e na mídia como um dos mais importantes agrupamentos parlamentares. Em 2008, na 53ª Legislatura, registrou-se a denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), por Moreira Mendes (PPS-RO). Na 54ª Legislatura, a frente foi registrada pelo deputado Homero Pereira (PSD-MT), e por fim, na 55ª Legislatura, pelo deputado Nilson Leitão (PSDB-MT)⁴ (SILVA, 2014).

Vigna (2007) pontua que a visão de alguns cientistas políticos é condenatória no que tange aos interesses ruralistas, de modo a enxergar a bancada como uma anomalia do sistema político e um perigo para a democracia. Entretanto, os grupos de interesse estão presentes em

³ Site da CNA: <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/linha-do-tempo>

⁴ Informação retirada do site da FPA.

todos os Parlamentos, buscando defender suas pautas por meio da atividade de pressão que é inerente ao trabalho legislativo. Por isso, a bancada procura ocupar os espaços disponíveis no aparato estatal, para fazer valer suas preferências, como qualquer outro grupo. Para o autor, “*desde que respeitem os princípios constitucionais e a legislação vigente, a defesa de interesses não é ilegal, nem politicamente incorreta*” (VIGNA, 2007, p.14).

3.3 – Objetivos e Atividades da Frente

De acordo com o estatuto da FPA, a Frente é uma entidade associativa que tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. Dentre seus temas prioritários atualmente, estão “*a modernização da legislação trabalhista, fundiária, tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas de quilombolas, para garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor*”⁵. Segundo Silva (2014), a direção executiva da Frente afirma que sua principal pauta no Congresso Nacional é a segurança jurídica da terra. De acordo com o site oficial da FPA, compreendem seus objetivos⁶:

- Acompanhar a política oficial de desenvolvimento da agropecuária nacional, manifestando-se quanto aos aspectos mais importantes de sua aplicabilidade;
- Promover debates, simpósios, seminários e outros eventos pertinentes ao exame da política de desenvolvimento da agropecuária, divulgando seus resultados;
- Promover o intercâmbio com instituições semelhantes e parlamentos de outros países, visando o aperfeiçoamento recíproco das respectivas políticas agropecuárias;
- Procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à agropecuária nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional;

⁵ Disponível no site da FPA.

⁶ Disponível no site da FPA.

- Conhecer e auxiliar na divulgação de novos métodos e processos que fomentem a agropecuária;
- Apoiar as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas;
- Organizar a Agenda Legislativa da Agropecuária Brasileira;
- Manter canal de informações atualizadas com as Entidades da Cadeia Produtiva do Agronegócio e os Parlamentares sobre o andamento dos temas de interesse, discutidos nas Comissões e nos Plenários do Congresso Nacional;
- Consolidar o posicionamento da Cadeia Produtiva do Agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional.

Portanto, a Frente objetiva exercer uma série de atividades como representante do setor agropecuário no Legislativo. Dentre elas, destacam-se o acompanhamento da tramitação de proposições referentes à agropecuária nacional e a busca por aperfeiçoar as legislações do setor. Além disso, compreende como parte das suas atividades a promoção de seminários, debates e eventos relacionados à sua agenda, se tratando, como já discutido, de atividades de expertise e produção de informação. Observa-se também que o diálogo e a intermediação com entidades do setor, instituições semelhantes e parlamentares do Congresso pautam vários de seus objetivos, bem como o apoio a iniciativas do segmento.

Identificam-se vários instrumentos de coordenação da FPA, os quais são importantes como sinalizadores do grau de institucionalização da Frente (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p.18). Como exemplo, podem ser citados: a divulgação da agenda legislativa semanal das duas Casas com o resultado das audiências públicas, seminários, reuniões e proposições de interesse do setor. Além disso, indica-se a orientação e argumentação da Frente nas matérias na ordem do dia em Plenário e nas Comissões. O seu posicionamento quanto às matérias em tramitação indica o acompanhamento, a aprovação ou rejeição das propostas. Também é possível ter acesso ao resumo técnico das matérias acompanhadas, informando o que o projeto prevê e a justificativa da orientação dada pela equipe técnica. O site da Frente, também disponibiliza as novas matérias de interesse que foram apresentadas no Congresso

Nacional ao longo da semana. Tais proposições são referentes às temáticas da Frente ou questões que afetam de alguma forma as atividades do setor agropecuário.

O site da FPA divulga, diariamente, o boletim de acompanhamento do Diário Oficial da União (DOU). São disponibilizadas todas as portarias, instruções normativas, decisões, consultas públicas, nomeações, exonerações etc., as quais se relacionam com temas do segmento. Esse monitoramento do conteúdo do DOU permite que haja um acompanhamento de todos os atos administrativos, normativos e judiciários referentes às questões que são de interesse do setor. A Frente também publica constantemente notícias, entrevistas, releases, newsletter e artigos concernentes às pautas, ações, eventos e conteúdos concernentes à FPA e seu escopo. Discursos e entrevistas de parlamentares atuantes na Frente e de outros congressistas também estão disponíveis na *soundcloud* do site, na chamada Rádio FPA. Além disso, a Frente possui um aplicativo com todas as informações disponibilizadas no site. Reconhece-se que tais instrumentos de organização e comunicação favorecem a articulação e o bom funcionamento de grupos como as frentes parlamentares. Tais ferramentas contribuem para a clareza dos discursos e projetos da frente, além de proporcionarem a publicidade e transparência do seu posicionamento e atuação, bem como o acompanhamento das discussões e trabalhos legislativos pelas entidades, parlamentares e sociedade civil.

Por fim, Araújo e Silva (2016, p.25) apontam que o olhar da FPA e seus objetivos são direcionados principalmente aos produtores rurais com maior volume de recursos. Silva (2014) afirma que nos primeiros momentos da frente, ela agregava todas as demandas do setor, sendo dividida basicamente em dois grupos: um que defendia os interesses dos grandes produtores do agronegócio e o outro, o uso social da terra e temas como a reforma agrária e a agricultura familiar. Já com a institucionalização da Frente, *“houve um fechamento de causa e o aparecimento de um consenso em torno da preferência de que a política agrícola fosse voltada para o grande produtor e para produção, para atender o mercado, com fins de exportação e ampliação dos números do agronegócio”* (SILVA, 2014, p.72).

Por outro lado, vale ressaltar conforme Ferreira (2017, p.22), que um dos objetivos atuais da FPA consiste em desmitificar a sua imagem como uma organização voltada somente para os interesses dos grandes setores produtivos do agronegócio. De acordo com a Ferreira (2017, p.24) foram associados à FPA alguns aspectos *“de uma antiga política arcaica dominada pela bancada ruralista”* voltada especialmente para pautas que favoreciam uma

elite agrária. Entretanto, segundo a mesma autora, atualmente existe uma abertura às demandas sociais na Frente, ou seja, a preocupação também com os pequenos produtores rurais e com as demandas das minorias, bem como, com a agricultura familiar. Os entrevistados neste trabalho também corroboram essa afirmação, apontando como exemplo o Novo Código Florestal. Em razão de parte das alterações propostas e pleiteadas pela FPA terem favorecido o pequeno proprietário, a FPA não seria mais voltada apenas ao grande produtor e ao agronegócio. Além disso, em entrevista, o Deputado Marcos Montes (PSD-MG) – presidente da FPA em 2016 – afirma que uma nova tarefa da Frente consiste em tornar a imagem da organização menos pejorativa diante do eleitorado, que a vê com maus olhos por conta de uma antítese entre cadeia produtiva e o meio ambiente. Segundo Souza (2017), a FPA objetiva se aproximar da população, evidenciando a importância do setor produtivo.

Ademais, em entrevista, o Coordenador-Executivo do IPA afirmou que, apesar das políticas focalizadas do setor serem predominantes no trabalho da FPA, os parlamentares envolvidos não tratam apenas sobre a questão agrícola, mas de interesses correlatos, de tecnologia à educação (FERREIRA, 2017, p.31). O Deputado Valdir Collato (PMDB-SC) – presidente da FPA entre 2011 e 2012 e atualmente Coordenador de Meio Ambiente na Frente – também aponta, em entrevista, que os deputados da FPA não se restringem às pautas do agronegócio, mas se engajam em pautas ambientais e de proteção social. Segundo ele, a FPA e seus integrantes não trabalham em prol de um setor apenas, mas do interesse de toda sociedade (FERREIRA, 2017, p.31). Isto é evidenciado também pelos entrevistados do IPA, ao afirmarem que o setor rural exerce uma função social, influenciando sobre os interesses de toda a sociedade, na produção de alimentos com preços acessíveis, gerando emprego e renda e etc.

3.4 – Estrutura e Funcionamento da Frente

No que diz respeito à sua organização interna, a Frente é composta por uma Mesa Diretora, integrada por um presidente, dois vice-presidentes, um da Câmara dos Deputados e o outro do Senado Federal. Também compõem seu corpo diretivo dois Coordenadores Políticos (Câmara e Senado), um Coordenador Institucional, um Secretário Geral, e por fim, Coordenadores das seguintes áreas temáticas: Meio Ambiente, Política Agrícola, Defesa Sanitária, Infraestrutura e Logística, Direito de Propriedade, Relação Internacional,

Agricultura Familiar e Minorias⁷. Além dos coordenadores temáticos, a FPA possui vice-presidentes regionais, essa divisão se mostra relevante, pelo fato de cada região possuir demandas específicas que variam em razão das condições políticas, climáticas e históricas distintas (FERREIRA, 2017). Said (2014) interpreta o funcionamento da Frente envolvendo três atores principais: os parlamentares membros da FPA, as entidades representativas do setor agropecuário e o restante do Congresso Nacional. As entidades passam seu posicionamento acerca de determinado tema ou projeto para os membros da FPA que pautam a matéria na arena legislativa, buscando atuar e se mobilizar em torno da temática.

As reuniões-almoço da Frente ocorrem semanalmente na sede do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), em Brasília, entre os deputados e a coordenação para que haja um alinhamento das estratégias referentes à pauta legislativa da semana. Assim, reúnem-se os coordenadores da FPA, seus demais membros e as entidades representativas do setor. Segundo Silva (2014), também ocorrem reuniões da coordenação técnica nas quais se discute as pautas semanais e os futuros encontros com entidades do setor e com parlamentares, além de reuniões com entidades de diversas cadeias do setor produtivo. Segundo os entrevistados neste trabalho, nessas reuniões periódicas das comissões temáticas se discutem os assuntos de interesse do setor, elaborando-se as argumentações para as deliberações na arena legislativa.

O Instituto Pensar Agropecuária (IPA) foi criado em 2011 com a finalidade de auxiliar na elaboração de programas e projetos que promovam a atividade agropecuária. Além disso, o IPA tem a função de articular empresas e fornecedores em torno do setor agropecuário, promover estudos e análises técnicas, assessorar a preparação e acompanhamento legislativo de projetos de interesse. Por isso, o Instituto consiste em um dos principais espaços de coordenação da Frente, surgindo a partir da necessidade dos parlamentares da FPA de buscarem assessoramento técnico para o melhor desenvolvimento de seus projetos ligados ao setor produtivo rural (ELEITA..., 2017). Conforme apontam Araújo e Silva (2016, p.26), a entidade apoia os posicionamentos da Frente a partir de debates estratégicos e, em geral, pode-se afirmar que a FPA tem uma organização muito bem articulada. O Deputado Marcos Montes (PSD-MG) afirmou em entrevista que o Instituto é importante para a manutenção e atuação da FPA por propiciar um quadro de pessoal especializado, subsídios informacionais e

⁷ Disponível no site da FPA.

estrutura física (SOUZA, 2014). De acordo com o parlamentar, o modelo organizacional da FPA tem sido parâmetro para outras frentes parlamentares.

O IPA congrega 42 entidades representativas do setor produtivo rural – somente entidades sem fins lucrativos e diretamente ligadas à cadeia produtiva do agronegócio – que se organizaram visando debater estratégias para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro. As entidades que integram o IPA dão suporte aos trabalhos da Frente (ELEITA..., 2017). Em entrevista, o Diretor-Executivo do Instituto explicou que o IPA se organiza em seis comissões temáticas – Meio Ambiente, Política Agrícola, Infraestrutura e Logística, Trabalhista, Direito de Propriedade e de Defesa – que elaboram conteúdo temático especializado de cada proposição e temática de interesse do setor. Além disso, o Instituto é composto por três equipes: uma de assessoria técnica, outra de assessoria estratégica e por fim, uma equipe de comunicação. Ademais, o IPA conta com um diretório executivo e um administrativo, os quais coordenam as ações dessas equipes (FERREIRA, 2017).

Portanto, o Instituto exerce a função de acompanhar as proposições de interesse do setor agropecuário, subsidiando a atuação da FPA, bem como, pautando a agenda de atividades da Frente. As atividades da FPA são custeadas pelo Instituto, por meio das entidades que o compõem (SOUZA, 2017). De acordo com Souza (2017), o IPA se revela uma estratégia organizacional bem sucedida no que diz respeito à institucionalização da FPA, sendo uma entidade voltada exclusivamente para Frente, dando a ela suporte técnico e administrativo. Por fim, vale ressaltar novamente, a relação que a FPA possui com a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA). Tal relação, apesar de evidente, não significa um vínculo sistematizado entre elas, em virtude da consolidação da FPA e de sua própria agenda (ARAÚJO, SILVA, 2016). De todo modo, constitui agenda de pesquisa futura compreender melhor a natureza do vínculo entre essas duas instituições – FPA e CNA.

3.5 – Composição e Perfil da Bancada Ruralista e FPA

Com relação à composição da FPA, é importante traçar o número de membros que a bancada ruralista mobilizou ao longo do tempo, em paralelo com os membros signatários da Frente, a partir da regulamentação das frentes parlamentares. Vale lembrar, como já comentado, que a FPA não é equivalente à bancada ruralista, mas mantém fortes vínculos

com ela (ARAÚJO; SILVA, 2016). Posto isto, Vigna (2007) identifica que até a legislatura de 1991-1994, os ruralistas eram cerca de 20 parlamentares pouco articulados no Congresso. Já na legislatura posterior (1995-1998), passou para 117 parlamentares que se alinhavam com a bancada. Na legislatura seguinte (1999-2002), o número de representantes diminuiu para 89 congressistas, correspondendo na época a 17,3% da Câmara dos Deputados.

Em seguida, na 52ª legislatura (2003-2006), o número de integrantes caiu para 73. Apesar da redução no número de membros, Vigna (2007) afirma que isso não significou perda na sua capacidade de mobilização, pois a força política do grupo está em seu potencial para mobilizar um número de deputados bem superior aos que estão diretamente ligados aos seus interesses. É importante pontuar que essas estimativas feitas pelo INESC⁸, são aproximadas, pois, como afirma o autor, muitos parlamentares não manifestam sua identificação com a bancada ruralista. Em contraposição, de acordo com a DIAP⁹, a 52ª legislatura contava com 117 representantes do setor empresarial rural (BANCADA..., 2011). Este órgão contabiliza os parlamentares da bancada, pelo posicionamento que assumem sem constrangimentos na defesa de pautas da bancada, mesmo que não sejam proprietários rurais ou atuantes na área do agronegócio.

Conforme Vigna (2007), na 53ª legislatura (2007-2010), o número de parlamentares voltou a crescer para um total de 116 deputados. Já a DIAP identificou nessa legislatura, 120 parlamentares atuantes na defesa da agenda ruralista (BANCADA..., 2011). Na legislatura seguinte (2007-2010), a FPA obteve no momento do registro da Frente, 194 assinaturas, sendo 26 de senadores. Segundo levantamentos da DIAP, nas eleições de 2010, a bancada ruralista cresceu, contabilizando um total de 158 parlamentares apoiadores da agenda do setor rural. Destes 158 deputados, 91 eram deputados reeleitos e 49 deputados novos. Em seguida, na 54ª legislatura (2011-2014), 191 deputados e 11 senadores assinaram o registro da Frente como signatários. Araújo e Silva (2016) apontam que dos 191 deputados que integravam a FPA, foram reeleitos 139 deputados para a 55ª legislatura, isto é, 72% deles.

⁸ O INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) é o instituto do autor Edécio Vigna, na época, assessor de Reforma Agrária e Segurança Alimentar, na Instituição.

⁹ DIAP: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Segundo a própria FPA, em torno de 118 deputados federais que foram eleitos para o seu primeiro mandato na atual legislatura (55^a) teriam afinidade com o setor agrícola, de modo que a bancada ruralista teria passado a representar quase 50% da composição da Câmara, isto é, em torno de 257 parlamentares (LARA, BENITES, 2014 *apud* ARAÚJO, SILVA, 2016). Conforme Backes (2015), a DIAP considerou que a bancada ruralista na Câmara elegeu nesse último pleito, um total de 110 deputados. Já a CONTAG¹⁰ incluiu também na contagem os que foram financiados por recursos do agronegócio, elevando o número para 253,7 deputados (BACKES, 2015, p.18). Na atual legislatura (2015-2018), a FPA contou com 227 deputados e 24 senadores signatários, um total de 251 congressistas¹¹.

Com relação à composição partidária da bancada, Vigna (2007) aponta para um alinhamento dos ruralistas ao governo, compondo sempre a sua base, seja ele qual for. No governo Fernando Henrique, os parlamentares da bancada pertenciam em sua maioria aos partidos que formavam a base de apoio ao governo. No governo Lula, os ruralistas representavam 25% da base de apoio do governo, excetuando-se os do PSDB e DEM, por serem partidos da oposição. Praticamente todos os partidos da base do governo tinham ruralistas na sua bancada, exceto o PT e o PCdoB. Além disso, na 53^a Legislatura, os três partidos com maior número de ruralistas, eram respectivamente o PMDB, DEM e PP, os quais representavam 61,2% dos membros da bancada ruralista. Além disso, verifica-se que a maioria das bancadas partidárias compostas por ruralistas são conservadoras, apenas 11,2% dos partidos centro-esquerda contribuem com parlamentares ruralistas. Em entrevista, o Deputado Marcos Montes (PSD-MG) – presidente anterior da FPA – corrobora essa tendência, ao afirmar que a Frente tende a se aproximar dos partidos de direita e de centro, em razão do produtor rural se inclinar à defesa da propriedade privada (SOUZA, 2017).

