

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUÍS GUSTAVO VELANI

EMPREENDEDORISMO POLÍTICO NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO
A PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS NA TRAMITAÇÃO
DA PEC DO TRABALHO ESCRAVO

SÃO PAULO

2015

LUÍS GUSTAVO VELANI

**EMPREENDEDORISMO POLÍTICO NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO
A PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS NA TRAMITAÇÃO
DA PEC DO TRABALHO ESCRAVO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração de Empresas, sob orientação do Prof. Dr. Claudio Golçalves Couto.

SÃO PAULO

2015

Velani, Luís Gustavo.

Empreendedorismo político no Congresso Nacional Brasileiro: a participação da Secretaria de Direitos Humanos na tramitação da PEC do Trabalho Escravo / Luís Gustavo Velani - 2015.

155 f.

Orientador: Claudio Gonçalves Couto.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Direitos humanos. 3. Empreendedorismo político. 4. Trabalho escravo. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 658-055.1

LUÍS GUSTAVO VELANI

EMPREENDEDORISMO POLÍTICO NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO
A PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS NA TRAMITAÇÃO
DA PEC DO TRABALHO ESCRAVO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração de Empresas, sob orientação do Prof. Dr. Claudio Golçalves Couto.

Data de aprovação

24/02/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto (orientador)

FGV-EAESP

Prof. Dr. Rafael Alcadipani (co-orientador)

FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Abrucio

FGV-EAESP

Prof^a. Dr^a. Simone Diniz

UFABC

*A todos aqueles que, das carvoarias aos arranha-céus, anseiam por **liberdade**.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a meus pais, Luis Antonio e Maria Cristina, pelo apoio incondicional. Agradeço-lhes infinitamente por terem me ajudado tanto a chegar muito além do que me achava capaz.

Durante minha graduação na FGV tive a oportunidade de ser aluno do professor Daniel Pereira Andrade, que mais tarde orientou-me no meu trabalho de conclusão de curso. O professor Daniel me mostrou o poder libertador de uma visão crítica de mundo, ao mesmo tempo revelando-me que essa visão crítica não necessariamente destrói a paixão de um pensador pela condição humana e seu gosto pela vida e pela arte. A ele meu mais sincero agradecimento.

No início, esta era uma pesquisa sobre o trabalho escravo no Brasil, e nesta etapa tive o prazer de ser orientado pelo professor Rafael Alcadipani. Embora o próprio curso dessa pesquisa tenha me direcionado para outros caminhos, o professor Rafael foi o responsável por um grande salto no meu amadurecimento na vida acadêmica. Seu rigor humano, sua disciplina compreensiva, guiaram-me desde o início desta trajetória e me mostraram que as dificuldades da pesquisa promovem uma transformação pessoal que nos torna pessoas melhores. Muito obrigado, professor.

Este novo curso da pesquisa, as engajantes descobertas que ela suscitou, levaram-me à felicidade de ser orientado pelo professor Cláudio Couto. Com sua postura serena de quem domina profundamente o campo da ciência política, a orientação do professor Couto conseguiu aplacar a minha ansiedade e me direcionar a uma escrita mais madura, consciente de suas limitações, mas sem medo das potencialidades de seus desdobramentos. Foi uma grande honra ser orientado por alguém tão importante para as discussões políticas brasileiras, mas que conserva sempre a humildade e um sorriso compreensivo e humano. Muito obrigado, professor.

Os professores da linha de Estudos Organizacionais sempre foram parceiros fundamentais. Agradeço imensamente a eles, e especialmente à professora Maria Ester de Freitas e à professora Isleide Fontenelle. Sua competência, experiência, e paixão pelo trabalho acadêmico sempre foram exemplos para mim.

Nada disso teria sido possível sem a alegria trazida à minha experiência no mestrado pelos meus queridos amigos e companheiros Marcos Barbosa, Deborah Pessoa, João Paulo Cavalcanti, Nayara Noronha, Rosana Córdova, Rodolfo Jakov, Paula Tanure, Vanessa Cepellos, Cyntia Calixto, Lorena Matos, Marcio Ogliara e Nicole Spohr. Nas acaloradas discussões em sala ou nas ainda mais acaloradas discussões nos bares, vocês me ajudaram a compreender melhor toda essa experiência e me deram a confiança tão necessária em vários momentos. Jamais esquecerei nossas músicas e risadas. Muito obrigado.

Agradeço imensamente ao professor Nelson Valerio, da FAMERP de São José do Rio Preto, cuja paciência, carinho e extrema paixão pelos seres humanos permitiram com que eu finalmente pudesse transformar minhas dores em aprendizado. Agradeço ainda a Ana Clara Bellan pelo apoio inestimável.

Agradeço a Carla Vila, que me ajudou a me reencontrar comigo mesmo. Sem ela, eu ainda estaria perseguindo sonhos que não eram meus. Agradeço ao amigo Marcelo Brandão pelas conversas existenciais que me mostraram o valor do humor na superação dos desafios cotidianos.