Simionatto e Costa (2012) verificaram que, na 54^a Legislatura, os quatro partidos com maior número de ruralistas eram o PMDB, DEM, PP e PSDB. Além disso, o DEM concentrava proporcionalmente a maior bancada, com 96,3% de seus deputados compondo a bancada ruralista e, em segundo lugar, o PP, com 64,1% de deputados ruralistas. Said (2014) verifica que, na 54^a legislatura, o maior número de parlamentares da FPA pertencia ao PMDB

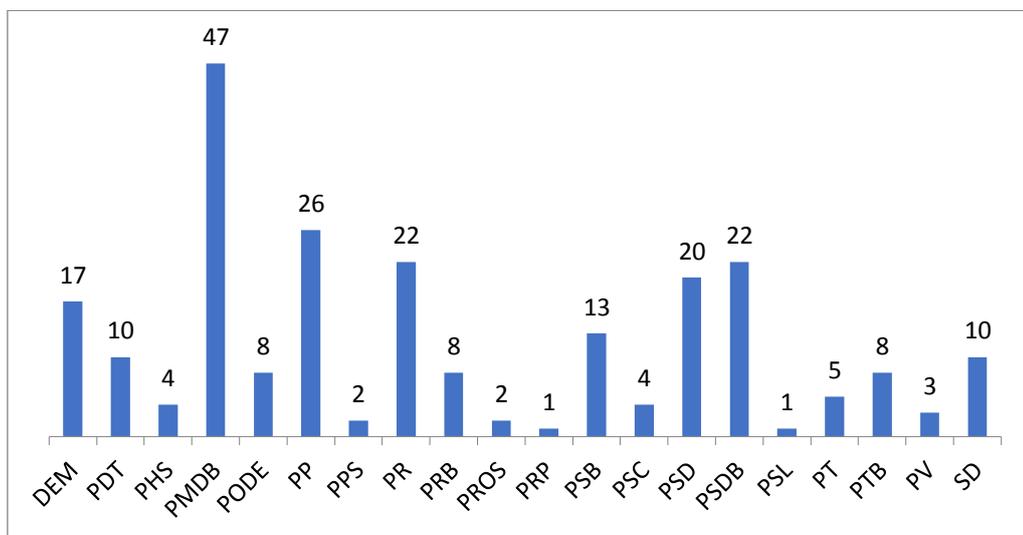
¹⁰ CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

¹¹ Essa contagem incluiu todos os parlamentares que assinaram o registro da Frente, incluindo os que atualmente estão fora de exercício – 15 deputados.

(20,3%), seguido pelo PP (12,9%) e PSD (10,9%). Ademais, dos 25 partidos com representantes no Congresso, apenas oito – PCdoB, PEN, PRP, PRTB, PHS, PSOL, PSL e PTdoB – não possuíam parlamentares que integravam a FPA. De acordo com Said (2014, p.17), esse fato pode estar relacionado com o tamanho desses partidos, por serem bancadas partidárias de menor expressão no cenário político.

Como expresso no gráfico abaixo, na atual legislatura, a FPA é composta na sua maioria pelos seguintes partidos: PMDB (20,2%), seguido do PP (11,1%), PR (9,5%), PSDB (9,5%), PSD (8,6%) e por fim DEM (7,3%). Segue-se que, dos 26 partidos¹² que elegeram parlamentares no Congresso Nacional, apenas seis partidos não compuseram as assinaturas de registro da FPA: PCdoB, PSOL, REDE, PEN, PTdoB e PTC.¹³ Observa-se uma leve tendência à maior fragmentação na composição da FPA do que verificado em legislaturas anteriores, talvez devido ao aumento dos partidos com representação no Congresso na 55ª legislatura. Em termos de proporção, em torno de 77% da bancada do PMDB compõe a FPA, seguido do SD com 71,43% de sua bancada signatária da Frente. Já as bancadas do PP, PR, DEM e PHS variam entre 57 a 58% e os partidos PSDB, PSD, PDT, PODE e PTB entre 47 e 52%. Vale pontuar que apenas 8,62% da bancada petista assinou o registro da Frente.

Gráfico 2- Número de Parlamentares por Partido (55ª Legislatura).



¹² A Bancada na Câmara dos Deputados, na data da posse, compunha 28 partidos, a Bancada atual na Câmara é de 25 partidos. No Congresso Nacional, são 26 partidos, visto que o Senado elegeu mais um partido ().

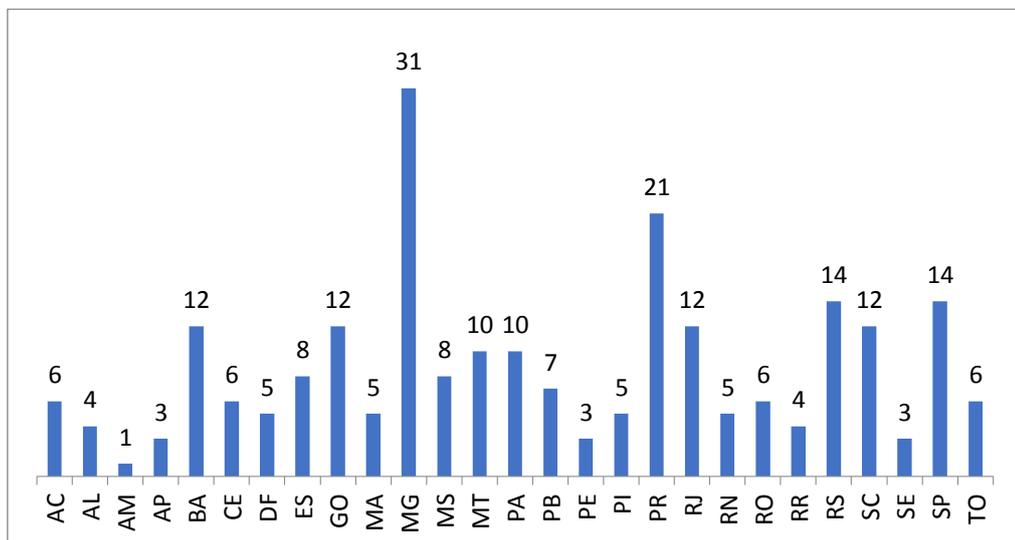
¹³ O Partido Trabalhista Cristão (PTC) possuía dois representantes do partido para a Câmara dos Deputados na posse, atualmente ele possui apenas um representante no Senado Federal.

Fonte: Elaboração própria.

No que tange à composição da bancada ruralista por unidade da federação (UF), Vigna (2007) aponta que na 53ª legislatura (2007-2010), em termos geográficos, os ruralistas estavam presentes nas bancadas de todos os estados, exceto do AM, AC, MA e do DF. Por isso, sua alta capilaridade no que diz respeito à disposição territorial possibilitaria à bancada ruralista uma força de representação significativa a nível nacional, assim como poder de articulação dentro de cada bancada estadual. Já os estados com maior proporção de ruralistas são Minas Gerais, Paraná e Goiás, e para o autor a concentração de deputados representando o setor agrário nesses estados é devido à presença nessas localidades das mais fortes famílias latifundiárias e de residuais práticas do coronelismo.

Na legislatura seguinte (2011-2014), segundo Simionatto e Costa (2012), as maiores bancadas estaduais de deputados que compunham a FPA estavam presentes nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia. Said (2014) indica que todos os estados são bem representados, ou seja, das 27 unidades da federação, não existe representante apenas do estado do Amazonas. Na atual legislatura (2015-2018), a composição da FPA por unidade da federação apresenta uma concentração nos estados de Minas Gerais (13,3%) e Paraná (9,1%), como observado nas últimas legislaturas. Além disso, percebe-se uma dispersão bem uniforme entre os demais estados do país. A distribuição das UFs que mais contribuem com signatários consiste basicamente em: SP e RS (6% cada), RJ, SC, BA e GO (5,1% cada) e por último, MT e PA (4,3% cada). O gráfico a seguir ilustra tal disposição:

Gráfico 3- Número de Parlamentares por UF (55ª Legislatura).

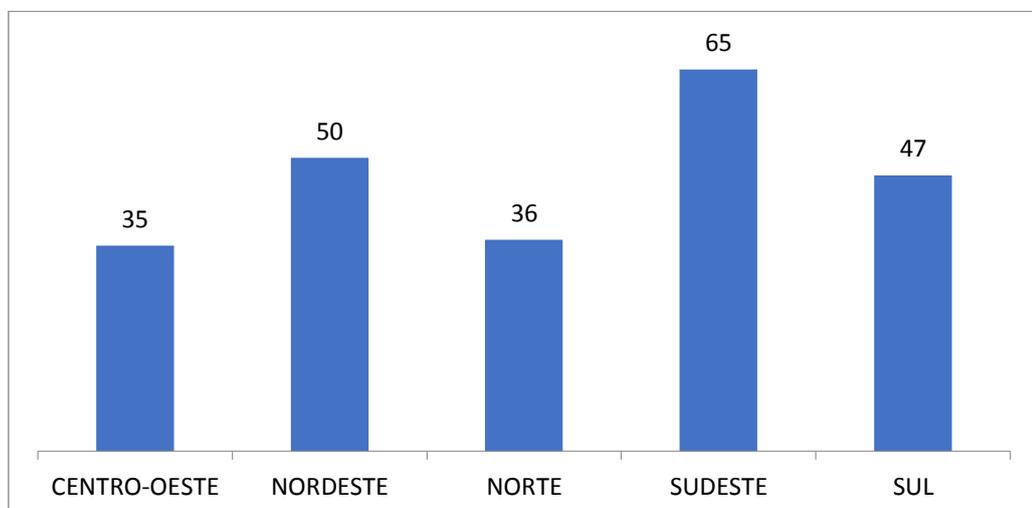


Fonte: Elaboração própria.

Já com relação à composição por região, Vigna (2007) indica que, no período entre 1995 e 2007, os ruralistas mantiveram um padrão de concentração nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Ele chama a atenção para o fato curioso das diferenças econômicas entre as regiões Nordeste e Sudeste, uma associada ao subdesenvolvimento e a outra ao desenvolvimento industrial do país. Em seguida, a 53ª legislatura (2003-2007) foi marcada pelo crescimento da bancada ruralista na região Sul e no Centro-Oeste, esta última, representou na época, um crescimento de 175%, segundo o autor. Em razão da sua configuração regional, o autor afirma que uma das características do *modus operandi* da bancada é a “*sua auto-atribuição de um caráter de defesa dos interesses nacionais a partir da sua disposição regional*” (VIGNA, 2007, p.12).

Já na 54ª legislatura, Simionatto e Costa (2012) e Said (2014) apontam que a região Nordeste (29,7%)¹⁴ constituía o maior número de parlamentares pertencentes à FPA, seguida da região Sul (21,8%), Sudeste (20,3%), Norte (14,9%) e Centro-Oeste (13,4%). Na atual legislatura (2015-2018), a maior bancada da Frente encontra-se na região Sudeste (27,9%), como indica o gráfico abaixo. Em seguida, vêm as regiões Nordeste (21,4%), Sul (20,1%), Norte (15,4%) e Centro-Oeste (15%). Depreende-se dos resultados que a Frente possui uma representação significativa e de certa forma, linear em todas as regiões do país.

Gráfico 4- Número de Parlamentares por Região (55ª Legislatura).



¹⁴ Os dois autores apresentam discrepâncias nos seus resultados, mas assumiu-se o valor encontrado pela autora Flávia Pinheiro Said (2014).

Fonte: Elaboração própria.

Os dados confirmam o padrão de concentração apontado por Vigna (2007), assim como, afirma Said (2014, p.19) no seguinte trecho, referindo-se à FPA:

[...] é grande a capilaridade que a frente possui dentro dos partidos, das bancadas estaduais e das bancadas regionais, fato este que demonstra a força e a visibilidade de que dispõem dentro do Congresso Nacional. Disso resulta que o potencial de articulação da FPA é grande, o que leva o grupo a ter facilidade em mobilizar politicamente até mesmo os parlamentares que não são integrantes formais da frente.

No que tange ao perfil dos signatários da frente, Coradini (2010, p.250) identificou, que os parlamentares cuja carreira era composta pelo exercício de administração ou propriedade de empresas privadas e de ocupação de cargos públicos eletivos se destacavam pela participação mais intensa na frente parlamentar ruralista (52,63% do universo total da frente). Além disso, a frente parlamentar ruralista se destacou pelo fato de 18,94% dos seus parlamentares serem detentores de uma faixa de patrimônio econômico de um milhão de reais (CORADINI, 2010, p.250). As tendências no sentido do corporativismo profissional ou setorial aparecem também na frente ruralista, composta quase em sua metade por agrônomos (45,45% do universo total da frente). Como apontam Araújo, Testa e Silva (2015, p.18), os membros atuantes das frentes e bancadas temáticas tendem a ser especializados, o que também contribui para uma possível relação com a teoria informacional, abrangendo-se o plenário, as comissões e outras arenas. No que diz respeito a modalidades prévias de engajamento, observou-se que os parlamentares vinculados a associações ou sindicatos de empresários mantinham maior participação em frentes como a ruralista (30,91%).

Said (2014) indica que, na 54^a legislatura, a profissão declarada de boa parte dos parlamentares que compunham a Frente (35,1%) estava ligada a atividades empresariais e/ou rurais e pecuárias. Por outro lado, existem parlamentares que declaram uma variedade de profissões não relacionadas com a agricultura e pecuária, mas que possuem vínculos familiares com membros do setor; possuem afinidade com as pautas ou recebem financiamento de campanha de empresas ligadas à atividade agropecuária. Por isso, em momentos que discussões referentes às temáticas da FPA estão em pauta, esses congressistas acabam se alinhando com membros da Frente (SAID, 2014, p.19-20).

Cruz (2015), em sua pesquisa sobre a base eleitoral e as proposições legislativas de deputados ruralistas na 54ª legislatura, concluiu que esses deputados não respondem ao voto rural, mas ao voto agropecuário, visto que “*existe lastro eleitoral por trás da atuação propositiva da bancada rural da Câmara, não pelo voto de regiões com grande população rural, mas pelo voto de regiões de grande PIB agropecuário*” (CRUZ, 2015, p.76). Além disso, o financiamento de campanhas e a profissão declarada se apresentam como fatores relevantes para motivar a priorização da agenda rural. Segundo Cruz (2015, p.67), a profissão ligada ao meio rural juntamente com o voto agropecuário – este último com mais força – explicam a composição da FPA e influenciam a decisão de ser parte da frente.

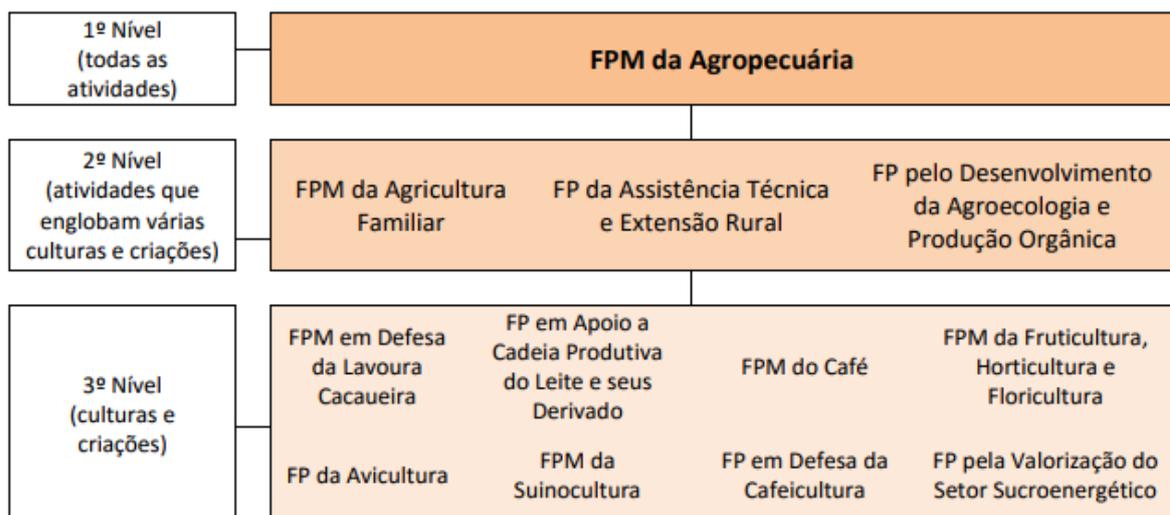
Além disso, o autor também constata que o financiamento de campanha oriundo do setor ruralista apresenta um peso relativamente pequeno no universo de doações. A parcela rural foi de apenas 8% com grande concentração em poucos deputados, mas ainda assim, os recursos rurais chegaram a 230 deputados dos 513 eleitos em 2010. Tal abrangência explica, em certa medida, o voto favorável de uma parcela significativa da Câmara em matérias rurais; ressaltando-se a presença de incentivos contrários. Por fim, Machado (2013, p.48-49) analisou o financiamento de campanhas dos deputados ruralistas nas eleições de 2010, em relação aos projetos que têm acompanhamento prioritário da FPA. Ela observou que os parlamentares ruralistas mais bem financiados são autores e relatores das proposições prioritárias da FPA, assim como, são membros dos partidos que aparecem como mais bem financiados: PMDB, PSDB e PP. Além disso, parlamentares de estados que se destacam enquanto atores no agronegócio nacional, como Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, estão mais envolvidos na autoria e relatoria dessas proposições prioritárias.

Antes de se tratar especificamente sobre as formas de atuação e mobilização da FPA, é interessante caracterizá-la a partir da tipologia desenvolvida por Araújo e Silva (2016). Segundo os autores, as frentes parlamentares podem ser sintetizadas em uma tipologia com três níveis de categoria. A primeira categoria diz respeito, a natureza de atuação, isto é, *advocacy* ou *lobby*. As frentes de *advocacy* são aquelas em defesa de questões mais gerais e que buscam a maior adesão social possível em seu favor. A adesão se dá por vínculo de simpatia ideológica ou de convencimento, partindo das ideias para alcançar os grupos interessados. Nesse caso, destacam-se, as seguintes frentes: Ambientalista, Combate à Corrupção e Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.14).