Agradeço aos meus amigos do tempo em que eu fazia a graduação, e que com certeza serão amigos para a vida toda. Muito obrigado Breno Barreto de Oliveira, Yonanda Santos, Conrado Ramires, Rosyanne Oliveira e Lucas Puerto. Agradeço ainda a Mauricio Junior, Eduardo Zuim, Bruno Hachul, Gustavo Hachul, Luis Fernando, Ferando Madureira, Marco Dumondt, Sergio Sanchez, Silas Martins, Tiago Madlum e Vinicius Loprete pelo companherismo de sempre.

Em minhas visitas a Brasília, tive o prazer de ser recebido pela cara amiga Patricia Nabuco, a quem agradeço a hospitalidade e os passeios em nossa capital. Sem ela, minhas visitas ao Congresso teriam sido muito menos enriquecedoras.

Agradeço à CAPES pelo financiamento que tornou possível a minha dedicação a este trabalho, e a todos os professores e funcionários da FGV-EAESP, sempre fundamentais para que tudo transcorresse sem problemas.

Encerro agradecendo a todos aqueles que fazem parte da minha vida mas que, por falta de espaço ou por esquecimento, não mencionei aqui.

“Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente.”

Rui Barbosa, Discurso na Faculdade de Direito de São Paulo, 1920.

“Previsíveis ou imprevisíveis, janelas abertas são pequenas e escassas. As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra” (KINGDON, 2011, p. 204).

"Mais poderosas do que os exércitos são ideias cujo tempo chegou."
Victor Hugo.

“A eleição livre dos senhores não abole os senhores ou os escravos. A livre escolha entre ampla variedade de mercadorias e serviços não significa liberdade se esses serviços e mercadorias sustentam os controles sociais sobre uma vida de labuta e temor – isto é, se sustentam alienação. E a reprodução espontânea, pelo indivíduo, de necessidades superimpostas não estabelece autonomia; apenas testemunha a eficácia dos controles”.

Marcuse, A Ideologia da Sociedade Industrial: O Homem Unidimensional, 1982.

RESUMO

Este é um estudo da atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República na tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que tramitou por 15 anos no Congresso Nacional e foi promulgada em junho de 2014, dando origem à Emenda Constitucional 81/14. Espera-se, com isso, contribuir para a discussão sobre o papel de empreendedores políticos no processo de formulação de políticas públicas do Brasil. O longo processo de tramitação da matéria e as divergências entre importantes setores do Congresso e da sociedade constituem um ponto de partida para a investigação do processo de formulação de consensos que fazem avançar uma proposição legislativa, e permitem identificar os empreendedores políticos (KINGDON, 2011) que protagonizaram a esses entendimentos.

A partir de entrevistas e análise de dados primários e secundários, foi possível identificar grupos organizados em maior ou menor grau para o exercício de pressão sobre o trâmite legislativo, que constituem o que Sabatier e Jenkins-Smith definem como coalizões de *advocacy*, ou seja, grupos que se organizam em torno de um sistema de crenças e valores em comum para influenciar o processo de formulação de políticas públicas (SABATIER, 1988). Propõe-se analisar atores (ONGs, mídia, órgãos internacionais) e compreender seus mecanismos de atuação e como foi possível articular todos esses interesses, expandindo, dessa forma, o entendimento acadêmico sobre a produção de políticas públicas, compreendendo o impacto que a mobilização desses atores “alternativos” teve sobre a formulação da proposta de lei em questão.

Pudemos verificar na atuação da SDH/PR os fundamentos conceituais de aprendizado político (*policy learning*) e sua atuação como empreendedor político, decisiva para a aprovação da PEC do Trabalho Escravo. Indo além, a SDH/PR foi importante naquilo que denominamos “criação de momentos de decisão”, um avanço crucial para romper o ciclo de protelações que marcaram a história da tramitação da PEC. O empreendedorismo político da SDH/PR foi além das prerrogativas definidas pelo próprio *multiple streams framework*: um empreendedorismo político à brasileira.

Palavras-chave: empreendedorismo político, estudos legislativos, direitos humanos.

ABSTRACT

This paper focuses on the performance of the Republic Presidency Human Rights Secretary (SDH/PR) during the negotiation of the PEC (Constitutional Amendment Proposition) known as Slave Work PEC, which lasted 15 years in the National Congress, and was promulgated in June, 2014, originating Constitutional Amendment 81/14. We hope to be able to contribute to the debate about the role of political entrepreneurs in formulating public policies in Brazil. The long transaction process on the matter and the discrepancies among important sectors of Congress and society constitute a starting point for the investigation of the process of consensus formulation which makes a legislative proposition thrive, and allow identifying the political entrepreneurs (KINGDON, 2011) who were prominent during the process.

Interviews and primary and secondary data analyses were the basis for identifying groups more or less organized to pressure the legislative process. Those groups constitute that Sabatier and Jenkins-Smith define as advocacy coalitions, that is, groups which organize around a system of common values and beliefs in order to influence the process of public policies formulation (SABATIER, 1988). The proposition here is to analyze players (NGOs, media, and international organizations) and to understand the way they act and how it was possible to articulate all of those interests, thus expanding academic comprehension about the production of public policies and the impact caused by those “alternative” players in the formulation of the referred law proposition.

We were able to verify, along with the SDH/PR’s performance, the conceptual fundamentals for policy learning and its performance as political entrepreneur, which was decisive in the approval of Slave Work PEC. Moreover, the SDH/PR was important to what we called “creating decision moments”, a crucial breakthrough in disrupting the procrastination cycle which marked PEC’s transaction history. SDH/PR’s political entrepreneurship went beyond the prerogatives defined by multiple streams framework itself: a Brazilian political entrepreneurship.

Key words: political entrepreneurship, legislative studies, human rights.

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Evolução da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados. – pg. 60

Lista de Quadros

Quadro 1 – Indicadores da existência de trabalho escravo contemporâneo. – pg. 30

Quadro 2 - Modelo do processo de mudança de políticas públicas segundo o ACF. – pg. 44

Quadro 3 – O modelo *Multiple Stream Framework*, de Kingdon (2011). – pg. 47

Quadro 4. Produção legislativa no presidencialismo de Coalizão pós-Constituinte 1988. – pg. 56

Quadro 5. Linha do Tempo da tramitação da PEC do Trabalho Escravo. – p. 66

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Diferenças entre a escravidão tradicional e a contemporânea. – pg. 29.

Tabela 2. Nomenclaturas da PEC do Trabalho Escravo durante sua tramitação. Pg. 65.

Tabela 3. Orientações de líderes partidários da votação em primeiro turno da PEC 57/1999. – pg 78.

Tabela 4. Registros oficiais do período sem tramitação. – pg 96.

Lista de Imagens

Figura 1. A Ministra Ideli Salvatti (primeiro plano, de azul) comemora a aprovação da PEC no Senado – pg. 121.

Figura 2. Ato de encerramento do o I Encontro Nacional pela Erradicação do Trabalho escravo. – pg 130.

Figura 3. Divulgação de Oficina de Sensibilização sobre o tema, direcionada a membros do Judiciário e fiscais do trabalho – pg. 134.

Figura 4. Carta do presidente do TSE ao Líder do Governo no Senado Federal. – pg. 136.

Figura 5. Carta do presidente do TST ao presidente do Senado Federal. – pg. 137.

Figura 6. Carta do Procurador-Geral do Trabalho ao presidente do Senado. – pg 138.

Figura 7. Os senadores Lindberg Farias (PT-RJ) e Alessandro Molon (PT-RJ) posam para foto compartilhada pelo Twitter. Pg. 143.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

CD – Câmara dos Deputados

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária

CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

Dep. – Deputado

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FUNPRES – Fundo especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo.

FUNPRESTIE – Fundo Especial de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Drogas Afins.

GERTRAF - Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

PL – Projeto de Lei

SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

STF – Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo 1 – Trabalho escravo contemporâneo e o Legislativo Brasileiro.....	22
1.1. Trabalho escravo contemporâneo no Brasil.....	22
1.1.1. O conceito de trabalho escravo.....	22
1.1.2. Convenções Internacionais	24
1.1.3. Breve histórico do reconhecimento e combate no Brasil	26
1.1.4. Escravos no campo, escravos nas cidades	28
1.2. Legislação em vigor e discussão legislativa	30
1.3. Legislação: foco dos esforços de combate ao trabalho escravo.....	32
Capítulo 2 – Fundamentos teóricos e metodológicos.....	35
2.1. <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF).....	35
2.2. <i>Agenda Setting</i> e <i>Multiple streams framework</i> (MSF)	39
2.2.1. Empreendedores políticos e janelas de oportunidade	43
2.3. Relações e diferenças entre o ACF e o MSF	47
2.4. Outros Estudos Legislativos	48
2.4.1. Emendamento constitucional	48
2.4.2. Papel do Executivo no processo Legislativo.....	50
2.4.3. Os Titulares da Agenda ou <i>agenda holders</i>	52
2.4.4. A Bancada Ruralista.....	53
2.5. Procedimentos metodológicos	56
Capítulo 3 – A tramitação da PEC 57/1999 (PEC 438/2001)	59
3.1 Outros projetos (anteriores e/ou apensados).....	62
3.1.1. PEC 232/1995	64
3.1.2. PEC 189/1999	65
3.1.3. PEC 159/1999	66
3.1.4. PEC 21/1999	67
3.1.5. PEC 300/2000	68
3.1.6. PEC 235/2004	68
3.1.7. PEC 52/2005	69
3.2 PEC 57/1999: Senado, 1999-2001	71
3.2.1. Votação em primeiro turno	73