As frentes de *lobby* já nascem a partir ou mirando um grupo de interesse, atuando majoritariamente em favor de setores específicos e sua comunicação não tem pretensão de angariar adesões sociais amplas. Tais frentes identificam-se com segmentos socioeconômicos de fácil identificação, de modo que suas demandas partem de grupos interessados tendo em vista, objetivos e causas pontuais. Logo, não há diretamente uma preocupação em gerar resultados coletivamente eficientes, mas a obtenção de certas vantagens e proteção. Ressaltam-se como exemplos, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), do Cooperativismo, e a da Micro e Pequena Empresa (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.15).

A segunda categoria está associada à abrangência das frentes quanto aos seus objetivos, podendo ser ampla ou focalizada. A categoria de frentes amplas refere-se as que abordam grandes temas, setores econômicos e segmentos sociais. Já as frentes focalizadas são aquelas que possuem objetivos em áreas focalizadas, com um público-alvo identificável, estando associadas a temas específicos, instituições, categorias profissionais e até assuntos pontuais (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.15). Segundo Araújo e Silva (2016, p.15-16), a Figura 1 abaixo mostra a abrangência e focalização temática de algumas frentes em torno do tema “agropecuária”. Observa-se que os níveis indicam os graus de especificação da frente. Vale pontuar que o 2º Nível ainda pode ser classificado como frentes amplas, por seus objetivos abarcarem diversos setores da atividade agropecuária. Por fim, a FPA aparece como a frente mais ampla dentro da sua temática, por incluir todas as atividades referentes ao tema:

Figura 1 – Abrangência e focalização das frentes parlamentares ligadas ao tema “agropecuária”.



Obs: FPM = Frente Parlamentar Mista (deputados e senadores); FP = Frente Parlamentar.

Fonte: Araújo e Silva (2016).

Por último, Araújo e Silva (2016, p.18-19) apontam uma terceira categoria: a origem das frentes, podendo ser exógenas ou endógenas. As frentes exógenas se originam a partir de uma demanda externa, isto é, vêm de fora do Congresso Nacional. Os grupos procuram os parlamentares e lideranças políticas, incentivando a defesa de certos interesses e a formação de grupos como esses. Desse modo, no caso das frentes exógenas, a adesão estará ligada aos vínculos progressos dos parlamentares, da sua expertise e possibilidade de obter redes de apoio. Já as frentes endógenas nascem de movimentos originados dentro do Congresso, através de iniciativas individuais ou coletivas. Logo, os atores políticos junto aos empreendedores criam e organizam tais grupos com o objetivo de estabelecer vínculos com setores sociais e viabilizar a representação de suas demandas. Portanto, observa-se que a FPA se enquadra nas seguintes categorias: frente de lobby, ampla e de origem endógena.

3.6 – A Força e Articulação da Frente

É incontestável a força da agenda agropecuária no Congresso, assim como, a capacidade da bancada de garantir sua existência e hegemonia, enquanto grupo em um cenário plural como o Congresso Nacional (MACHADO, 2013). Conforme Cruz (2015), a FPA tem mostrado sua capacidade de pautar na arena decisória e impor posições que, em certas ocasiões, entram em conflito até com o governo. Além disso, a Frente tornou-se *“um grupo com grande poder sobre o plenário da Câmara, com influência na maior parte dos processos decisórios”* (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.26). Conforme Pinheiro (2010, p.87), a bancada ruralista tem alcançado sucesso em sua atuação coordenada em defesa de interesses dos produtores rurais, desde a Constituinte, mostrando-se fundamental na representação dos interesses ruralistas ao longo dos anos. A autora afirma que todos os presidentes têm, de alguma forma, cedido às pressões do grupo, devido ao peso e força política da bancada.

Desta forma, Vigna (2001, p.11) demonstrou que o forte da bancada ruralista *“é o seu potencial para mobilizar um número de deputados bem maior que os diretamente interessados nas proposições que são defendidas pela Bancada”*. Barcelos e Barriel (2009, p.16) também evidenciam como importante característica da bancada e do seu *modus operandi*, o seu alto poder de articulação e mobilização de outras bases ou bancadas políticas. Suas práticas institucionais incluem o convencimento e a mobilização política, com base na equação “troca-favor” e na reciprocidade parlamentar. Silva (2014, p.74-75) afirma que a

FPA “*é reconhecida pela pressão que consegue exercer quanto esta fecha questão*”. O autor explica que o seu modelo de mobilização, com frequência, inclui a seguinte atividade: cada participante deve trazer mais um voto dentro da Câmara dos Deputados. Ressalta-se que a atuação coordenada a partir do fechamento de posição da Frente com relação às proposições legislativas evidencia um alto grau de organização política da FPA (SOUZA, 2017, p.38).

Sendo assim, uma característica importante da bancada “*é seu poder de articulação e mobilização de outras bases e bancadas políticas*” (BARCELOS; BARRIEL, 2009, p.16). Pois, o grupo cria laços de cooperação e reciprocidade com outras bancadas políticas, fortalecendo a sua base de apoio e confiança institucional. Por isso, sua alta capilaridade política se dá pela “*habilidade de construir novas alianças, novas relações institucionais e novos códigos de conduta e fidelidade a outras bancadas ou grupos de interesse*” (BARCELOS; BARRIEL, 2009, p.16). Dessa forma, o capital político do grupo não está apenas no seu número de integrantes, mas na sua potencialidade de construir novas relações institucionais com outros grupos de interesse (PEREIRA, 2013, p.29).

Para Barcelos e Barriel (2009, p.21), a lógica operada pela bancada relaciona-se com as distintas esferas de influência que compõem a sua ação. Por isso, “*o diferencial estratégico da bancada está na sua capacidade de administrar e coordenar distintas escalas e influenciar distintos sujeitos*”. De modo, que existe uma articulação e diálogo dos seus integrantes com outros sujeitos políticos, representantes de entidades, associações e etc, constituindo assim, uma teia de alianças que amplia a sua escala de influência.

Simionatto e Costa (2012) afirmam que a ocupação em cargos e postos chave em Comissões e Ministérios, isto é, em diferentes nichos do governo e do processo decisório também constitui uma importante fonte de poder político para a bancada. De acordo com Barcelos e Barriel (2009), a presença em instâncias por onde tramitam os projetos e programas relacionados ao setor rural é um mecanismo de grande significado político. Segundo os autores, essa constitui a chave do sucesso da bancada. Por isso, a participação de seus parlamentares em posições estratégicas dentro de partidos com representatividade expressiva, bem como, um bom relacionamento com suas lideranças proporciona a sua indicação para cargos de destaque em comissões e ministérios, como citado acima.

Vigna (2001) também apontou para a ocupação da bancada ruralista em nichos do aparelho do Estado como o Ministério da Agricultura, tendo em vista angariar capital público para financiamento do setor. Atualmente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem como representante, o senador Blairo Maggi (PR/MT). Na época, a sua indicação teve o apoio político irrestrito da FPA e de entidades do agronegócio (O DESAFIO..., 2016). Maggi é um importante nome do agronegócio e interlocutor do setor, além de ser uma figura experiente e proeminente na atuação da FPA no Congresso Nacional (LACERDA, 2016).

Além disso, percebe-se a presença e a ocupação de postos-chave de parlamentares ruralistas, em comissões concernentes às temáticas de seus interesses. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, destacam-se a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Cruz (2015, p.12) indica que na 54ª Legislatura, das 99 comissões especiais criadas, 11 delas tratavam de proposições concernentes à agenda rural, de modo que, os parlamentares ruralistas tiveram iniciativa ou forte participação nessas comissões.

O site da Frente disponibiliza o seu posicionamento e encaminhamento de votação de cada projeto em tramitação das seguintes comissões na Câmara: CAPADR, CCJC, CCTCI, CFT, CMADS, CME, CSSF e CTASP e no Senado: CAE, CAS, CCJ, CCT, CDH, CDR, CEDN, CI, CMA, CI, CRA e CRE. Isso indica a forte atuação e articulação da Frente dentro desses espaços deliberativos, em defesa de seus interesses e pautas, assim como, sua organização e influência sobre o processo decisório. Em seu trabalho, Silva (2014) identificou que a FPA se utilizava do espaço e das prerrogativas da CAPADR como ferramenta de atuação política, através do diálogo entre parlamentares da Frente e membros do governo, os quais realizavam negociações de destaque no âmbito da Comissão.

Outro exemplo que vale destaque diz respeito à atuação da FPA na CINDRA. Lyra (2016, p.1) aponta que a Frente empreendeu esforços nessa Comissão para que houvesse a delegação de novas atribuições a ela e assim, se deslocasse a ênfase da Amazônia. Isto de fato se concretizou, até na alteração do nome da Comissão, reflexo da ruptura da hegemonia de dirigentes dessa região na CINDRA. Além disso, a atuação da FPA na Comissão fortaleceu as

propostas de desenvolvimento regional e de integração nacional de interesse da Frente, em detrimento das questões e demandas específicas relacionadas à Amazônia.

Por fim, um exemplo emblemático da força e organização da FPA foi a aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), já citado na seção 1.2, que consistiu em dos debates mais intensos e polêmicos dos últimos anos. De forma simplificada, de um lado, foram protagonistas, os parlamentares da FPA - bancada ruralista - e o setor ruralista ligado ao agronegócio, e de outro, os ambientalistas. Horochosvki e outros (2016) evidenciam que o momento político escolhido pelo agronegócio para alavancar a proposta, assim como seu comportamento coeso e estratégico, foram fatores fundamentais para o sucesso da bancada ruralista. Em seu trabalho sobre o Novo Código Florestal, Said (2014, p.44) também conclui que a atuação da Frente ocorreu mais por mecanismos informais do que através de ações claras, de tal modo que suas principais medidas foram adotadas em momentos anteriores a votação da matéria de interesse. Tais ações compreendem reuniões com relatores e com o governo; a realização de audiências, declarações e manifestações públicas; a utilização da mídia e, a identificação dos parlamentares que estão aptos para se alinharem aos interesses da Frente nas votações, visando angariar seu apoio. Por último, Silva e Corrêa (2016) também afirmam que as frentes, como a FPA, utilizam alguns procedimentos regimentais de bloqueio da tramitação de proposições legislativas, como por exemplo, obstruções de votação, pedido de vista e contagem de quórum para influenciar matérias de seu interesse.

Portanto, este capítulo tratou dos seguintes temas concernentes a FPA: um breve histórico do segmento rural no Brasil e suas características; origem, composição e perfil da Bancada Ruralista e da FPA; objetivos, atividades, estrutura e funcionamento da Frente; e por fim, sua força e articulação no Congresso Nacional. Diante disso, no próximo capítulo, serão abordados os seguintes tópicos: a forma de escravidão contemporânea rural no Brasil; as divergências teóricas quanto à definição de trabalho de escravo e, por último, a análise da PEC do Trabalho Escravo e a atuação da Frente ao longo da tramitação da matéria.

4 – A PEC DO TRABALHO ESCRAVO

4.1 – A definição de trabalho escravo e o combate a esta prática no Brasil

Nesta seção, serão abordados alguns aspectos do debate concernente à conceituação do trabalho escravo no Brasil, bem como acerca das características desse fenômeno no país e algumas medidas governamentais de combate a esta prática ao longo do tempo. Existem fortes divergências teóricas quanto à definição do trabalho escravo, em razão do desafio que é conceituar um fenômeno tão complexo. Terminologias como: “trabalho forçado”, “trabalho obrigatório”, “trabalho em condições subumanas”, “escravidão contemporânea”, “escravidão por dívida”, “servidão por dívida”, “trabalho escravo”, “trabalho análogo ao de escravo”, dentre outras, são algumas das denominações utilizadas para se referir à natureza da exploração do trabalho do ser humano. As diferentes expressões e nomenclaturas já indicam o intenso debate por trás dos critérios de classificação utilizados para definir certas práticas trabalhistas como inadequadas, exploratórias ou escravagistas (SILVA, 2010, p.25).

Conforme demonstra Silva (2010, p.29), a expressão “trabalho escravo” é a mais comum dentre as denominações utilizadas pela doutrina jurídica. Entretanto, esse termo é criticado, pois o ordenamento jurídico-positivo não permite nem concebe mais a escravidão de um ser humano. Por isso, segundo o mesmo autor, essa terminologia seria incorreta do ponto de vista técnico e científico. Apesar disso, essa expressão aparece na literatura do país, nos órgãos governamentais e em ações do governo, como no chamado “Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo”, já citado anteriormente.

Segundo Silva (2010), a Organização Mundial do Trabalho (OIT), entende que a expressão “trabalho escravo” é utilizada no Brasil para se referir às práticas coercitivas de recrutamento e emprego. Entretanto, as situações abrangidas pela expressão enquadram-se nas convenções da OIT sobre “trabalho forçado”. Em razão disso, a expressão “condição análoga à de escravo” que aparece no art. 149 do Código Penal, é considerada por Silva (2010, p.30) como mais apropriada, por evidenciar que a vítima não é reduzida à escravidão; isto é, ninguém tem domínio legal sobre esta pessoa, mas ela se encontra em condição análoga à de escravo. Sendo assim, sinaliza-se “*que não se trata de uma condição jurídica, mas apenas de um estado fático de escravidão*” (SILVA, 2010, p.30).

Por sua vez, Scott (2013, p.108) defende que, apesar de alguns juízes evitarem o uso da palavra “escravidão”, alegando que esse termo implica condições de sujeição absoluta, tal interpretação não é necessariamente correta. Pois pode-se interpretar, em um primeiro momento, que no século XIX, o termo “escravo” se referia apenas a alguém com verdadeiro direito de propriedade sobre outrem, e que hoje essa figura jurídica já não existiria. Entretanto, segundo a autora, a partir da análise histórica de alguns casos, nem mesmo na época da escravidão legal havia a necessidade de se provar a propriedade sobre alguém. Isto é, o “direito de propriedade” vinha após o exercício de poder e domínio sobre uma pessoa, como evidência da sua condição de escrava. Por isso, *“o termo ‘escravo’ podia referir-se tanto à condição de uma pessoa (submetida ao poder de outra) quanto ao seu estatuto (reconhecida pelo direito como propriedade)”* (SCOTT, 2013, p.115).

Além disso, os textos produzidos pela Liga das Nações e pelas Nações Unidas, assim como por outras normas multilaterais aprovadas pelo Brasil, demonstram que a escravidão é definida no âmbito do direito internacional como: *“o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade ou o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade”* (SCOTT, 2013, p.109, SILVA, 2010, p.41). Scott (2013) ressalta que existiriam poderes e atributos que são inerentes à propriedade e, se forem exercidos sobre uma pessoa total ou parcialmente, podem ser descritos juridicamente como escravidão, logo o uso da terminologia “trabalho escravo” seria igualmente correto.

De qualquer modo, a falta de consenso quanto à definição, caracterização e delimitação do que seria “trabalho escravo” ou “trabalho análogo ao de escravo” tem dificultado a repressão desse tipo de prática. Sutton (1994 *apud* SILVA, 2010, p.31) afirma que um dos principais entraves à erradicação do fenômeno inclui as interpretações divergentes quanto à questão por parte dos órgãos governamentais e tribunais do país. Por isso, de acordo com Figueira (1999 *apud* SILVA, 2010), a dificuldade em caracterizar e identificar o “trabalho escravo” não é exclusiva dos acadêmicos, sendo ainda mais comum entre os juízes, promotores e funcionários das delegacias do trabalho.

Logo, a importância da compreensão do conceito jurídico da categoria “trabalho análogo ao de escravo” é fundamental, pois é a partir dela que irão incorrer as consequências jurídicas – do ponto de vista penal, civil e administrativo – relativas à prática (SILVA, 2010,

p.61). Silva (2010, p.52-53) afirma que um importante avanço nesse sentido foi a promulgação da Lei nº 10.803/2003, que alterou a redação do art.149 do Código Penal. Após a nova redação, a categoria “trabalho análogo ao de escravo” passou a abranger outras categorias como trabalho forçado, jornada exaustiva, trabalho em condições degradantes e servidão por dívida, tal como disposto abaixo:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a *trabalhos forçados ou a jornada exaustiva*, quer sujeitando-o a *condições degradantes de trabalho*, quer restringindo, por qualquer meio, sua *locomoção em razão de dívida* contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – *cerceia o uso de qualquer meio de transporte* por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém *vigilância ostensiva* no local de trabalho ou se *apodera de documentos ou objetos pessoais* do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

(BRASIL, 2003).

Logo, a partir da alteração do art. 149 do Código Penal, o trabalho escravo passou a incluir tanto o trabalho forçado quanto o degradante. Por isso, o direito de liberdade tornou-se apenas um dos aspectos envolvidos na definição do trabalho escravo, de modo que o trabalho análogo ao de escravo passou a caracterizar-se também pela imposição de trabalho sem as mínimas condições de dignidade. Ademais, depreende-se que o trabalho forçado viola diretamente o direito de liberdade e o trabalho degradante viola a própria dignidade humana. Vale ressaltar que o constrangimento à liberdade individual pelo trabalho forçado também constitui violação à dignidade humana. Além disso, tal prática afronta os princípios de igualdade, por conferir às vítimas um tratamento diverso do dispensado a outros indivíduos, bem como afronta à legalidade, pois o trabalho forçado e degradante opera contra as normas legais e constitucionais vigentes no país (SILVA, 2010, p.64-65).

Conforme Silva (2010), o trabalho forçado ocorre quando há cerceamento da liberdade, compreendendo todo trabalho exigido de um indivíduo sob qualquer forma de coação física, moral ou psicológica, realizado sem o consentimento e vontade do empregado. Ou seja, restringe-se por qualquer meio, o direito de locomoção do trabalhador. Já o trabalho em condições degradantes é um conceito aberto que envolve inúmeros aspectos, “*cuja concepção jurídica é extremamente difícil de ser totalmente apreendida*” (SILVA, 2010, p.55). Apesar disso, Silva (2010) conclui, a partir da sua revisão doutrinária acerca do tema, que há um consenso em pelo menos um ponto: o trabalho degradante é aquele que viola o princípio da dignidade humana. Sendo assim, o trabalho degradante caracteriza-se por condições subumanas de trabalho e de vivência, havendo abuso em sua quantidade e nas condições oferecidas para sua execução, mesmo que realizado voluntariamente. Portanto, o trabalho em condições degradantes abrange as condições subumanas sob as quais o serviço é prestado e a submissão do trabalhador a uma jornada exaustiva (SILVA, 2010, p.52-59).

A partir da evolução histórico-filosófica, hoje se conceitua a dignidade como um atributo inerente ao ser humano, tornando-o merecedor de respeito, tanto do Estado como da sociedade, bem como garantindo-lhe direitos e deveres fundamentais (SCARLET, 2007 *apud* SILVA, 2010, p.71). Barcellos (2008 *apud* SILVA, 2010, p.71) resume que o conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana refere-se aos direitos fundamentais ou humanos, à vista disso, sua dignidade é respeitada quando tais direitos são realizados, mesmo que a dignidade não se refira exclusivamente a esses direitos. Do mesmo modo, Silva (2010, p.72) conclui que os direitos fundamentais compreendem o conjunto dos direitos individuais, políticos e sociais, consistindo no “mínimo existencial”.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade humana como princípio normativo fundamental (CF, art. 1º, III). Além disso, a dignidade da pessoa humana atrai o conteúdo de todos os demais direitos fundamentais, demandando que se reconheça e realize tais direitos em todas as suas dimensões. Portanto, conclui-se que a dignidade da pessoa humana é o princípio fundamental que não permite a existência de nenhuma espécie de trabalho análogo ao de escravo, visto que “*não há o que se falar em dignidade sem respeito à integridade física, mental e moral do ser humano, sem que haja liberdade, autonomia e igualdade em direitos, sem serem minimamente garantidos os direitos fundamentais*” (SILVA, 2010, p.76-79). Ainda, conforme afirma Bitencourt (2007 *apud* NEVES, 2014, p.5),

“reduzir alguém a condição análoga à de escravo, fere, acima de tudo, o princípio da dignidade humana, despojando-o de todos os seus valores éticos-sociais”.

Adiante serão abordados alguns aspectos referentes ao modo como o trabalho escravo contemporâneo tem se manifestado no Brasil, especificamente no campo, assim como suas características e as ações combativas do governo brasileiro a esta prática. Figueira (2005) afirma que a escravidão no campo de hoje caracteriza-se pela construção de um sistema de endividamento progressivo do trabalhador que tem início no aliciamento desses trabalhadores em sua terra natal por agenciadores, os chamados “gatos”. Ao longo do percurso para seus locais de trabalho esses trabalhadores, denominados de “peões” vão contraindo dívidas com os gatos e ao chegar às fazendas passam a ter que pagar por sua alimentação, moradia e instrumentos de trabalho. Porém, as dívidas contraídas tornam-se impagáveis, levando ao aprisionamento do trabalhador que é submetido à vigilância constante, a jornadas exaustivas e muitas vezes, à violência. Além da restrição de sua liberdade, esses trabalhadores vivem em condições degradantes, nas quais ficam comprometidas sua saúde, alimentação e o acesso à moradia digna (SIQUEIRA, 2010, p.133-136).

Os anos de ditadura militar foram o período com o maior número de trabalhadores empregados nas fazendas da Amazônia e com maior índice de mão de obra escrava, porém, o governo não reconhecia oficialmente a presença de tal prática (ESTERCI; FIGUEIRA, 2007, p.92). Desde a década de 1980, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registra as denúncias de trabalho escravo (GIARDI *et al*, 2014). Em 1992, o governo FHC já havia instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento dos Trabalhadores (PERFOR). No entanto, foi apenas em 1995, que o governo brasileiro reconheceu perante a comunidade internacional a existência da prática do trabalho escravo no país e passou a priorizar ações para o seu combate (SIQUEIRA, 2010). Nesse mesmo ano, o governo lançou um programa de apoio mais sistêmico, o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), extinguindo o antigo PERFOR. Criou-se também, por meio do Ministério do Trabalho (MTE), o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, ligado ao GERTRAF.

No governo Lula, instituiu-se a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), visando implantar o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Alguns estados também elaboraram seus respectivos Planos Estaduais pela Erradicação do Trabalho Escravo. Neste mesmo período, criou-se a chamada “Lista Suja” do

Trabalho Escravo que consiste em uma lista dos empregadores autuados por submeterem trabalhadores a condições análogas à de escravo, resultando em sanções para esses empregadores; essa medida é alvo de uma série de críticas e ações judiciais por parte das empresas. Além dessas atividades, existem uma variedade de outras ações e campanhas com objetivos semelhantes. Portanto, observa-se que o problema do trabalho escravo no campo não é recente, sendo alvo de diversas medidas governamentais no decorrer do tempo.

Com relação às localidades com maior ocorrência de trabalho escravo, os quatro principais estados onde ocorre esse tipo de prática são os estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins. O deslocamento dos trabalhadores do seu estado de naturalidade até onde foram libertos, apresenta três principais fluxos: o primeiro, do Maranhão em direção ao Pará; o segundo do Tocantins para o Pará e o último; do Maranhão para o Tocantins. Sendo assim, destacam-se como locais de origem, o Maranhão e Tocantins. Entre 1995 e 2006, o número de trabalhadores que foram libertos concentrou-se nos estados do Pará, que lidera as estatísticas, seguido de Mato Grosso, Bahia e Goiás (GIARDI *et al*, 2014, p.7-9).

No que tange ao perfil desses trabalhadores, a sua origem socioterritorial é caracterizada pela pobreza e baixa qualidade de vida, já que 47,3% deles vêm de municípios com IDHM baixo ou muito baixo. Por outro lado, os locais de libertação tendem a ser em municípios com IDHM médio, alto e muito alto. Além disso, os dados confirmam que existe correlação entre pobreza e suscetibilidade ao aliciamento (GIARDI *et al*, 2014, p.14,20-22). Audi (2005 *apud* SIQUEIRA, 2010, p.133) constatou que os trabalhadores encontrados em situação análoga a de trabalho escravo são na sua maioria homens (98%), com idade entre 18 e 40 anos (75%). Por fim, Figueira (2005, p.2) constata que, em geral, são indivíduos com pouca escolaridade e que não encontravam trabalho no local de origem.

Além disso, as atividades econômicas que concentram a maior incidência de casos de trabalho escravo no país são as seguintes: produção de carvão, pecuária, mineração e exploração de madeira (GIARDI *et al*, 2014, p.10). Nota-se que o aparecimento do trabalho escravo ocorre também em segmentos capitalizados e tecnologicizados. Siqueira (2010) acrescenta outras atividades como a cana de açúcar, agricultura de soja, algodão e milho. O trabalho escravo é também comum em culturais sazonais, como a cana de açúcar, visto que, para os usineiros a mão de obra escrava é mais barata do que a mecanização da colheita. Além disso, Giardi e outros (2014) indicam que grande parte da prática do trabalho escravo

concentra-se no processo de desmatamento, já que é necessária uma grande quantidade de trabalho braçal na fase inicial de desmatamento (GIARDI et al, 2014, p.11). A mais recente “Lista Suja” do Trabalho Escravo – cadastro dos empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo – indicou que a agricultura aparece como o setor econômico com mais empregadores autuados na lista (31%), a maior parcela em lavouras de café (14% do total dos empregadores), seguido dos seguintes setores: criação de animais (25%), construção (9,2%) e setor madeireiro (8,4%) (FONSECA, 2017).

Em relação aos dados de libertação de trabalho escravo, Siqueira (2010) afirma que, entre 1995 e 2010, foram libertos mais de 35 mil trabalhadores, havendo, de acordo com Giardi e outros (2014, p.22,18), uma mudança regional da prática do trabalho escravo se comparados os períodos de 1995-2006 e 2007-2012, pois houve uma maior dispersão da prática para outros territórios. Considera-se também que a realidade do trabalho escravo no país é mais ampla e comum do que se tem registro, pois, assim que a fiscalização é ampliada, novos casos passam a ser registrados. Além disso, a impunidade leva à reincidência da prática por parte dos empregadores e “gatos” (SIQUEIRA, 2010, p.140).

Alguns fatores contribuem para a impunidade, como: a falta de rigidez da legislação; os interesses políticos envolvidos; a morosidade dos processos; o difícil acesso às fazendas que exploram trabalho escravo, até mesmo para os órgãos de fiscalização; a dificuldade para se conseguir provas efetivas que caracterizem o crime, dado que ocorre vazamento de informações e ao saber sobre as vistorias, os proprietários alteram as condições do ambiente antes da chegada dos auditores (SIQUEIRA, 2010; GIARDI et al, 2014). De todo modo, a impunidade associa-se especialmente à lentidão da justiça, pois em grande parte dos casos é comum que o crime prescreva, antes de passar por todas as instâncias recursais.

Sendo assim, constata-se que a punição acontece raramente e, quando ocorre, a pena geralmente é convertida em serviços comunitários, o que também contribui para reincidência no crime. Por fim, Siqueira (2010, p.38) evidencia que outro problema com relação ao combate do “trabalho escravo” é que, mesmo depois de libertados pelos órgãos de fiscalização, muitos trabalhadores não retornam para a sua terra natal e permanecem nas cidades sendo aliciados para trabalharem em outras fazendas, ficando conhecidos como os “peões do trecho”. Dessa forma, cria-se um “círculo vicioso” do trabalho escravo, sendo

muito comum que trabalhadores já libertados voltem a ser resgatados posteriormente nas mesmas condições degradantes, em outras fazendas ou até no mesmo local.

4.2 – O processo de aprovação da EC 81/2014

A PEC 57/1999, do Senado Federal, ficou conhecida como a PEC do Trabalho Escravo. Depois de aprovada no Senado, foi transformada na PEC 438/2001 na Câmara dos Deputados; por fim, após quinze anos tramitando no Congresso Nacional, deu origem à EC 81/2014. A matéria conferiu nova redação ao art. 243 da CF/1988, prevendo a expropriação de propriedades, onde fossem constatadas a exploração do trabalho escravo. As discussões em torno da matéria levantaram uma série de debates que envolveram de forma expressiva a atuação da FPA. O resultado da PEC foi considerado uma vitória para a Frente, em razão de uma importante modificação no texto original. Para efeito de comparação, segue abaixo a redação original da PEC 438/2001:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, com o assentamento prioritário aos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único: Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e se reverterá, conforme o caso, em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados, no assentamento dos colonos que foram escravizados, no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle e prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo (BRASIL, 2001).

A seguir, observa-se como ficou a redação final da EC 81/2014:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único: Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e se reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (BRASIL, 2014).

Observa-se que, antes da mudança na redação, não havia previsão da necessidade de edição de lei específica para conceituar o trabalho análogo ao de escravo e em razão disso, a norma teria eficácia plena, isto é, efeitos imediatos. Entretanto, a EC 81/2014 passou a exigir expressamente a edição de lei posterior específica, definindo e delimitando o conceito de trabalho análogo ao de escravo. Isto quer dizer que, a previsão de expropriação das propriedades onde forem localizadas trabalho escravo passa a não possuir aplicação imediata, até que se promulgue uma nova lei regulamentadora do conteúdo normativo da emenda constitucional aprovada (NEVES, 2014, p.2). Em contraposição, Neves (2014) argumenta que o conceito jurídico de trabalho análogo ao de escravo já possuía embasamento normativo sólido e consistente, de tal modo que não haveria lacuna legal quanto à sua conceituação. Desse modo, a legislação brasileira existente seria suficiente para nortear as ações combativas ao trabalho escravo, sendo fruto de debates e contribuições doutrinárias a nível nacional e internacional; e, por isso, não necessitaria de lei regulamentadora (NEVES, 2014, p.3).

Com relação a essas normas referentes ao trabalho escravo, Neves (2014) aponta que as principais legislações internacionais utilizadas na “*fiscalização, combate e punição ao trabalho escravo*” (NEVES, 2014, p.3) são as seguintes: a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU); Convenções 29, 95 e 105 da OIT (Organização Internacional do Trabalho); Convenção sobre a Escravatura das Nações Unidas; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU; Pacto de São José da Costa Rica. Já no ordenamento jurídico brasileiro destacam-se, quanto ao tema, os artigos 1º a 7º, 170, 184, 186, 193 a 195 da CF/1988; a Lei 4.504/1964; o art. 149 do CP; e as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Nesse contexto, Neves (2014, p.4) afirma que o art. 149 do Código Penal, alterado pela Lei 10.803/2003, é a principal norma conceituadora do trabalho análogo ao de escravo, como já tratado na seção 4.1. Como observado, a norma caracteriza o trabalho análogo ao de escravo pelos seguintes termos: trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes,

restrição da locomoção em função de dívida (servidão por dívida), cerceamento do uso de transporte, vigilância ostensiva e apoderamento de documentos e objetos pessoais. Tal norma já funcionaria como parâmetro para a utilização do conceito de trabalho escravo, segundo a autora. Sua conclusão é que a norma penal traz um “*conceito amplo e detalhado*” (NEVES, 2014, p.5) sobre a matéria, permitindo que haja a caracterização e punição correta dos empregadores que se utilizam de mão-de-obra nesses termos e condições de trabalho. Logo, a promulgação da EC 81/2014, caso possibilitasse a expropriação dessas propriedades, “*viria complementar o arcabouço legislativo colocado à disposição dos operadores do direito para punir efetivamente os empregadores criminosos*” (NEVES, 2014, p.5).

Neves (2014) também analisa especificamente os artigos 184 e 186 da CF/1988, que versam sobre a função social da propriedade e a desapropriação. Essa legislação prevê que compete a União desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, todo imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. Dentre os critérios que indicam o cumprimento da função social, destacam-se: a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. À vista disso, entende-se que a função social da propriedade é descumprida quando se verifica a existência de trabalho análogo ao de escravo numa propriedade, pois este tipo de relação de trabalho desrespeita a legislação trabalhista e traduz-se numa degradação do bem-estar do trabalhador, visto que não são atendidas as condições mínimas de respeito à dignidade humana. Logo, a restrição ao direito fundamental de propriedade do seu responsável legal (art. 5º, inciso XXII, CF/1988), justifica-se pelo descumprimento da sua função social, o que inclui a violação da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho no interior da propriedade (art. 1º, III e IV, CF/1988).

É interessante pontuar que, em caso de descumprimento da função social (art. 184 e 186), a medida consiste em desapropriar tais imóveis, mediante uma indenização prévia. Em razão disso, entende-se a importância e o avanço significativo que a EC 81/2014 assumiu, ao prever a expropriação da terra, ou seja, a perda sem qualquer direito de indenização ou compensação ao proprietário. A relevância desse tipo de sanção também se justifica devido a uma prática comum entre proprietários de terras: a transferência da administração ou propriedade de suas fazendas a outras pessoas, isto é, aos “laranjas”. Assim, busca-se dificultar a responsabilização pelas condições de trabalho oferecidas. Por fim, os defensores da aprovação da PEC evidenciavam também alguns benefícios que ela proporcionaria: a

reação positiva da comunidade internacional, inclusive com relação aos produtos brasileiros, além de desvincular a identificação do setor primário brasileiro com a prática do trabalho escravo e violação dos direitos humanos. Portanto, a aprovação da PEC demonstraria, diante da sociedade brasileira e da comunidade internacional, que o governo tem desenvolvido ações efetivas no que tange à erradicação de tal prática (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.65).

Na linha dos que argumentam sobre a necessidade de lei regulamentadora posterior, Neves (2014) afirma que a EC 81/2014 deveria apenas ter previsto regulamentação para a definição do trâmite processual com vistas à aplicação da norma, e não com relação, à definição de trabalho escravo. Portanto, a lei regulamentadora posterior estabeleceria apenas *“a competência para apreciação e julgamento da medida, quais os requisitos necessários para sua concretude, se dependerá de decisão colegiada ou trânsito em julgado da sentença, qual a justiça competente etc.”* (NEVES, 2014, p.6). Isso porque também existe certo temor no sentido de afrouxamento da nova legislação regulamentadora que deverá conceituar o trabalho escravo, no sentido de restringir o alcance da norma legal, caracterizando o trabalho escravo somente na hipótese de cerceamento da liberdade física. Porém, ao se retirar as modalidades como jornada exaustiva e condições degradantes, esvazia-se todo o conceito já construído na base doutrinária e jurisprudencial, que embasa atualmente as decisões judiciais desta matéria. Essa alteração implica no risco de esvaziar outros dispositivos da legislação, já utilizados no combate ao crime. Mesmo com a atual legislação (art. 149 do Código Penal), já existem dificuldades para se obter a condenação de empregadores que cometem tal delito. Portanto, as sanções penais referentes ao trabalho escravo acabariam se tornando ainda menos eficientes (NEVES, 2014, p.5-7).

Por outro lado, os integrantes da FPA afirmam que a edição de lei posterior definindo trabalho escravo se justifica em razão dos problemas envolvendo a sua conceituação na norma jurídica brasileira. Segundo eles, existem dificuldades na utilização de parâmetros concretos por fiscais ou procuradores. Sendo assim, a redação anterior abria margem para a possibilidade de abusos por parte desses profissionais. Por isso, haveria necessidade de se propor uma lei regulamentadora que definisse trabalho escravo, resguardando os proprietários de arbitrariedades e interpretações subjetivas e, garantindo, portanto, segurança jurídica aos produtores rurais:

[...] Os membros da FPA entendem que termos como “jornada exaustiva” e “condições degradantes de trabalho”, do artigo 149 do Código Penal, *são genéricos e dificultam a identificação do tipo penal*. Inclusive, a própria Polícia Federal já se manifestou sobre o tema, destacando que a atual lei do trabalho escravo é *inadequada em fornecer critérios claros* que ajudem a caracterizar criminalmente o trabalho considerado escravo. Assim, *a lei em vigor é genérica, sem clareza, sem objetividade, inconsistente e arbitrária* que qualquer empregador, urbano ou rural, pode ser multado ou punido ou mesmo ter sua propriedade ou indústria expropriada se assim entenderem os fiscais do Ministério do Trabalho (MINISTÉRIO..., 2014).