3.2.2. Votação em segundo turno	74
3.3. PEC 438/2001: Câmara dos Deputados, 2001-2012	76
3.3.1. Tramitação na CCJC	77
3.3.2. Constituição de Comissão Especial e Chacina do Unai	78
3.3.3. Votação em primeiro turno	86
3.3.4. Período sem tramitação	90
3.3.5. CPI do Trabalho escravo	91
3.3.6. Votação em Segundo Turno	101
3.4. PEC 57A/1999: Senado, 2012-2014	103
3.4.1. Comissão de Constituição e Justiça	104
3.4.2. Votação em primeiro e segundo turnos	112
3.5. PLS 432/2013 – A Regulamentação da PEC	118
Capítulo 4 – Coalizões e empreendedorismo político: o papel da SDH/PR	121
4.1. Atuação da SDH/PR na tramitação da PEC	123
4.2. As articulações da SDH sob a ótica do MSF	135
4.2.1. Fluxo de política pública (soluções e alternativas)	135
4.2.2. Fluxo de problemas	136
4.1.3. Fluxo de situação política	139
4.3. SDH/PR, coalizões de <i>advocacy e policy learning</i>	140
Considerações Finais	144
A Criação de “Momentos de Decisão” e a necessidade de um novo conceito	144
Futuras discussões	145
Bibliografia	147

Introdução

Este é um estudo sobre a atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República na tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) conhecida como PEC do Trabalho Escravo¹, que tramitou por 15 anos no Congresso Nacional e foi promulgada em junho de 2014, dando origem à Emenda Constitucional n° 81/2014. Espera-se, com isso, contribuir para a discussão sobre o papel de empreendedores políticos no processo de formulação de políticas públicas do Brasil.

A PEC 57/1999 trata de uma modificação no artigo 243 da Constituição Federal. A redação original (da Constituição de 1988) do artigo era a seguinte:

Art. 243. As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, 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 será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias (BRASIL, 1988, redação anterior à Emenda Constitucional n° 81, de 5 de junho de 2014).

Com o objetivo de coibir efetivamente a prática de submeter trabalhadores a condições análogas à escravidão, foram propostas mudanças nesse artigo, para que a expropriação das propriedades ocorresse também no caso de serem flagradas com mão-de-obra escrava. O Brasil foi o primeiro país do mundo a inserir em seu texto constitucional a expropriação da propriedade para casos de exploração de mão-de-obra escrava.

A primeira tentativa de alterar a redação do artigo foi em 1995, quando o deputado Paulo Rocha (PT-PA) e o deputado João Fassarela (PT-RJ) submeteram à Câmara dos Deputados a PEC 232/1995, que sugeria a seguinte redação para o artigo:

¹ Para mais informações sobre as diversas nomenclaturas que a PEC recebeu, conforme tramitou entre as Casas Legislativas, ver o quadro no início do Capítulo 3.

Art. 243. As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas **ou constatadas condutas que favoreçam ou configurem trabalho forçado e escravo**, serão imediatamente expropriadas, **incluindo-se as benfeitorias existentes**, e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, 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, drogas **ou de conduta que favoreçam ou configurem o trabalho forçado e escravo** será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias **e de condutas que favoreçam ou configurem trabalho forçado e escravo**².

Conforme explicado no item 4.1, a PEC 232/1995 foi arquivada, e várias outras tentativas de alterar o artigo 243, relacionadas ou não ao combate ao trabalho escravo, foram discutidas a partir de então. A PEC 57A/1999, conforme será explicado, agregou todas essas discussões e grupos interessados neste emendamento constitucional.

O longo processo de tramitação da matéria e as divergências entre importantes setores do Congresso e da sociedade constituem um ponto de partida para a investigação do processo de formulação de consensos que fazem avançar uma proposição legislativa, e permitem identificar os empreendedores políticos (KINGDON, 2011) que protagonizaram esses entendimentos. A análise da tramitação da PEC 57A/1999 revela um agente decisivo para que, depois de muitos anos de tramitação e entraves, ela pudesse ser aprovada. O engajamento da Presidência da República, especificamente com a atuação direta da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), foi decisivo para que a PEC fosse pautada e, finalmente, aprovada em 2014.

Os estudos legislativos indicam que “um tempo de tramitação longo não é necessariamente um indicativo de disfuncionalidade” (GOMES, 2013, p. 57), e que “a tramitação de uma emenda constitucional é necessariamente lenta” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 198). Por outro lado, considerando a complexa relação Executivo-Legislativo, autores afirmam que a paralisia decisória pode sinalizar a falta de apoio do

² Diário da Câmara dos Deputados, sexta-feira, 27 de outubro de 1995, p. 3185. Grifo nosso das alterações sugeridas em relação ao texto original.

Congresso a um determinado projeto ou ainda um ‘desinteresse’ do Executivo em sua aprovação (DINIZ, 2005). Pouco antes de ser promulgada, a PEC 57A-1999 era a terceira PEC mais antiga tramitando no Senado³, o que ajuda a dimensionar a complexidade da matéria em relação a outras proposições de emendamento constitucional, e as dificuldades enfrentadas pelos grupos interessados em sua aprovação ou rejeição⁴.

Autores argumentam que não é claro que “exista um consenso [...] sobre se é desejável um ritmo mais rápido ou mais lento de resposta institucional” para o Legislativo (TSEBELIS, 2009). Entretanto, mais do que a questão do tempo em si, o extenso trâmite revela que esse projeto gerou uma expressiva divergência no Legislativo, conforme relatado no Capítulo 4 do presente trabalho. A intensa divergência, e a sua resolução recente, tornam possível compreender quais foram os procedimentos adotados pelos atores decisivos – ou *policy entrepreneurs* – de modo a superar as barreiras à aprovação da PEC no Congresso Nacional.

O processo de formulação de políticas públicas, ou *policy process*, envolve muito mais do que debates em plenário, negociações entre líderes partidários e acordos entre parlamentares. Como R. Douglas Arnold explica em seu *The Logic of Congressional Action* (1990), existe um contexto mais amplo em que os legisladores tomam as decisões, formam-se redes de influências e surgem atores que ou participam ativamente no trâmite legislativo ou, embora não participem, são levados em consideração nas decisões parlamentares. Arnold enfatiza: (I) o grau em que os legisladores se preocupam com os efeitos que produzem e não apenas com seus posicionamentos, (II) o grau em que legisladores sentem-se compelidos pela opinião do ‘público desatento’ (*inattentive publics*) e não somente pelos grupos de interesse organizados e (III) a importância de custos e benefícios difusos (em detrimento dos custos e benefícios localizados em determinados grupos ou regiões geográficas) no processo decisório congressual (ARNOLD, 1990, p. 146).

A disputa em torno da PEC 57A/1999, como se verá, envolve benefícios difusos (inibição de uma prática desumana no país, melhoria da imagem internacional, resposta a tratados internacionais, benefícios econômicos com a diminuição da concorrência desleal,

³ Informação disponível no site do Senado Federal, utilizando como filtros de pesquisa o tipo “PEC” e a situação “em trâmite”.

⁴ Como será discutido no capítulo 4, não é exatamente pela “rejeição” da PEC que alguns grupos, com destaque para a bancada ruralista, trabalhavam. Defender a rejeição da PEC soaria como defender o trabalho escravo. Os grupos de oposição à PEC encontraram uma forma mais eficaz de fazer oposição atuando com um discurso sutil e atendo-se às contradições alegadas para o conceito de trabalho escravo.

entre outros), mas custos localizados (às empresas e empreendedores que se utilizam de mão-de-obra análoga ao trabalho escravo⁵). Esse dilema é bastante explorado pela teoria de estudos legislativos, em que se pode encontrar um indício de que grupos pequenos podem oferecer aos legisladores mais do que votos: aqui entra a importância dos financiadores das campanhas eleitorais. Esse apoio financeiro poderia incentivar os legisladores a defender os interesses desses pequenos grupos, ainda que em detrimento de grandes parcelas da população (ARNOLD, 1990, p. 84). Na tramitação da PEC 57A/1999 existiu uma forte mobilização da chamada Bancada Ruralista, um grupo de interesse que conta justamente com o poder econômico do setor agropecuarista brasileiro⁶. Como contraponto ao poder dessa bancada, destacou-se nessa tramitação a participação de diversos outros grupos de interesse, como ONGs, jornalistas, veículos de comunicação, centrais sindicais, artistas, entre outros.

Esses grupos, organizados em maior ou menor grau para o exercício de pressão sobre o trâmite legislativo, constituem o que Sabatier e Jenkins-Smith definem como *advocacy coalitions*, ou seja, grupos que se organizam em torno de um sistema de crenças e valores em comum para influenciar o processo de formulação de políticas públicas (SABATIER, 1988). Essas definições fazem parte do *advocacy coalition framework*, que constitui o referencial teórico deste trabalho.

A literatura em Estudos Legislativos e constatações empíricas sobre o funcionamento das Casas indicam que o Congresso Nacional é o palco de uma série de pressões e influências que acabam por definir o processo legislativo. Ou seja, a tramitação de um projeto de lei é, na realidade, a combinação das articulações das coalizões favoráveis e contrárias àquele projeto, em suas várias instâncias de decisão. Diversos atores entrevistados durante a pesquisa indicaram a expressão ‘caixa de ressonância’ como referência à relação do Congresso com a sociedade como um todo. Nos corredores do Congresso ‘ressoam’ as demandas e interesses da sociedade. O que define o ‘volume’ dessa ressonância é a articulação entre essas demandas e interesses e a atenção dos formuladores de políticas públicas.

Segundo Kingdon (2011), “janelas de oportunidade se abrem em sistemas de políticas públicas. Essas janelas, oportunidades de ação em determinadas iniciativas,

⁵ Para uma visão das definições de trabalho escravo contemporâneo, trabalho análogo ao de escravo e outras definições relacionadas, ver Capítulo 1.

⁶ Para mais informações sobre a atuação da bancada ruralista, ver Capítulo 4. Para a literatura sobre o tema, ver Capítulo 1.

apresentam-se e ficam abertas apenas por curtos períodos” (p. 166). Depois de praticamente 20 anos de controvérsias, por que a PEC foi finalmente aprovada em 2014? Quais janelas de oportunidade se abriram e como isso aconteceu? Conforme nossas pesquisas indicaram, a Secretaria de Direitos Humanos, ligada à Presidência da República, desempenhou um papel fundamental no processo de agregar todos os atores envolvidos na tramitação da PEC e encaminhar a formulação de consensos.