Na época da votação da PEC, o Deputado Vilson Covatti (PP-RS) defendeu a necessidade de transparência e legislação definida quanto ao tema para não haver nenhuma armadilha para o produtor, com o Estado apropriando-se de forma indevida, em suas palavras, de terras produtivas em nome do combate ao trabalho escravo (TAVARES, 2014a). Ainda segundo o argumento do deputado, era importante que se levasse em conta a natureza do trabalho rural, pois este seria mais “rústico” – ou seja, com limitações de infraestrutura – não podendo assim, ser comparado ao trabalho realizado em zonas urbanas. Além disso, também era necessário que houvesse maior atenção para a sazonalidade da produção agrícola e as diferenças regionais, as quais também dificultam a aplicação de uma mesma legislação para todos os casos (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.65). O Deputado Asdrúbal Bentes (PMDB/PA) trata disso no seu voto em separado na Comissão Especial da PEC 438/2001:

A simples dificuldade de acesso do trabalhador aos locais de trabalho, a inexistência de melhores condições de habitabilidade, principalmente nas regiões de fronteira agrícola, onde a falta de estradas, as estradas precárias são adversidades enfrentadas diariamente, com a agravante das intempéries climáticas, não podem configurar trabalho escravo. Essas características são inerentes à produção nessas regiões e decorrem, quase sempre, da ausência do Estado (BRASIL, 2004i, p.4).

Logo, de acordo com a Frente, “*o que a FPA quer mesmo é que na regulamentação da Lei se defina de uma vez por todas o que sejam trabalhos forçados, degradantes, jornada exaustiva e condição análoga à de escravo para que haja segurança jurídica no campo e nas cidades*” (TRABALHO..., 2014a). Os coordenadores da Frente afirmam que é fundamental a definição de um “*conceito claro, objetivo e coerente*” do que seja realmente trabalho análogo ao de escravo, pois a legislação atual trata de “*conceitos vagos e abrangentes, elaborados*

pela burocracia oficial” (TRABALHO..., 2014b). O Deputado Luiz Carlos Heinze (PP-RS) – na época presidente da FPA – afirmou em entrevista que a edição de posterior legislação iria resguardar os produtores de possível confusão entre as infrações trabalhistas e a exploração de mão de obra em condições análogas ao de escravo (TAVARES, 2014b). Integrantes da Frente também afirmavam existir um excesso de regras trabalhistas, citando frequentemente a Norma Regulamentadora (NR) nº 31, e seus 252 itens elaborados e aprovados pelos fiscais do Ministério do Trabalho. Segundo a FPA: “*Com tal expediente embaixo dos braços, eles a torto e a direito, saem país adentro a punir, prazerosamente, qualquer empregador que não observar as incongruências nela contidas*” (TRABALHO..., 2014b).

Além disso, a FPA afirma que a conceituação de jornada exaustiva e trabalho degradante também são exigidas pela OIT. Para eles, a falta de sua regulamentação em lei, incorre no risco dos produtores ficarem “*ao bel prazer de um fiscal ou auditor*”, isto é, ao arbítrio de suas próprias interpretações. E acrescentam que a falta de tal conceituação apenas prejudica o trabalhador, podendo causar a criminalização indevida de produtores (TAVARES, 2014c). O Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) – presidente da FPA por duas gestões consecutivas, no período de 2008 a 2010 – alegando que já foram registrados abusos por parte de fiscais do trabalho, complementa que “*deve haver um conceito para que se possa dar segurança às pessoas, que não sejam enquadradas ou perseguidas por um fiscal qualquer do Ministério do Trabalho ou outra entidade que se julgue no direito de decidir pela vida das pessoas*” (TEIXEIRA et al, 2011, p.68). Por fim, acrescenta-se a isso, o temor dos produtores de que “*movimentos de trabalhadores rurais sem-terra acusassem a existência de trabalho escravo em alguma propriedade apenas para, em seguida, invadi-la e exigir sua expropriação*” (TEIXEIRA et al, 2011, p.69). Segundo Colatto, já foram registradas “*invasões em propriedades produtivas que, embora cumprindo a função social, foram acusadas de latifúndios improdutivos*” (TEIXEIRA et al, 2011, p.69).

Segue adiante a análise da tramitação da proposta que é objeto deste trabalho, tendo em vista, identificar a atuação da FPA no decorrer do trâmite da matéria. A PEC 57/1999 foi apresentada no Senado Federal, pelo Senador Ademir Andrade (PSB-PA). A proposta foi distribuída para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e designado o Senador Romeu Tuma (PTB-SP) como relator. O parecer do relator foi favorável à proposta; e após sua aprovação na CCJ, a matéria seguiu para votação em Plenário. Em seguida, o Senador Juvêncio da Fonseca (PMDB-MS) apresentou a Emenda nº 1, a qual previa, para nos casos de

arrendamento, que os proprietários rurais ficariam excluídos das sanções previstas na proposta, isto é, a expropriação da terra. O argumento do deputado era que o proprietário de boa fé não poderia ser apenado nos casos em que o arrendatário explorasse a terra utilizando-se de trabalho escravo. Dito de outra maneira, caso não fosse acrescentada essa ressalva, poderia haver inibição dos arrendamentos, dado que o arrendamento é um instrumento eficiente de produção rural.

A Emenda retornou para análise na CCJ e o parecer do relator Romeu Tuma (PTB-SP) pela sua rejeição foi aprovado nesta Comissão. Em seguida, a proposta foi encaminhada para votação em Plenário, onde foi aprovada em primeiro turno, com 62 votos pela aprovação da PEC 57/1999, e, nenhuma abstenção ou voto pela sua rejeição. Já a Emenda nº1 foi rejeitada em Plenário, contando com 49 votos “não” e 6 votos “sim”. Argumentou-se que a emenda abria margem para proprietários que exploram trabalho escravo em suas terras, arrendarem de forma fictícia a sua propriedade – mediante os chamados “laranjas” – e, assim, não terem suas terras expropriadas, tornando a proposta ineficaz. Neste caso, o proprietário de boa fé disporia de meios legais para comprovar sua inocência, no caso de não ter participação no crime. Em seguida, o relator Romeu Tuma (PTB-SP) apresentou a redação, para votação da proposta em segundo turno e assim, a PEC 57/1999 foi aprovada, com 55 votos favoráveis, nenhum contrário e nenhuma abstenção. Observa-se que não houve grandes discussões em torno da matéria nesse período, nem atuação significativa de ruralistas, de modo que sua aprovação em primeiro e segundo turno na Casa não encontrou dificuldades.

Isto posto, a matéria foi remetida para a Câmara dos Deputados, passando a tramitar como PEC 438/2001 e foi distribuída para a CCJC, que após um ano, designou o Dep. Moroni Torgan (DEM-CE) como relator. Entretanto, o prazo para apresentação do parecer esgotou-se, sendo designado novo relator, o Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP). O parecer do relator foi pela admissibilidade da proposta, a qual foi aprovada por unanimidade na CCJC. Cabe pontar que, no início do ano de 2004, três auditores fiscais e um motorista do Ministério de Trabalho foram assassinados no município de Unaí-MG enquanto investigavam denúncias de trabalho escravo em fazendas da região. Esse ocorrido provocou uma comoção nacional, e, à vista disso, a Câmara foi pressionada para dar continuidade e acelerar a tramitação da PEC. A partir desse caso, foram instituídos no dia 28 de janeiro, o Dia do Auditor Fiscal do Trabalho e Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo em homenagem aos auditores mortos (CHACINA..., 2017). Nesse período, artistas da ONG Humanos Direitos – entre eles, a atriz

Letícia Sabatella – pediram a aprovação da PEC ao presidente da Câmara, na época, o Dep. João Paulo Cunha (PT-SP) (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.66-67).

A partir disso, demonstra-se o quanto é fundamental a observação do contexto que envolve cada fenômeno, como evidenciam o método do estudo de caso e a técnica do *process tracing*. Esse tipo de análise contextual permite a compreensão das especificidades e singularidade de cada objeto. Nesse caso, um acontecimento específico impactou substantivamente um determinado resultado – o andamento inicial da PEC na Câmara dos Deputados – na arena decisória. Em seguida, por ato da presidência da Casa, constituiu-se uma Comissão Especial para proferir parecer quanto à PEC, sendo designado como relator, o Dep. Tarcísio Zimmermann (PT-RS).

A Comissão Especial realizou quatro audiências públicas, ouvindo autoridades e personalidades ligadas à questão do trabalho escravo, dentre elas, vale citar: a Procuradora-Geral do Trabalho e Coordenador Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, do Ministério Público do Trabalho; o Presidente do Tribunal Superior do Trabalho; representantes da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, da OIT e da OAB, da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Delegados das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) das áreas de maior conflito etc.

Logo em seguida, foram apresentadas três emendas à proposta na Comissão Especial. A Emenda nº 1 foi proposta pelo Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), poderosa liderança ruralista, além do “*criador da Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária (bancada ruralista)*” (CAIADO, [2017]) e atualmente vice-presidente da FPA no Senado. A emenda propunha a substituição da expropriação da propriedade pela acusação de crime hediondo. Pois, de acordo com o argumento do deputado, a adoção da desapropriação de terras para punir empregadores que se utilizavam de trabalho escravo, não intimidaria tais proprietários a cometerem seus crimes, bastaria apenas comprar novas terras para continuar sua exploração. Por outro lado, a “*restrição de sua liberdade retira-lhe um direito que não pode ser adquirido por nenhum valor numérico*” (BRASIL, 2004d, p.2), segundo Caiado. Entretanto, a emenda foi rejeitada, pois o relator Zimmermann (PT-RS) apontou que essa tipificação caberia à lei e

não à norma constitucional, isto é, “*caberia emenda à Lei nº 8.072, de 1990 que dispõe sobre os crimes hediondos*” (BRASIL, 2004g, p.8).

A Emenda nº 2 apresentada pela Deputada Kátia Abreu (PFL-TO) estendia a expropriação às áreas urbanas e previa que a expropriação só poderia se dar “*após o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória, observadas, durante o processo judicial, as garantias do contraditório e da ampla defesa*” (BRASIL, 2004e, p.1). Afirma-se que tal emenda, ao propor também a perda da propriedade de imóveis urbanos foi “*uma forma de proteger o setor agropecuário durante a discussão da PEC 438/01 na Câmara*”, por isso, a proposta foi acusada na época de ser uma “*manobra para retardar a votação da PEC*” (TEIXEIRA et al, 2011, p.69). De todo modo, o parecer do relator foi pela rejeição da emenda, com a justificativa de que “*o trabalho escravo em propriedades rurais ocorre com frequência muito maior do que em áreas urbanas, o que justifica o seu tratamento em separado*” (BRASIL, 2004g, p.8). Além disso, a legislação já previa o confisco de objetos utilizados na prática de crimes, e no caso, as máquinas e equipamentos seriam o fator mais importante nas fábricas e oficinas urbanas. Por fim, de acordo com o parecer do relator, também não haveria “*a necessidade de vincular a expropriação ao trânsito em julgado da sentença, o contraditório e a ampla defesa, já que essas são garantias constitucionais que continuarão a vigorar na plenitude de seus efeitos*” (BRASIL, 2004g, p.8).

A Emenda nº 3, também de Kátia Abreu, previa uma lei posterior que disporia sobre a retenção de parte do bem a ser expropriado ou a sua compensação financeira, em benefício do cônjuge e dos filhos menores que não tenham participado das infrações cometidas, resguardando-se assim, a capacidade de sustento da família (BRASIL, 2004f, p.1-2). A emenda foi rejeitada, pois segundo o relator, “*a expropriação exclui o direito de propriedade e é, portanto, incompatível com quaisquer efeitos decorrentes desse direito excluído, como a compensação financeira, o direito de retenção, o direito de herança etc*” (BRASIL, 2004g, p.8). Somado à isso, quando ocorre conflito aparente entre valores constitucionais, cabe ao legislador escolher pelo melhor para a coletividade, no caso “*pensamos que, neste momento, preservar a ordem constitucional é privilegiar a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e a função social da propriedade*” (BRASIL, 2004g, p.8). Vale ressaltar que a atuação de Ronaldo Caiado (DEM-GO) e Kátia Abreu (PMDB-TO) justifica-se por serem figuras de grande destaque na defesa do setor agropecuário, com uma longa trajetória de liderança no setor e na bancada ruralista, além de integrantes da FPA.

Dito isto, o parecer do relator foi pela aprovação da PEC 438/2001, pela rejeição das três emendas apresentadas e das propostas apensadas (PEC 232/1995, PEC 235/2004, PEC 21/1999, PEC189/1999 e PEC 300/2000). Em seguida, foram apresentados dois votos em separado, dos deputados Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) e Paulo Rocha (PT-PA), dando-se vista conjunta aos dois. O voto em separado do Dep. Asdrúbal Bentes pede para que se insira no texto da PEC a definição contida no artigo 2º da Convenção nº 29, da OIT, que trata da Abolição do Trabalho Forçado: *“Para fins da presente convenção, a expressão “trabalho forçado ou obrigatório” designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob a ameaça de qualquer penalidade e para a qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”* (BRASIL, 2004i, p.4). O Dep. Asdrúbal Bentes também afirmou que *“tipificar como crime apenas as ações cometidas no campo, omitindo-se aquelas consumadas nas cidades, é discriminatório e inconstitucional por ferir o princípio da isonomia”* (BRASIL, 2004i, p.6).

Ademais, de acordo com, o Dep. Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) quando a PEC 438/2001 estabelece que *“as glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão imediatamente expropriadas”* (BRASIL, 2001), ferem-se princípios constitucionais (devido processo legal, contraditório e ampla defesa etc.). Logo, *“a expropriação imediata como prevista na PEC em exame configura violência inominável contra o direito de propriedade”* (BRASIL, 2004i, p.4). Além disso, o deputado retorna ao problema do arrendamento, e punição indevida a um proprietário que não concorreu para o crime. Por fim, ele defende que é necessário *“o respeito à imputabilidade dos herdeiros, nos casos de expropriação”* (BRASIL, 2004i, p.8). Ressalta-se que o Dep. Asdrúbal Bentes também apresenta afinidade com o setor ruralista e a bancada no Congresso, tendo na década de 1980 participado da fundação da primeira sucursal da União Democrática Ruralista (UDR) no Pará, entidade que reunia grandes proprietários de terras e que se opunha à reforma agrária (ASDRÚBAL..., [2017]). Posteriormente, o deputado também foi integrante da FPA e titular da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

Já o voto em separado do Dep. Paulo Rocha (PT-PA) propôs-se a rebater argumentos relacionados à *“suposta inexistência de definição de trabalho escravo na legislação brasileira”* (BRASIL, 2004j, p.2), assim como se opor à argumentação *“de que a emenda constitucional deva conter o conceito de trabalho escravo”* (BRASIL, 2004j, p.3), como

defendido pelo Dep. Asdrúbal Bentes (PMDB-PA). Segundo Paulo Rocha, já existe “*definição suficiente para o trabalho escravo em nosso ordenamento jurídico*” (BRASIL, 2004j, p.3), como por exemplo, o art. 149 do Código Penal e as Convenções nº 29 e 105 da OIT, entre outros. Por isso, não seria necessário incluí-la no texto da própria Emenda Constitucional. Além disso, o deputado afirma que a “*expropriação não será “automática”, nem virá por força de mero ato administrativo*” (BRASIL, 2004j, p.5), mas que serão respeitadas todas as etapas que compõem o processo judicial. Por fim, no que tange à violabilidade da herança, o deputado argumenta que a expropriação em decorrência do trabalho escravo “*obviamente exclui o direito de propriedade e é, portanto incompatível, com quaisquer efeitos decorrentes desse direito excluído, como a compensação financeira, o direito de retenção, o direito de herança, os ônus reais, etc.*” (BRASIL, 2004j, p.7).

Em seguida, observa-se que o relator Tarcísio Zimmermann (PT-RS), apresentou complementação de voto, afirmando que ao longo das discussões da Comissão tinha sido convencido da necessidade de aprovar parcialmente a Emenda nº 2, para tornar mais precisa a redação da PEC. Dessa forma, foi apresentada emenda do relator, acrescentando a expressão “*observado, no que couber, o disposto no art. 5º*”, tendo em vista, “*dirimir quaisquer dúvidas sobre a aplicação dos dispositivos nele contidos em relação à expropriação por ocorrência de trabalho escravo*” (BRASIL, 2004c, p.1). Além disso, por não implicar alteração de mérito, mas apenas na redação, não seria necessário retornar para reexame no Senado Federal. Sendo assim, o parecer com complementação de voto pela aprovação da PEC 438/2001 e com emenda, foi aprovado por unanimidade na Comissão Especial.

Logo depois, apresentou-se, em Plenário, uma Emenda Aglutinativa Substitutiva, por acordo dos Líderes, sendo designado como relator, o Dep. Tarcísio Zimmermann, para proferir parecer da Comissão Especial à Emenda Aglutinativa Substitutiva de Plenário. O parecer do relator foi pela aprovação de tal emenda aglutinativa que tomou como base a PEC 232/1995, apresentada pelo Dep. Paulo Rocha (PT-PA) – primeira tentativa de inserir o tema no âmbito da Constituição. Também foram aglutinadas as Emendas nº 1 e 2 da Comissão Especial, incorporou-se, assim, no *caput* do art. 243 a seguinte expressão: “*expropriação também dos imóveis urbanos, ao lado dos rurais*”, e retirou-se o termo: “*imediatamente expropriadas*”, por ser de certa forma, “*excessivo, uma vez que a expropriação só pode se dar mediante o devido processo legal*” (BRASIL, 2004h, p.1). Além disso, excluiu-se a “*previsão de que os trabalhadores que estivessem executando serviços na condição de escravos ou em*

plantações de psicotrópicos pudessem ter preferência no assentamento” (BRASIL, 2004h, p.1). Dessa forma, as terras serão destinadas ao assentamento de agricultores, em consonância com a política nacional de reforma agrária vigente.

Por último, retirou-se do parágrafo único a previsão do destino dos recursos oriundos dos bens que forem apreendidos e expropriados em razão de trabalho escravo ou de produção de plantas psicotrópicas. Assim, definiu-se no lugar a criação de um fundo específico, de modo que uma lei posterior estabelecerá a destinação desses recursos. Feita a votação em primeiro turno no Plenário, aprovou-se a Emenda Aglutinativa Substitutiva, com 326 votos a favor (94,8%), 10 votos contra (2,9%) e 8 abstenções (2,3%). A orientação de todos os partidos, da minoria e do governo foi pela aprovação da proposta. Foi divulgado que essa aprovação só foi possível depois de amplas negociações com a bancada ruralista. O Dep. Tarcísio Zimmermann (PT-RS) acabou por acatar a emenda da Dep. Kátia Abreu (DEM-TO), que permitia o confisco também de imóveis urbanos. Essa proposta estava sendo apoiada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e, por isso, o relator teria acolhido tal emenda para viabilizar um acordo com a bancada (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.64). Além disso, observa-se que, por acordo dos Líderes, foi apresentado um Substitutivo da PEC, contendo alterações propostas nas Emendas nº 1 e 2 que foram apresentadas por representantes ruralistas – Ronaldo Caiado (DEM-GO) e Kátia Abreu (PFL-TO) –, assim como, as mudanças indicadas no voto em separado de Asdrúbal Bentes (PMDB-PA), que também apresenta relações com o setor rural e suas pautas.

Portanto, verificaram-se até aqui algumas alterações significativas no texto da proposta em relação à redação original da PEC 438/2001, visto que a matéria foi aprovada na forma de uma Emenda Aglutinativa Substitutiva. Observa-se que essas mudanças refletem o posicionamento ruralista quanto à matéria, já que a bancada propôs tanto a retirada de expressões, quanto o acréscimo de alguns termos e previsões. Ressalta-se novamente que um momento central na análise do trâmite da proposta foram os acontecimentos envolvendo o assassinato dos auditores fiscais no início de 2004 e a comoção pública ao longo dos primeiros meses desse mesmo ano, responsáveis por impulsionar a matéria dentro da Casa. Em razão desse contexto, a proposta foi aprovada rapidamente, em primeiro turno no início de agosto, mesmo sendo uma matéria controversa e tramitando lentamente há cerca de dois anos na Câmara. Por isso, percebe-se que o período entre os meses de fevereiro e agosto de 2004

foi o período com mais discussões e modificações no texto da proposta. Segue abaixo a redação final aprovada:

Art. 243. *As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.*

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a *fundo especial com destinação específica, na forma da lei.* (BRASIL, 2004b, p.1-2)

Em seguida, a matéria retornou à Comissão Especial a fim de ser elaborada a redação para o segundo turno, contudo ela não sofreu nenhuma alteração. Sendo assim, foi aprovada a redação para o 2º turno de discussão, proposta pelo relator, Dep. Tarcísio Zimmermann. Entretanto, a matéria não foi apreciada nas sessões deliberativas seguintes, em razão da apreciação de Medidas Provisórias com prazo encerrado, de projetos tramitando em regime de urgência e sessões encerradas. Na época, o Dep. Tarcísio Zimmermann (PT-RS) afirmou que enquanto houvesse “*resistência ativa da bancada ruralista e de setores que se aliam a ela, o tema não seria votado, ou então, a proposta não seria aprovada*” (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.70). Assim, pode-se afirmar que, após a aprovação em primeiro turno da proposta, com o apaziguamento da pressão da sociedade civil e a saída dos holofotes da mídia do tema do trabalho escravo, a discussão da PEC voltou a ser postergada. Por outro lado, nos anos seguintes, especificamente no ano de 2007, criaram-se no Senado a Subcomissão Temporária de Combate ao Trabalho Escravo e, em seguida, na Câmara, a Subcomissão Temporária de Combate ao Trabalho Escravo, Degradante e Infantil. Em 2008, foi lançado o Movimento Nacional pela Aprovação da PEC 438, marcada por manifestações da sociedade civil no Senado. Nesse mesmo ano, também foi lançada a Frente Nacional Contra o Trabalho Escravo, que tinha como um de seus principais objetivos a aprovação da PEC.

Além disso, criou-se, em 2010, a Frente Parlamentar pela Erradicação do Trabalho Escravo, sendo entregue um total de 280.404 assinaturas pela aprovação da proposta, para o então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP) (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.66-67). Já em 2012, após vinte requerimentos solicitando a inclusão da matéria na ordem do dia no

Plenário, a discussão da proposta foi adiada por acordo dos Líderes. Semanas depois, a PEC 438/2001 foi aprovada em segundo turno e com um quórum total de 415 deputados, 360 votos a favor (87%), 29 contra (7%) e 25 abstenções (6%). Cabe evidenciar que, antes da votação, realizou-se um acordo com o Senado Federal para que o texto incluísse uma expressão remetendo a conceituação do trabalho escravo a uma lei posterior, como tratado no início dessa seção. Em razão disso, a orientação de todos os partidos, bem como, do governo e da minoria foi pela aprovação da PEC. Nas palavras do presidente da Câmara dos Deputados, o Dep. Marcos Maia (PT-RS), na ocasião da votação da PEC:

E a intenção nossa na votação é manter o ajuste que nós fizemos com o Senado. Inclusive, nós vamos compor uma Comissão de Deputados e Senadores que vão discutir a legislação sobre trabalho escravo e produzir alterações que permitam uma adequação mais clara sobre o que é trabalho escravo, sobre o que é desrespeito à legislação trabalhista, inclusive estabelecendo o funcionamento, como será, enfim, toda a execução dessa PEC, que irá exigir uma legislação posterior para a sua efetivação (BRASIL, 2012, p.121).

Sendo assim, observou-se também que alguns líderes partidários, ao indicarem a orientação dos seus partidos, mesmo votando “sim”, faziam algumas ressalvas quanto à matéria. Esse foi o caso da bancada do PR, em que o líder, Bernardo Santana (PR-MG) – integrante da FPA e posteriormente Coordenador Jurídico da Frente, no ano de 2014 – afirmou que a proposta não teria o apoio total da bancada, pois a redação não fornecia segurança jurídica. Desse modo, cinco membros do partido votaram contra a proposta, incluindo o próprio Bernardo Santana. Segundo o seu discurso, a PEC não garantia “*a tipificação dos crimes, criando responsabilidade objetiva em área penal, o que é uma temeridade, tanto na área urbana quanto na área rural*” (BRASIL, 2012, p.122). Outro exemplo é do DEM, que, segundo o seu líder, Antônio Carlos Magalhães (DEM-BA), não questionava a necessidade de aprovação da PEC, porém, tinha como preocupação central a necessidade de regulamentação da norma (BRASIL, 2012, p.122). Assim, cinco dos seus membros votaram contra a aprovação da PEC. Segundo Antônio Carlos Magalhães:

Acho que é imprescindível ouvir com atenção as preocupações e os argumentos reflexivos daqueles que têm receio de haver insegurança jurídica e excesso de liberalidade com a aprovação desta matéria. Daí por que é essencial que o Senado Federal de fato altere o texto e o remeta a uma lei complementar, que vai disciplinar,

esclarecer e, no texto legal, trazer todos os parâmetros e qualificativos para o que é condição análoga à do trabalho escravo (BRASIL, 2012, p.122).

O PSDB, também, na figura do seu líder Nilson Leitão (PSDB/MT), atual presidente da FPA, votou pelo “sim”, mas “*esperando que os critérios do Senado possam ser elaborados de forma que o Brasil entenda o que é trabalho escravo*” (BRASIL, 2012, p.124). No caso de dois partidos, PP e PSD, os seus respectivos líderes, Luiz Carlos Heinze (PP-RS), presidente da FPA em 2014, e Homero Pereira (PSD-MT), presidente da FPA na época, apesar de encaminharem o voto “sim” da sua bancada, votaram contra a proposta. Além disso, observa-se que o perfil dos votos pela rejeição da proposta e abstenções consistiu em deputados signatários da Frente, ou ligados ao setor rural e empresarial, isto é, eram proprietários de terra, produtores rurais ou mostravam envolvimento em pautas e discussões agrárias em associações, entidades, comissões, projetos etc. Dito isto, após aprovação da matéria na Câmara, esta última retornou ao Senado Federal.

O Senado recebeu o Substitutivo da Câmara à PEC 57/1999 (PEC 438/2001, naquela Casa) e por ser considerada proposta nova foi numerada como PEC 57A/1999. Essa proposição foi distribuída para a CCJ, sendo designado como relator, o Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), que emitiu parecer favorável a sua aprovação, não havendo apresentação de nenhuma emenda por parte dos integrantes da Comissão. Entretanto, logo em seguida, o senador pediu que se devolvesse seu relatório, para reexame da matéria. O relatório reformulado foi então apresentado à Comissão, e nele o relator acrescenta uma série de críticas ao referido “acordo” entre Câmara e Senado. Em seu parecer reformulado, o relator Aloysio Nunes começa afirmando, que o texto “*somente foi aprovado na Câmara dos Deputados depois de um longo processo de negociações políticas, sem as quais sequer teria sido submetido ao Plenário daquela casa*” (BRASIL, 2013b, p.16). Além disso, ainda segundo o senador, a PEC não teria sido aprovada como foi, ou seja, com encaminhamento favorável de todos os líderes partidários, caso não tivesse sido “*encenada uma obra de ficção*” (BRASIL, 2013b, p.17) na Câmara. Segundo Aloysio, a soma total dos votos representa uma divisão política mal disfarçada sob a forma de um acordo ambíguo, de tal modo, que boa parte dos votos “sim” na votação da PEC, em segundo turno na Câmara, representava de fato, um “talvez”. Ele deixa claro seu ponto no seguinte trecho:

[...] os parlamentares mais vinculados ao agronegócio não titubearam em votar “não”; a maior bancada, a do PMDB, assim como a do Democratas, pelas vozes de seus líderes aprovaram sob condição de sua posterior alteração no Senado; um conjunto expressivo de lideranças exprimiram convicção de que, sem a legislação infraconstitucional capaz de coibir eventuais abusos, a garantia constitucional do direito de propriedade estaria ameaçada (BRASIL, 2013b, p.21).

Além disso, questionou-se a razão da transferência de incumbência para o Senado de acrescentar expressão que deixasse clara a definição de trabalho escravo em lei posterior. Se já havia tal convergência e alinhamento entre os deputados, uma nova redação contendo essa ressalva poderia ser votada rapidamente em dois turnos, ou seja, essa alteração poderia ter sido feita na Câmara. Ou então, se o problema era com relação ao processo judicial da expropriação, por que não se esboçou essas normas, visto que o modelo já estava à disposição na lei que regula a expropriação de terras onde se localizam culturas ilegais de plantas psicotrópicas? Ou se a questão era a falta de clareza quanto ao trabalho escravo, porque não se deu andamento ao projeto que já versava sobre o tema (artigo 140 do CP) na Câmara? (BRASIL, 2013b, p.20). O senador interpreta tal acordo da seguinte forma:

Ao Presidente da Câmara interessava, contudo, criar fato político no mês que fora promulgado a Lei Áurea. Promoveu, ele, encontro no Gabinete da Senadora Marta Suplicy, que presidia interinamente o Senado, com líderes partidários da Câmara e do Senado, para dar efeitos midiáticos a proposta onde foi assumido o compromisso que o Senado Federal resolveria as questões que a outra Casa deixaria pendentes (BRASIL, 2013b, p.21).

O relator Aloysio diz que a aprovação da PEC, naquele momento, foi realizada em função de um interesse político, motivada por conveniência. Percebe-se que os dois momentos em que a PEC foi impulsionada na Câmara – votação em primeiro e segundo turno – foi em razão à demanda da sociedade civil e aos interesses específicos dos atores envolvidos. Além disso, observa-se, como condições específicas e momentos críticos relacionados ao contexto de um fenômeno determinam certos resultados, de modo, que uma causa (X) produz um efeito (Y). Dito isto, após a apresentação do parecer alterado pelo relator Aloysio Nunes, houve um pedido de vista conjunto na CCJ, mas posteriormente aprovou-se nesta Comissão parecer favorável à proposta. Em seguida, a matéria foi encaminhada ao Plenário do Senado e lida a Emenda nº 1, que teve como primeiro signatário o Senador Sérgio

Souza (PMDB-PR). A emenda previa que se acrescentasse ao texto, o termo “definido em lei”, logo após a expressão “exploração de trabalho escravo”, vinculando tal classificação a um comando legal expresso, como abordado no início dessa seção. Segundo o autor da emenda, a redação apresentava vício por resultar em um “*dispositivo com comando aberto, genérico, deixando ao arbítrio da fiscalização a interpretação do conceito [de trabalho escravo] a ser aplicado*” (BRASIL, 2013a, p.1). Portanto, poder-se-ia “*presumir graves injustiças na aplicação da norma sem uma regulamentação específica*” (BRASIL, 2013a, p.2). Assim, essa nova redação passaria a demandar regulamentação específica quanto ao trabalho escravo.

Com isso, a nova redação, incluindo a Emenda nº 1, retornou à CCJ para seu exame. No entanto, o parecer do relator, senador Aloysio Nunes, foi pela rejeição da emenda, utilizando a justificativa de que a redação, da forma como estava antes dessa emenda, já previa regulamentação da prática por lei específica. Meses depois, o relator reformulou seu relatório, concluindo pela aprovação da Emenda nº 1, porém substituindo o termo "definido em lei" por "na forma da lei". Em notícia, a FPA afirmou que o senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) aceitou mudar seu parecer, a partir do pedido do senador Romero Jucá (PMDB-RR), para que Aloysio a aceitasse, tendo em vista clarificar a legislação. O senador Waldemir Moka (PMDB-MS) também pediu o acolhimento da emenda ao relator Aloysio, argumentando que seu acréscimo visava “*impedir que uma eventual infração trabalhista seja confundida com trabalho escravo*” (ALOYSIO..., 2014). A FPA afirmou que Aloysio teria cedido aos apelos pela aprovação da emenda após concluir que a inclusão do termo não atingiria a “substância” da PEC 57A/1999. De todo modo, o relator manteve sua posição de que o acréscimo do termo “definido em lei” não ajudaria a esclarecer nada além do que já consta na proposta (ALOYSIO..., 2014), sendo assim, a CCJ aprovou o parecer, com a inclusão do termo “na forma da lei”. Ressalta-se que os senadores Romero Jucá e Waldemir Moka têm proximidade com as pautas do setor rural e também são integrantes atuantes da FPA. Esse ponto consistiu em um dos momentos críticos de negociação da Frente, esta última trabalhou para que a redação da proposta se alinhasse ao seu entendimento e, assim, resguardasse os interesses dos produtores rurais. Em razão dessa modificação específica, que foi a mais importante para a bancada, e sem a qual, possivelmente, a PEC não teria sido aprovada, essa legislação não entra em vigor de fato, enquanto não for aprovada lei regulamentadora.

Por fim, a PEC 57A/1999 seguiu para o Plenário, onde foi aprovada em primeiro turno com 59 votos a favor, de um quórum total de 59 senadores presentes. Também se aprovou a subemenda da CCJ à Emenda nº 1 – que incluiu o termo “definido em lei” –, com o seguinte resultado: “Sim”, 54 votos; “Não”, 4 votos. Por fim, aprovou-se a matéria em segundo turno com 60 votos “sim” de um quórum de 60 senadores, sendo encaminhada para sanção presidencial, não tendo recebido veto. Para a ocasião da promulgação da EC 81/2014, foi realizada sessão solene no Congresso Nacional, contando com a execução do Hino Nacional, fala da Presidência do Senado e performance da canção o “Canto das Três Raças” pela cantora Alcione seguida da leitura da Carta da Diretora Geral do Movimento Humanos Direitos pela atriz Letícia Sabatella. Esse tipo de visibilidade na promulgação de uma proposta indica o quanto a matéria esteve em evidência ao longo das discussões e polêmicas que a envolviam. Ao longo da tramitação, especialmente, em momentos específicos de comoção, houve grande mobilização de entidades, movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais que buscavam exercer pressão sobre o governo para a aprovação da proposta. Também foram realizadas campanhas públicas a favor da PEC, com a participação de diversos artistas, intelectuais e figuras de destaque. Além disso, foram utilizados como instrumentos de sensibilização e articulação da sociedade civil: mídia em geral, vídeos, sites, redes sociais, protestos, notas de repúdio, manifestos, abaixo-assinado, manifestações etc.

Vale destacar, também, a atuação da Frente Parlamentar pela Erradicação do Trabalho Escravo ao longo da tramitação da PEC 438/2001. Uma das principais bandeiras dessa Frente consistiu na aprovação desta PEC. Na época, o então presidente da Frente, Dep. José Nery (PSOL-PA), afirmou que “*o trabalho da Frente seria combinar convencimento, diálogo e a legítima pressão moral, libertadora, para acordar aqueles que menosprezam essa realidade [trabalho escravo]*” (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.71). A Frente teria definido “*uma agenda de pressão para conseguir a aprovação da PEC*” (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.71), buscando diálogo com parlamentares ligados ao agronegócio e criticando o corporativismo da bancada ruralista. O seu vice-presidente, senador Cristovam Buarque (PDT-DF), avaliou na época “*que a identidade de interesses leva produtores rurais que cumprem as leis, a indiretamente, auxiliar os que estão à margem da lei, adiando a aprovação da PEC*” (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.70). O Dep. João Alfredo (PSOL-CE), relator da CPI da Terra em 2004, afirmou que “*os exploradores de trabalho escravo representam a minoria dos fazendeiros, mas são protegidos e apoiados por nomes expressivos da bancada ruralista, em atitude*

corporativista” (TEIXEIRA *et al*, 2011, p.70). Portanto, a articulação que a Frente afirmou realizar em torno da matéria parece ter sido, de certa forma, relevante no processo. Entretanto, cabe uma melhor análise de sua atuação e interlocução nessa matéria.

Além disso, por meio do Ato Conjunto nº 2 de 2013, dos Presidentes do Senado e da Câmara, criou-se uma Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal. Posto isto, o senador Aloysio Nunes (PSDB-MT) – relator da PEC 57A/1999 no Senado – sugeriu na época que, o Presidente do Senado, remetesse o texto aprovado da PEC para tal Comissão Mista, com o intuito de que esta pudesse propor legislação regulamentadora da norma. Assim, esta comissão desenharia uma “*regulamentação prévia ou cautelar a ser submetida ao Congresso Nacional em calendário que vincule a aprovação da presente PEC à da legislação que regerá sua aplicação*” (BRASIL, 2013b, p.23). E assim foi feito, a Comissão Mista elaborou nova proposta regulamentadora, com o objetivo de disciplinar a expropriação de propriedades rurais e urbanas envolvidas com a exploração de trabalho escravo. A proposta continha a definição do que se deve considerar “trabalho escravo”, o procedimento e competência cível para julgar as ações expropriatórias, os fundos que receberão os recursos decorrentes dos bens econômicos confiscados, assim como, outras previsões. Após sua elaboração, foi apresentado por esta Comissão, o PLS 432/2013 que, teve sua tramitação iniciada no Senado.