Assim, chegamos à pergunta de pesquisa deste trabalho: **quais foram as estratégias de atuação política utilizadas pela Secretaria de Direitos Humanos para garantir o aproveitamento da “janela de oportunidade” que levou à aprovação da PEC do Trabalho Escravo no Congresso Nacional?**

Os estudos legislativos procuram compreender “como operam as diversas instâncias internas do Legislativo e quanto isso influencia a qualidade da legislação produzida e o controle do Executivo e dos gastos governamentais” (RICCI & LEMOS, 2004). A partir desta perspectiva, pode-se estabelecer o objetivo da pesquisa:

Compreender os mecanismos de articulação política da SDH/PR para promover a aprovação da PEC 57A/1999.

Propõem-se também os objetivos secundários:

- 1) Identificar os atores e coalizões de *advocacy* na tramitação da PEC e suas esferas de influência;
- 2) Identificar e analisar como esses atores e coalizões foram articulados pela ação da SDH/PR;
- 3) Compreender o impacto desses mecanismos no processo de formulação de políticas públicas de combate ao trabalho escravo.

No Capítulo 1, o leitor encontrará um breve estudo sobre a emergência da questão do trabalho escravo contemporâneo no Legislativo brasileiro. O capítulo busca introduzir o leitor ao contexto (discursivo e factual) em que ocorrem as negociações e disputas entre os atores envolvidos na tramitação. Os conceitos e a própria definição de ‘trabalho escravo contemporâneo’ são importantes para a compreensão das disputas que ocorreram na tramitação da PEC: grande parte dos impasses deveu-se a divergências sobre

essa própria definição⁷. O capítulo também sintetiza as principais leis em vigor que são utilizadas para o combate ao trabalho escravo, e procura explicar porque a PEC 57A/1999 tornou-se o principal palco das discussões dos grupos que defendiam um maior combate e dos que se opunham a ele.

No Capítulo 2 são apresentados os conceitos utilizados como base para compreender e identificar os mecanismos de interferência sobre a tramitação, bem como a abordagem metodológica empregada na condução das análises dos capítulos seguintes, a saber, a tramitação da PEC, a participação dos atores envolvidos, e o papel da SDH/PR na tramitação, utilizando uma metodologia qualitativa.

Embora parta de uma perspectiva mais ampla, direcionada à compreensão do processo de formulação de políticas públicas como um todo, John Kingdon, em “*Agendas, alternatives and Public Policies*” (2011), oferece uma estrutura de análise do papel de cada ator, os recursos disponíveis e seus incentivos de atuação. Tal modelo de observação será utilizado para compreender a participação dos atores na tramitação da PEC 57A/1999, que foi o ponto de convergência de muitos anos de formulação de políticas públicas relacionadas ao trabalho escravo contemporâneo.

O Capítulo 3 entra em detalhes na própria tramitação da PEC 57A/1999, percurso fundamental para se compreender as dificuldades inerentes ao estabelecimento de consensos sobre o tema, e que torna possível, observar o resultado da articulação promovida pela SDH/PR e o impacto trazido ao tema pelo engajamento da presidência da República à questão.

No capítulo 4 encontra-se uma análise aprofundada da atuação da SDH/PR, as ferramentas utilizadas, os recursos mobilizados e a contribuição do órgão na tramitação da PEC do Trabalho Escravo, articulados segundo o modelo de análise proposto por Kingdon (2011).

Nas Considerações Finais, apresentamos uma síntese das conclusões e limitações da pesquisa, bem como as possíveis contribuições deste estudo para a área de estudos legislativos.

⁷ Essas divergências ainda existem. Embora a PEC 57A/1999 já tenha sido aprovada, ainda é preciso aprovar o projeto de lei complementar que a regulamenta. A disputa continua, ainda mais presa aos detalhes conceituais que viriam a ser utilizados na definição de trabalho escravo pelos fiscais do trabalho e magistrados.

Capítulo 1 – Trabalho escravo contemporâneo e o Legislativo Brasileiro

Neste capítulo são discutidas algumas definições importantes para a delimitação do escopo de estudos do trabalho: grande parte das divergências políticas em torno da PEC do Trabalho Escravo deu-se justamente no âmbito do questionamento ou justificação do uso do próprio termo **trabalho escravo**. O que significa este termo, utilizado há tanto tempo, em pleno século XXI? São apresentados os tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário, bem como um histórico das iniciativas de combate ao trabalho escravo desde a década de 1990, revelando como a PEC foi um ponto de convergência das discussões sobre a ‘super-exploração’ da força de trabalho no Brasil e se tornou uma fronteira nos avanços ao seu combate.

1.1. Trabalho escravo contemporâneo no Brasil

1.1.1. O conceito de trabalho escravo

Diversos termos são comumente utilizados para designar a mesma prática: trabalho escravo contemporâneo, trabalho forçado, neoescravidão, trabalho análogo ao de escravo, escravidão moderna ou simplesmente trabalho escravo (OIT, 2005; FIGUEIRA, 2004; MARTINS, 1995). Não existe um consenso sobre diferenciações no uso desses termos, de modo que, no presente trabalho, todos serão utilizados indiferentemente, sendo o termo *trabalho escravo contemporâneo* preferível. A prática a que se referem todos esses termos é a mesma: o aviltamento à dignidade humana decorrente da submissão a condições de trabalho degradantes: maus-tratos, fraudes, ameaças, violências físicas ou psicológicas, servidão por dívida, entre outras. O documento da Aliança Global contra o Trabalho Forçado, da OIT, estima o número mínimo de pessoas submetidas ao trabalho escravo no mundo em 12,3 milhões, e lucros anuais de cerca de 32 bilhões de dólares oriundos dessa prática (OIT, 2009). A prática de trabalho forçado, conforme os esforços internacionais de combate sugerem, é **universalmente condenável**.

Diferentemente da escravidão ‘tradicional’, ou seja, aquela do período colonial, com o aval do Estado e balizada na existência da propriedade privada dos indivíduos escravizados, a escravidão contemporânea dispensa o conceito de propriedade. Os indivíduos submetidos a esse modelo de exploração são tratados como força de trabalho substituível e descartável⁸. Empresas que utilizam essa mão-de-obra aproveitam-se, normalmente, de fluxos migratórios oriundos de regiões ou países extremamente pobres: dessa forma o custo de ‘aquisição’ dessa mão-de-obra e o custo de manutenção são baixíssimos, e a oferta abundante e constante. Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, “não estamos diante de um fenômeno de persistência de relações arcaicas de trabalho [...] pré-capitalistas” (MARTINS, 1995, p. 2). Condições análogas à de escravo são encontradas em conglomerados internacionais e cadeias de produção sofisticadas: são uma consequência, muitas vezes, da alta competitividade de determinados setores (principalmente em mercados globalizados), que leva os empresários a aumentar as margens de lucro a partir da exploração de seus empregados (SAKAMOTO, 2004), e ocorrem em atividades que requerem força física e nenhuma especialização (SAKAMOTO, 2008).

O assunto tem sido amplamente discutido nos últimos anos, especialmente em 2014, ano em que o Senado finalmente aprovou a proposta e o Congresso Nacional a promulgou. Concomitantemente, iniciativas civis deram ampla cobertura ao tema, como a Campanha da Fraternidade, da CNBB.⁹ A discussão sobre o uso do termo *trabalho escravo*, no entanto, não é um consenso em toda a sociedade. O filósofo Hélio Schwartsman (2014), por exemplo, defende que fazer essa “analogia” seria “banalizar a escravidão histórica”, pois a situação dos trabalhadores modernos “não se compara, por exemplo, à dos negros escravizados nas Américas”. De fato, o questionamento sobre o uso do termo foi um dos principais *fronts* da discussão sobre a PEC do Trabalho Escravo: de um lado os defensores da PEC justificavam o uso da expressão por meio de dados empíricos que mostravam a indignidade da situação de muitos trabalhadores. De outro, os grupos contrários à PEC,

⁸ A descartabilidade não elimina a existência de algum grau de propriedade: o conceito de propriedade não é absoluto. Pode-se considerar que, por privar os indivíduos escravizados de sua dignidade, o escravagista contemporâneo tira desses indivíduos a condição de “donos de si mesmos”. Ao longo do trabalho, no entanto, optamos por utilizar o conceito de propriedade utilizado no ambiente da formulação da política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo. Nesse ambiente, não existe reconhecimento de que o escravagista exerce propriedade sobre o escravo contemporâneo.

⁹ A Campanha da Fraternidade é uma mobilização da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que anualmente promove discussões sobre um determinado assunto de interesse social. Em 2014, o tema do movimento foi o tráfico de pessoas, que inclui a discussão sobre o trabalho escravo.

especialmente os ruralistas, argumentavam que essas condições não constituem trabalho escravo e que não havia o exercício da propriedade sobre os indivíduos¹⁰.

As divergências quanto à própria denominação dessa superexploração do trabalho humano na atualidade dificultam o combate e contribuem para a negação ao problema, conforme problematiza Neide Esterici:

Mas a multiplicidade de palavras e expressões (que em parte reflete as disputas, as indefinições e as mudanças conceituais referidas) obscurece, às vezes, a compreensão do problema, deixando o observador num impasse: São os termos utilizados sinônimos entre si e, então, as situações referidas devem ser pensadas como sendo do mesmo tipo, ou, como sugere uma observação mais atenta, as situações diferem entre si? E, neste caso, qual o significado das generalizações que têm sido feitas? Qual a importância de recuperar a particularidade de cada caso? (ESTERCI, 2008, p.16).

Como será visto no Capítulo 3, a conceituação é fundamental para a devida compreensão das divergências relacionadas à tramitação da PEC. Na tabela abaixo estão as principais diferenças entre o conceito antigo e o contemporâneo de escravidão:

Escravidão	Antiga, ‘Tradicional’	Contemporânea
Propriedade legal	Permitida.	Proibida.
Custo	Alto. Trabalhador é investimento de capital.	Baixo. Trabalhador é descartável.
Lucros	Baixos. Altos custos com manutenção.	Altos. Se alguém fica doente, pode ser simplesmente mandado embora.
Etnia, origem geográfica	Relevante.	Irrelevante.
Período de duração	A vida do trabalhador.	Enquanto o serviço for necessário.
Uso da força	Direto, via ameaça, coerção psicológica e física, castigos físicos e assassinatos.	Indireta, via ameaça, coerção psicológica e física e assassinatos.
Aliciamento	Violento, via captura.	Pacífico, baseado na confiança.
Oferta	Escassa	Abundante

Tabela 1 – Diferenças entre a escravidão tradicional e a contemporânea.