O projeto recebeu um total de 55 emendas em Plenário, o parecer do relator Romero Jucá (PMDB-RR) – integrante proeminente da FPA e atual líder do governo no Senado – foi pela aprovação de 29 delas e rejeição das demais. Os principais pontos do seu relatório foram: a retirada da necessidade de trânsito em julgado da ação penal como condição para ação expropriatória; a manutenção do veto à inscrição em cadastro público, de pessoas físicas ou jurídicas, que estejam envolvidas em processos judiciais referentes à exploração do trabalho escravo; e por último, a não inclusão da jornada exaustiva ou condições degradantes na definição do trabalho escravo, pois segundo o senador, são elementos que atribuem fluidez ao conceito de trabalho escravo. Em seguida, o parecer foi aprovado na Comissão Mista e encaminhado ao Plenário, lá recebeu requerimento do Senador Paulo Paim (PT-RS) solicitando que o projeto fosse apreciado também pela CCJ. Assim, a matéria seguiu para a CCJ, sendo designado como relator o Senador José Medeiros (PSD-MT), entretanto o projeto foi devolvido pelo relator para distribuição. Em seguida, o PLS passou a tramitar em regime de urgência, devido ao requerimento de Líderes, porém o projeto não foi apreciado nas

sessões deliberativas seguintes. Posteriormente, foi aprovado requerimento das Lideranças para extinção da urgência da matéria, que foi encaminhada à CCJ para exame.

Adiante, o Senador Paulo Paim (PT-RS) foi designado como relator na CCJ e, após um ano, seu parecer indicou especialmente as seguintes alterações, na forma de Substitutivo ao projeto: a mudança da nomenclatura “exploração de trabalho escravo” para “exploração de trabalho em condições análogas à de escravo” e a inclusão de jornada exaustiva e condições degradantes como caracterizadoras do trabalho escravo. Neste último ponto, o relator argumenta que existe uma limitação drástica ao paradigma da proteção da pessoa humana no que tange as relações de trabalho, caso se restrinja o conceito à liberdade de locomoção do trabalhador. Para o senador: *“a restrição da liberdade de locomoção não se revela o único, nem o mais essencial, atributo para caracterização do trabalho em condições análogas à de escravo, porque não esgota o rol de comportamentos passíveis de retirar a dignidade inerente ao trabalho e à condição humana”* (BRASIL, 2017a, p.7).

Segundo Paulo Paim (PT-RS), compreendem práticas lesivas à dignidade humana: a falta de instalações sanitárias (utilização do mato para realizar as necessidades fisiológicas) e acesso à água potável (consumo de água contaminada de córregos), equipamentos mínimos de proteção, refeições e alojamentos precários e etc. Portanto, ele conclui que *“não é menos grave submeter o trabalhador a condições degradantes ou jornadas exaustivas do que tolher sua liberdade de locomoção por qualquer meio”* (BRASIL, 2017a, p.8). Na sua visão, todas essas modalidades de conduta são igualmente reprováveis e violam sem qualquer gradação o valor da dignidade humana, o valor mais elevado do Estado Democrático de Direito.

Posteriormente, o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) formulou requerimento solicitando a tramitação conjunta deste projeto com o PL 169/2009 da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a proibição de entidades ou empresas brasileiras ou sediadas em território nacional estabelecerem contratos com empresas que explorem trabalho degradante em outros países. Atualmente, o requerimento aguarda inclusão na Ordem do Dia de Requerimento. Nesse contexto, a FPA ainda frisa a importância que se defenda um texto mais objetivo e transparente, não dando margem a interpretações *“colocadas para ludibriar alguns incautos da sociedade com a intenção de demonizar o assunto”* (FPA..., 2016).

De acordo com o Deputado Marcos Montes (PSD-MG), ex-presidente e integrante da Frente, a questão permanece sendo de *“uma complexidade sem tamanho, até hoje não se encontraram os critérios, conceito ou definição clara, objetiva, transparente, que não deixem margem a dúvidas, nem permitam interpretações ao bel prazer dos agentes públicos do que realmente seja trabalho escravo”* (BLAIRO..., 2016). Logo, constata-se que a matéria continuará encontrando dificuldades em ser aprovada, pois no cerne da controvérsia encontra-se a conceituação do trabalho escravo, que ainda permanece sem qualquer consenso. Além disso, observa-se que, na PEC do Trabalho Escravo, essa discussão foi postergada, ao se prever uma nova lei que regulamentaria o tema e tal conceituação. Assim, depreende-se que esse foi o mecanismo utilizado pela FPA, na época, para retardar qualquer decisão definitiva que pudesse se contrapor ao seu posicionamento acerca dessa temática.

Por último, outra situação polêmica que revela as controversas envolvendo o tema do trabalho escravo foi a Portaria nº 1.129/2017 do Ministério do Trabalho, dispondo sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2017b). Esse normativo sofreu uma série de críticas no que tange a “Lista Suja”, e especialmente a acusação de ter restringido o conceito de trabalho escravo. Tais críticas partiram do Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), magistrados, entidades de direitos humanos, sindicatos e setores internos do Ministério do Trabalho. Um dos pontos mais controversos foi a obrigatoriedade de constar no auto de infração os seguintes itens: a existência de segurança armada diversa da proteção ao imóvel; impedimento de deslocamento do trabalhador; servidão por dívida e existência de trabalho forçado e involuntário pelo trabalhador.

Posto isto, foi apontado que tais regras se referem basicamente ao cerceamento da liberdade, classificando como trabalho análogo ao de escravo apenas *“a situação em que o trabalhador é obrigado a cumprir uma tarefa sob ameaça de punição e coação”* (GOVERNO..., 2017). Segundo as críticas, essa concepção e as novas regras procedimentais previstas, iriam praticamente inviabilizar o combate ao crime e dificultar a fiscalização por parte dos auditores, assim como, a punição do trabalho escravo (PORTARIA..., 2017a). Por outro lado, o governo publicou que essa nova norma torna a fiscalização mais efetiva e severa, pois a portaria acaba: com as dúvidas concernentes aos conceitos de trabalho análogo ao de escravo, trabalho forçado, jornada exaustiva e condições degradantes; prevê provas sólidas

nas ocorrências; inclui a participação da polícia federal nas ações e por fim, a investigação criminal passa a ser aberta simultaneamente ao auto da infração.

Em razão disso, defende-se que foram criadas regras mais claras e objetivas que aumentam a segurança jurídica no combate ao trabalho análogo ao de escravo (GOVERNO..., 2017). Nesse contexto, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) também lançou nota em defesa da portaria, afirmando que ela é um importante avanço na definição de um conceito mais claro sobre o trabalho escravo. Além de que, propicia maior segurança jurídica, ao evitar que “*empresas sejam acusadas injustamente, em função de posições subjetivas e até ideológicas de fiscais, e possibilitando uma aplicação mais eficaz da legislação*” (ARAÚJO, 2017). O presidente Michel Temer (PMDB), à vista da polêmica gerada pela portaria, afirmou que seriam feitas alterações no normativo. Entretanto, alguns dias depois, a portaria foi suspensa temporariamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

De todo modo, para tratar dessas mudanças, o Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, estava se reunindo com a procuradora-geral da República, Raquel Dodge. Esta última criticou duramente a portaria e afirmou que ela representa um “*retrocesso à garantia constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana*” (RAQUEL..., 2017). Segundo o Ministro, nesse processo de ajuste, o Ministério do Trabalho (MTE) estava acolhendo sugestões do Ministério Público do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), dos auditores-fiscais e da sociedade civil (PORTARIA..., 2017b).

Por fim, também se apontou que tais mudanças publicadas na portaria atendem a antigas reivindicações da bancada ruralista e que, por isso, o normativo teria sido fruto de negociação com a bancada ou visando angariar seu apoio ao presidente. Ela foi editada “*em meio às articulações do presidente, Michel Temer, para escapar da segunda denúncia contra ele apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR)*” (TEMER..., 2017). Assim, a FPA divulgou em nota, que de fato, a portaria vem ao encontro de algumas pautas da Frente e diminui a subjetividade da análise, reiterando que existe uma “*falta de conceituação específica para trabalhos forçados, jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho na legislação, o que permite compreensões distintas por parte dos fiscais responsáveis pela autuação, causando insegurança jurídica para o setor*” (NOTA..., 2017). Porém, a FPA também afirmou que defende “*a conceituação em Lei das definições específicas da caracterização de trabalho análogo à de escravo*” e que não houve nenhuma participação em

“tratativa com o Poder Executivo sobre o assunto” (NOTA..., 2017). Portanto, essa portaria confirma como o tema do trabalho escravo é ainda controverso e polêmico no Brasil, bem como, esse debate continua em voga, possuindo grande visibilidade.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar a atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na PEC do Trabalho Escravo, buscando compreender os fatores que fazem dela, um ator proeminente no processo decisório. O método empregado na pesquisa foi o estudo de caso, por ser uma abordagem que permite estudar um fenômeno dentro do seu contexto e à luz das complexas interações entre seus agentes e instituições, posto que a singularidade dos fenômenos políticos advém das condições específicas e da complexidade causal envolvida na produção de cada fenômeno. Por isso, a penetração com maior intensidade em cada caso permite que se alavanque a compreensão de como as partes envolvidas e os elementos contextuais contribuíram para um determinado resultado.

A ferramenta do *process tracing* forneceu alguns parâmetros que orientaram a presente pesquisa. Primeiro, foi reunido um conjunto de material empírico sobre o tema e tramitação da proposta, levantando-se o debate sobre a conceituação do trabalho escravo, além de informações sobre tal prática, bem como o contexto das discussões da PEC. Além disso, buscou-se realizar uma descrição cuidadosa das evidências encontradas na observação do objeto, tendo como objetivo identificar os elos que conectaram causas à efeitos no decorrer da tramitação da proposta. Por fim, procurou-se ponderar a força das evidências encontradas, assim como a ligação delas entre si, de modo, a não realizar inferências equivocadas quanto ao fenômeno. Apesar disso, reconhece-se algumas limitações desta pesquisa: a técnica do *process tracing* não foi utilizada de forma sistematizada, por não ter lançado mão dos testes de hipótese da ferramenta; e não foi possível realizar entrevistas com os atores envolvidos no processo, o que teria contribuído para uma compreensão mais profunda do caso, em contraposição apenas à observação externa do fenômeno.

Por outro lado, apesar das limitações de inferência causal do desenho de pesquisa adotado, foram observadas algumas características da FPA que contribuem para a visibilidade e força que ela apresenta no Congresso Nacional. Depreende-se que a Frente possui recursos significativos que mantêm a sua estrutura organizacional e as atividades que ela desempenha como grupo de pressão na arena política. Foi verificado que suas atividades são mantidas pelas entidades do setor que compõem o Instituto Pensar Agropecuária (IPA). A FPA conta com um amplo material disponibilizado pela equipe do Instituto como o acompanhamento da agenda legislativa semanal do Congresso, das Comissões, projetos de interesse, audiências

públicas, Diário Oficial da União etc. Sua organização interna é bem estruturada, com coordenadorias temáticas que representam vários segmentos do setor, produzindo conteúdo especializado que visa informar e orientar os parlamentares. Talvez o mais importante, a realização de reuniões semanais do seu corpo diretor com os parlamentares integrantes da frente parlamentar e entidades parceiras. Além disso, a Frente promove eventos, debates, reuniões e audiências públicas acerca de temáticas do setor. Portanto, tais características proporcionam à bancada, uma atuação coordenada e coesa em prol da sua agenda. Ressalta-se que a organização do segmento foi evidenciada, pelos entrevistados neste trabalho, como o fator que explica em grande medida a influência que a FPA apresenta no processo decisório.

Além disso, apontam-se mais algumas características importantes da Frente, dentre elas, o tamanho da bancada, composta por parlamentares signatários da FPA e congressistas que possuem afinidade com a temática do agronegócio. Ademais, evidencia-se sua alta capacidade de mobilização e articulação com outras bancadas políticas e grupos de interesse. Sua atuação se dá pela troca de favores, a partir da criação de laços de cooperação e redes de influência com outros grupos e sujeitos políticos. Logo, o seu diferencial está também na alta capilaridade política no Congresso. Por último, uma importante fonte de poder político da bancada é a ocupação em cargos e postos estratégicos em diferentes nichos do governo e do processo decisório, por exemplo, em Ministérios, Comissões e Partidos. Portanto, esses são alguns fatores que fazem da FPA um grupo com poder e influência na arena decisória.

A atuação da Frente na proposta analisada confirmou a centralização decisória na Mesa e no Colégio de Líderes e o papel chave que os líderes partidários apresentam na coordenação dos trabalhos legislativos. Tais atores negociaram a aprovação da proposta, ao realizar acordos entre as lideranças partidárias, especialmente nas ocasiões da sua votação em primeiro e segundo turno na Câmara dos Deputados, mas também, no Senado, posteriormente. Nesse caso, não se observou um racha nos partidos e na base governista, como na votação do Novo Código Florestal, porém identificou-se que o tema do trabalho escravo também apresentou um tom suprapartidário. Ao mesmo tempo, constatou-se que partidos com maior composição de parlamentares ruralistas, como o PMDB, PSDB, PP, DEM, PSD, PR etc, posicionaram-se de forma semelhante ao longo das discussões; sendo que o mesmo foi verificado quanto ao alinhamento de outro grupo de partidos: PT, PCdoB, PSOL, PSB, PPS, PDT etc. Portanto, a cooperação das bancadas evidenciou a lógica partidária

operando na arena legislativa, porém, a análise das negociações no decorrer da tramitação da matéria indicou que a questão temática também se revelou central na explicação do caso.

Ademais, os acordos e alterações no texto viabilizaram a aprovação da proposta, de modo que, o teor polêmico da proposta teve influência significativa tanto sob o comportamento dos parlamentares e lideranças partidárias, como ao decorrer de todo o processo. Logo, conforme apontado pela literatura, as frentes são grupos suprapartidários que possibilitam um novo olhar sobre a lógica partidária. Apesar da centralidade dos partidos políticos, elas representam outro modo de atuar nas atividades legislativas e promover determinadas questões. Tal agenda não foi impulsionada ou conduzida inteiramente pelas lideranças, mas por atores específicos e pela pressão da sociedade civil organizada. Ou seja, houve forte atuação de certos parlamentares ruralistas, assim como, a criação de Frentes com a temática do Trabalho Escravo e a mobilização de entidades, sindicatos, empresas etc.

Além disso, a depender do tema que está em discussão, as frentes acabam ganhando visibilidade e importância no processo decisório, e, no caso da PEC do Trabalho Escravo, foi o que ocorreu com a FPA e a bancada ruralista. Os atores envolvidos na discussão da matéria reconheciam que, sem o apoio da bancada, ela não conseguiria ser aprovada. Logo, a Frente se mostrou um grupo de pressão interno, que atua de forma estruturada e contínua no Congresso, buscando defender seus interesses e obstruir o que lhe é desfavorável. Nesse caso, os parlamentares ruralistas atuaram ao longo da tramitação através de requerimentos solicitando a realização de audiências públicas e a participação de convidados; propondo emendas referentes ao seu posicionamento quanto ao tema – que modificaram substancialmente o texto –; além de realizarem votos em separado, pedido de vista etc.

Em alguns momentos, tais intervenções foram apontadas como mecanismos de obstrução que estavam sendo utilizados pela Frente. Pois como tratado, os partidos e as frentes articulam-se de modo a atuarem como atores de veto ou aprovação de proposições de acordo com suas preferências, especialmente utilizando-se das normas regimentais do Congresso. Por fim, também se observou que a arena legislativa tem sido de fato um espaço privilegiado na representação de interesses, já que certos grupos de interesse têm conseguido fazer valer suas preferências, influenciando no processo decisório.

Esta pesquisa concluiu que a atuação da FPA na proposta, ao longo de todo processo, foi presente e decisiva. As alterações no texto cederam às críticas e solicitações da Frente, sem as quais a proposta não conseguiria ter sido aprovada. Observou-se que, em duas ocasiões, relatores da PEC nas duas Casas, reformularam seus pareceres em razão da pressão por modificações no texto, bem como houve a apresentação de um substitutivo por partes dos Líderes na Câmara, resultado da atuação e influência de integrantes da Frente sob esses atores. Portanto, essa capacidade de pressionar pela reformulação dos pareceres dos relatores e por alterações no texto da matéria demonstra a força da bancada no Congresso, sua organização e articulação em prol das suas pautas e interesses.

Concluiu-se assim que a presente pesquisa, mesmo com suas limitações, contribuiu para *insights* significativos quanto ao caso. Cabe acompanhar o resultado do PLS 432/2013 – projeto regulamentador da EC 81/2014 – que atualmente permanece parado no Senado, bem como, os desdobramentos da polêmica Portaria nº 1127/2017 do Ministério do Trabalho (MTE). Por fim, consiste em agenda de pesquisa futura, a análise de outras matérias prioritárias da FPA, por meio da técnica do *process tracing* para uma melhor compreensão de como a FPA atua e quais os recursos que ela utiliza na arena legislativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Julia. Raquel diz que portaria que dificulta punição ao trabalho escravo é “retrocesso”. *Estadão*. 18 de Outubro de 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/raquel-diz-que-portaria-que-dificulta-punicao-de-trabalho-escravo-e-retrocesso/>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

ALVES, Eliseu; CONTINI, Elisio; HAINZELIN, Étienne. *Transformações da agricultura brasileira e pesquisa agropecuária*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 22, n. 1, p. 37–51, 2005.

ALOYSIO muda parecer e acolhe emenda de Plenário à PEC do Trabalho Escravo. *Notícias: Questão Trabalhista – Frente Parlamentar da Agropecuária*. 19 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/aloycio-muda-parecer-e-acolhe-emenda-de-plenario-a-pec-do-trabalho-escravo#.WfCqYGjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

ARAÚJO, Carla. Em nota, CNI defende nova portaria do trabalho escravo. O Estado de S. Paulo. *Estadão*. 20 de Outubro de 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-nota-cni-defende-nova-portaria-do-trabalho-escravo,70002054217>> Acesso em: 04 de nov. 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; SILVA, Rafael Silveira. *Frentes e Bancadas Parlamentares: Uma Proposta Teórico-Metodológica e de Agenda de Pesquisa*. p. 1–29, 2016. 10º Encontro ABCP. Ciência Política e a Política Memorial e Futuro.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; TESTA, Graziela Guiotti; SILVA, Rafael Silveira. *Fugindo do Líder e caindo na Rede: Caminhos Alternativos das Demandas Sociais no Congresso Nacional*, p. 1–22, 2015.

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. *Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil*. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, n. 1, p. 58–74, 2012.

ASDRÚBAL Mendes Bentes. *FGV – CPDOC*, [2017]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/asdrubal-mendes-bentes>> Acesso em: 05 de novembro de 2017.

BACKES, Ana Luiza. *A 55ª LEGISLATURA (2015/2018)*. Estudo - Janeiro/2015, n. Consultoria Legislativa-Câmara dos Deputados, p. 1–22, 2015.

BANCADA ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares. *Agência DIAP*. 05 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/15500-bancada-ruralista-aumenta-com-o-reforco-de-novos-parlamentares>> Acesso em: 28 de outubro de 2017.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. *Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas*

no parlamento brasileiro. XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, São Paulo, p. 1–32, 2009.

BLAIRO Maggi afirma na FPA que pretende desburocratizar o Ministério da Agricultura. *Destaques, Notícias, Questão Política Agrícola - Frente Parlamentar da Agropecuária*. 17 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/blairo-maggi-afirma-na-fpa-que-pretende-desburocratizar-o-ministerio-da-agricultura#.WfCsvWjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

BRASIL. *Complementação de Voto - PEC nº 438, de 2001*. Tarcísio Zimmermann, p.1-2. Câmara dos Deputados. 12 de maio de 2004a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215187&filename=VTS+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 alterado pela Lei nº 10.803 de 11 de dezembro de 2003*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.803.htm> Acesso em: 04 de nov. 2017.

BRASIL. *Discussão, em segundo turno, da PEC nº 438-C, de 2001*. Diário da Câmara dos Deputados, p.119-146. 23 de maio de 2012. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

BRASIL. *Emenda Aglutinativa Substitutiva - PEC nº 438, de 2001*. Líderes, p.1-4. Câmara dos Deputados. 11 de agosto de 2004b. Disponível em: <[file:///C:/Users/Sal%C3%A3o%20Am%C3%A9lia%20BrancoT/Downloads/AnaisCD_p_1_a_4%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sal%C3%A3o%20Am%C3%A9lia%20BrancoT/Downloads/AnaisCD_p_1_a_4%20(1).pdf)> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 81 de 2014*. Diário Oficial da União Nº 107, 06 de junho de 2014, Seção 1, p.1.

BRASIL. *Emenda de Relator - PEC nº 438, de 2001*. Tarcísio Zimmermann, p.1. Câmara dos Deputados. 12 de maio de 2004c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=222628&filename=EMR+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Emenda nº 1 - PEC nº 57A, de 1999*. Avulso de Emendas. Sérgio Souza, p.1-4. Senado Federal. 26 de novembro de 2013a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=205270&filename=EMC+1/2004+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Emenda nº 1 - PEC nº 438, de 2001*. Ronaldo Caiado, p.1-2. Câmara dos Deputados. 24 de março de 2004d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=205270&filename=EMC+1/2004+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Emenda nº 2 - PEC nº 438, de 2001*. Kátia Abreu, p.1-2. Câmara dos Deputados. 26 de março de 2004e. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=205867&filename=EMC+2/2004+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Emenda nº 3 - PEC nº 438, de 2001*. Kátia Abreu, p.1-2. Câmara dos Deputados. 26 de março de 2004f. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=205868&filename=EMC+3/2004+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Parecer do Relator – PEC 57A de 1999*. Relatório Legislativo CCJC. Aloysio Nunes, p.1-23. Senado Federal. 11 de junho de 2013b. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407423&disposition=inline>> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Parecer do Relator - PEC nº 438 de 2001*. Tarcísio Zimmermann, p.1-10. Câmara dos Deputados. 26 de abril de 2004g. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/222644.htm>> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Parecer às Emendas de Plenário - PEC nº 438 de 2001*. Tarcísio Zimmermann, p.1. Câmara dos Deputados. 11 de agosto de 2004h. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=236611&filename=PEP+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Parecer do Relator – PLS nº 432 de 2013*. Relatório Legislativo da CCJC, Paulo Paim, p.1-20, 16 de fevereiro de 2017a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5018513&disposition=inline>> Acesso em: 04 de novembro de 2017.

BRASIL. *Portaria nº 1.129 de 13 de outubro de 2017*. Diário Oficial da União Nº 198, 16 de outubro de 2017b. Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/10/2017&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=92>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constituição Nº 438 de 2001*. Câmara dos Deputados, 06 de novembro de 2001. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=438&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/> Acesso em: 04 de novembro de 2017.](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=438&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/)

BRASIL. *Voto em Separado - PEC nº 438, de 2001*. Asdrúbal Bentes, p.1-9. Câmara dos Deputados. 05 de maio de 2004i. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215187&filename=VTS+1+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

BRASIL. *Voto em Separado - PEC nº 438, de 2001*. Paulo Rocha, p.1-8. Câmara dos Deputados. 12 de maio de 2004j. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=217717&filename=VTS+2+PEC43801+%3D%3E+PEC+438/2001> Acesso em: 03 de nov. 2017.

CAIADO, Ronaldo. História – Minha Vida. Disponível em: <<http://www.ronaldocaiado.com.br/historia/>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

CARREIRÃO, Yan de Souza. *Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006*. Opinião Pública, v.13, n.2, p. 307-339, 2007.

CORADINI, Odaci Luiz. *Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos*. Revista de Sociologia e Política, v.18, n.36, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=23816091015>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. *Politização de Interesses de Frentes Parlamentares*. Revista TOMO, n. 13, p. 75–92, 2008.

_____. *Representação política e de interesses: bases associativas dos deputados federais de 1999-2007*. Sociedade e Estado, v. 26, n. 1, p. 197–220, 2011.

CRUZ, Rafael Georges da. *A quem respondem os ruralistas? Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª Legislatura*. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/17901>>. Acesso em: 10 set. 2017.

DOUDEMMENT, Marcello Lira. *Jogos regimentais : estratégia de aprovação e obstrução na Câmara dos Deputados. O caso da Frente Parlamentar Evangélica*. 2016. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/12776>>. Acesso em: 10 set. 2017.

ELEITA hoje nova diretoria do Instituto Pensar Agro. *Destaques, Notícias – Frente Parlamentar da Agropecuária*. 31 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/eleita-hoje-nova-diretoria-do-instituto-pensar-agro#.WfSAy9KnG71>> Acesso em: 28 de outubro de 2017.

ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *Trabalho Escravo no Brasil: as lutas pelo reconhecimento como crime de condutas patronais escravistas*. Revista Em Pauta, Número 20, p. 85–98, 2007.

EVERA, Stephen Van. *Guide to Methods dor Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

FERREIRA, Andressa Gonçalves. *Uma análise sobre a Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA*. 2017, p.1-62. Monografia - Universidade de Brasília (UnB).

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *A migração e o trabalho escravo por dívida no Brasil*. Travessia na desordem global: Fórum Social das Migrações, v. 1, p. 181–189, 2005.

FONSECA, Bruno. *MG é o estado com mais empregadores na lista suja do trabalho escravo; veja o mapa*. Agência Pública. 31 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/mg-e-o-estado-com-mais-empregadores-na-lista-suja-do-trabalho-escravo-veja-o-mapa/>> Acesso em: 04 de novembro de 2017.

FORTES, Ana Carla. *Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas : lógica de funcionamento e resultados*. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/4847>>. Acesso em: 10 set. 2017.

FPA inicia reuniões-almoço com “pratos” picantes. *Cardápios - Frente Parlamentar da Agropecuária*. 1 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/fpa-inicia-reunioes-almoco-com-pratos-picantes#.WfCsLGjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

FRADE, Laura. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional*. Brasília. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IPOL, UnB.

GIRARDI, Eduardo Paulon; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé; et al. *Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes*. Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica, n. 4, 2014. Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/804>>. Acesso em: 10 set. 2017.

GOVERNO cria regras para criminalizar quem mantém trabalho escravo. *Governo do Brasil – Cidadania e Justiça*. 20/10/2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/10/governo-cria-regras-para-criminalizar-quem-mantem-trabalho-escravo>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 10 set. 2017.

GRIESINGER, Denise. Chacina de Unai: 13 anos depois, mandantes do crime continuam soltos. *EBC – Agência Brasil*. 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-01/chacina-de-unai-13-anos-depois-mandantes-do-crime-continuam-soltos>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

HALL, P. A. *Aligning ontology and methodology in comparative research*. In: MAHONEY, J; RUESCHEMEYER, D. (Eds). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.373-404.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira. *Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais*. Revista Debates, v. 9, n. 1, p. 09-23, 2015.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; TIEPOLO, Liliani Marília; et al. *As mudanças no Código Florestal Brasileiro: uma análise de gênero, ideologia partidária e financiamento de campanha das bancadas parlamentares*. Guaju, v. 2, n. 2, p. 3–25, 2016.

JÚNIOR, Nivaldo Adão Ferreira. *Processo Legislativo e Lobby: estudo da percepção institucional dos agentes de Lobby pela Câmara dos Deputados e graus de colaboratividade*. 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/31081>>. Acesso em: 10 set. 2017.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ. Princeton University Press.

LACERDA, Manaíra. Bancada ruralista apoia Blairo Maggi para Ministério da Agricultura. *Canal Rural*. 10 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/noticias/bancada-ruralista-apoia-blairo-maggi-para-ministerio-agricultura-62001>> Acesso em: 28 de outubro de 2017.

LIMA, Iana Alves de. *Técnicas Qualitativas em Análises de Causalidade: Aplicações do Process Tracing*. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 8, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/50210>>. Acesso em: 1 out. 2017.

LYRA, Joani Silvana Capiberibe. *O aspecto informacional e dinâmica das mudanças processadas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: 1997-2014*. 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131733>>. Acesso em: 1 out. 2017.

MACHADO, Marcela. *Doação ou investimento? A atuação legislativa dos parlamentares da bancada ruralista e a questão do financiamento de campanhas*, p. 1–56, 2014.

MELO, Rayane Macedo Ferreira de. *Em meio a crise setorial: uma análise da frente parlamentar em defesa do setor sucroenergético*. 2015. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/12775>>. Acesso em: 10 set. 2017.

MINISTÉRIO do Trabalho amplia sua “artilharia” contra empregador. *Notícias – Frente Parlamentar da Agropecuária*. 22 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/ministerio-do-trabalho-amplia-artilharia-contr-empregador#.WfChrmjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

NEVES, Débora Maria Ribeiro. *Consequências da promulgação da EC 81/2014: retrocesso no combate ao trabalho escravo*. Disponível em: <<http://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/96139>>. Acesso em: 10 set. 2017.

NUNES, Edison. *Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro*. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. São Paulo; Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas; USP; Fundação Konrad Adenauer, 2011, v.1, p.7-28.

NOTA de esclarecimento sobre a portaria MTB Nº 1129 de 13/10/2017. *Destaques, Notícias – Frente Parlamentar da Agropecuária*. 16 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/destaques/nota-de-esclarecimento-sobre-portaria-mtb-no-1129-de-13102017#.WfCwYWjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

O DESAFIO de Blairo Maggi. *Destaques, Notícias – Frente Parlamentar da Agropecuária*. 18 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/o-desafio-de-blairo-maggi#.WfSCINKnG71>> Acesso em: 28 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Eliane de. *Teoria e prática da atuação das frentes parlamentares: o caso da Frente Parlamentar Mista de Educação em 2011*, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9768>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PARREIRA, Lêda Maria Ramos. *Frentes parlamentares : o caso da frente parlamentar de apoio às santas casas de misericórdia, hospitais e entidades filantrópicas na área de saúde*, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9732>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PEREIRA, Amanda Maria Campanini. *A lógica da ação na reforma do Código Florestal*, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022014-110552/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PERES, Paulo Sérgio. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=10713666009>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PINHEIRO, Marina Brito. *Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no Congresso Nacional*. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-89GQ33>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PORTARIA de ministério sobre trabalho escravo é alvo de críticas em audiência. *Agência Senado*. 17/10/2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/16/portaria-de-ministerio-sobre-trabalho-escravo-e-alvo-de-criticas-em-audiencia>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

“PORTARIA sobre trabalho escravo não será revogada”, diz ministro do Trabalho. *Fórum*. 25 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/2017/10/25/portaria-sobre-trabalho-escravo-nao-sera-revogada-diz-ministro-do-trabalho/>> Acesso em: 27 de outubro de 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. *A “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de Demarcação Entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada*. Revista Política Hoje, v. 20, n. 1, 2011a. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3812>>. Acesso em: 1 out. 2017.

_____. *Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.6, jul-dez. 2011b.

SAID, Flávia Pinheiro. *A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária na votação da nova lei florestal brasileira: onde está o partido político?* 2015. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/10513>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SANTOS, Luiz Alberto. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese de doutorado, UnB.

SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria*. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 3, n. 1, 2014. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/18029>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121588/1/797215298.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. *O parlamento sob influência : o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1484>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SCOTT, Rebecca J. *O Trabalho Escravo Contemporâneo e os Usos da História*. Translating the Americas, v. 1, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2027/spo.12338892.0001.004>>.

SILVA, Fábio Mariano Espíndola; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Process-tracing e a produção de inferência causal*. Revista Teoria & Sociedade, v. 0, n. 0, 2014. Disponível em: <<http://teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/192>>. Acesso em: 1 out. 2017.

SILVA, Gustavo Tadeu Reis. *Impactos das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partidos dos Trabalhadores (52° a 54° Legislatura)*. 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/16818>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SILVA, Marcello Ribeiro. *Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema*. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/1483>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SILVA, Maria; CORRÊA, Luiz. *Veto Players e Processo Decisório: Estudo do comportamento político da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014)*. p. 1–25, 2016. (10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA).

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. *Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista*. Temporalis, v. 12, n. 24, p. 215–237, 2012.

SIQUEIRA, Túlio Manoel Leles de. *O trabalho escravo perdura no Brasil no século XXI*, p. 127–147, 2010.

SOUZA, Gustavo José Carvalho. *A institucionalização das frentes parlamentares e a especialização da atividade legislativa na Câmara dos Deputados*. 2017. Dissertação de Conclusão de Curso - Universidade de Brasília (UnB), p.1-71.

TAVARES, Vinícius. FPA critica convenção da OIT que não define o que é trabalho escravo. *Rádio FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária*. Entrevistado: Vilson Covatti (PP-RS). 27 de junho de 2014. Disponível em: < <http://www.fpagropecuaria.org.br/radio-fpa/fpa-critica->

convencao-da-oit-que-nao-define-o-que-e-trabalho-escravo#.WfCiLWjyvIX> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

_____. PEC do Trabalho Escravo é aprovada no Senado e vai à promulgação. *Rádio FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária*. Entrevistado: Luiz Carlos Heinze (PP-RS). 27 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/radio-fpa/pec-do-trabalho-escravo-e-aprovada-no-senado-e-vai-a-promulgacao#.WfCjemjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

_____. Senado acata sugestões da FPA para Trabalho Escravo. *Rádio FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária*. Entrevistado: Luiz Carlos Heinze (PP-RS). 13 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/radio-fpa/senado-acata-sugestoes-da-fpa-para-trabalho-escravo?relatedposts_hit=1&relatedposts_origin=4535&relatedposts_position=1#.WfClj2jyvIV> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

TEIXEIRA, J. C et al. *A escravidão que precisa ser abolida*. Em discussão - Revista de audiências públicas do Senado Federal. Jornal do Senado. Secretaria Jornal do Senado. Ano 2 – Nº 7 - maio de 2011, pp. 1-78. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201102%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_maio_internet.pdf> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

TEMER faz agrado a bancada ruralista e altera conceitos de “trabalho escravo”. *Carta Capital*. 16 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/raquel-diz-que-portaria-que-dificulta-punicao-de-trabalho-escravo-e-retrocesso/>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

TRABALHO escravo amanhã no Cardápio da FPA. *Cardápios - Frente Parlamentar da Agropecuária*. 23 de junho de 2014a. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/cardapios/trabalho-escravo-amanha-no-cardapio-da-fpa#.WfCi-GjyvIX>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

TRABALHO escravo no Cardápio da FPA. *Cardápios - Frente Parlamentar da Agropecuária*. 26 de maio de 2014b. Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/cardapios/trabalho-escravo-no-cardapio-da-fpa#.WfCIE2jyvIW>> Acesso em: 25 de outubro de 2017.

TREVISAN, Janine. *A Frente Parlamentar Evangélica: Força política no Estado laico brasileiro*. Numen, v. 16, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://numen.ufjf.emnuvens.com.br/numen/article/view/2090>>. Acesso em: 10 set. 2017.

VIGNA, Edélcio. *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do congresso nacional*. n. INESC, p. 1–16, 2007. (Brasília, outubro 2007 - Ano VII - Nº 12).

_____. *Bancada Ruralista: um grupo de interesse*. INESC, n. Argumento, Brasília, Nº 8, p. 1–52, 2001.

ANEXOS

Roteiro da Entrevista Semi-Estruturada

- 1) Qual é o papel das Coordenadorias da FPA?
- 2) Qual a frequência das reuniões da Frente?
- 3) Como o senhor(a) considera que se dá a atuação da Frente?
 - Quais são as suas estratégias de mobilização e articulação na arena política?
- 4) Quais seriam, na opinião do senhor(a), os fatores determinantes para a influência que a Frente assumiu no processo decisório?
- 5) Para o senhor(a), como é a relação/interlocução da Frente com:
 - Partidos.
 - Executivo (Governo).
 - Sociedade Civil (Entidades, Setor)

Entrevistados

João Henrique Hummel – Diretor Executivo do IPA.

Gustavo Carneiro – Coordenador Técnico do IPA.

Gabriel Lemos – Assessor Técnico do IPA.