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de SENADO FEDERAL, 2011; BALES, 1993; PNUD, 2000.

1.1.2. Convenções Internacionais

¹⁰ José de Souza Martins argumenta que é “uma concepção liberal e típico-ideal de capitalismo que os impede de aceitar que o capital possa gerar outra forma de exploração de trabalho que não seja formalmente contratual e livre” (MARTINS, 1995, p. 20) .

Uma análise das principais resoluções internacionais sobre o tema indica que desde 1930 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o conceito na Convenção sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (nº 29): “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente” (artigo 2º). Embora o conceito de ‘trabalho forçado’ seja, em tese, mais amplo do que ‘trabalho escravo’, “todas as situações cobertas por essa expressão [trabalho escravo] parecem enquadrar-se no contexto das convenções da OIT sobre trabalho forçado” (OIT, 2005). Com o decreto nº 41.721, de 1957, o Brasil promulgou a Convenção nº 29, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), comprometendo-se a abolir o trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas. Já por meio do Decreto nº 58.563, de 1966, o País promulgou a Convenção sobre Escravatura de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953, assim como a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956, obrigando-se perante a comunidade internacional a abolir todas as formas de escravidão, incluindo a servidão em geral e, particularmente, a servidão por dívidas.

O Brasil ainda promulgou a Convenção nº 105, da OIT, por meio do Decreto nº 58.822, de 1966, comprometendo-se a suprimir o trabalho forçado em todas as suas modalidades; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, (Decreto nº 678, de 1992); e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, (Decreto nº 4.388, de 2002), instrumentos normativos que também proíbem a escravidão e o trabalho forçado¹¹.

No quadro adiante estão os principais indicadores da ocorrência de trabalho escravo utilizados internacionalmente para enquadrar os casos encontrados:

¹¹ As Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil podem ser acessadas no endereço: <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em 02/05/2014.

<p><i>Falta de consentimento</i> (natureza involuntária do trabalho) (“itinerário” do trabalho forçado)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Escravidão por nascimento ou por descendência de escravo / servidão por dívida ⚡ Rapto ou seqüestro ⚡ Venda de pessoa a outra ⚡ Confinamento no local de trabalho – em prisão ou em cárcere privado ⚡ Coação psicológica, isto é, ordem para trabalhar, apoiada em ameaça real de punição por desobediência ⚡ Dívida induzida (por falsificação de contas, preços inflacionados, redução do valor de bens ou serviços produzidos, taxas de juros exorbitantes, etc.) ⚡ Engano ou falsas promessas sobre tipos e condições de trabalho ⚡ Retenção ou não pagamento de salários ⚡ Retenção de documentos de identidade ou de pertences pessoais de valor 	<p><i>Ameaça de punição</i> (meios de manter alguém em regime de trabalho forçado)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚡ Violência física contra o trabalhador ou sua família ou pessoas próximas ⚡ Violência sexual ⚡ (Ameaça de) represálias sobrenaturais ⚡ Prisão ou confinamento ⚡ Punições financeiras ⚡ Denúncia a autoridades (polícia, autoridades de imigração, etc.) e deportação ⚡ Demissão do emprego atual ⚡ Exclusão de empregos futuros ⚡ Exclusão da comunidade e da vida social ⚡ Supressão de direitos ou privilégios ⚡ Privação de alimento, habitação ou de outras necessidades ⚡ Mudança para condições de trabalho ainda piores ⚡ Perda de <i>status</i> social
--	--

Quadro 1 – Indicadores da existência de trabalho escravo contemporâneo.
Fonte: OIT (2005, p. 12)

1.1.3. Breve histórico do reconhecimento e combate no Brasil

O processo de amadurecimento das discussões sobre o trabalho escravo contemporâneo no Brasil durou décadas. Compreendê-lo é fundamental para observar o encontro entre o “*problem stream*”, o “*policy stream*” e o “*politics stream*” (Kingdon, 1995)¹², ou seja, a confluência dos fatores necessários para que a formulação de políticas públicas sobre a questão pudesse tomar forma e ter condições para ser discutida e pautada no Congresso. A seguir serão apresentados os principais momentos dessa evolução.

No ano de 1991, foi criada a Comissão Especial de Inquérito, vinculada ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, do Ministério da Justiça, com o objetivo de promover o combate do trabalho forçado e violência no campo.

¹² Para informações mais completas sobre a abordagem dos Policy Streams, ver item 2.2.

Entre os anos de 1992 e 1994, uma mobilização da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) levou um caso de flagrante de trabalho escravo para a *High Commission of Human Rights*, da Organização das Nações Unidas (ONU). As pressões internacionais geradas pelas denúncias levaram à criação de um programa nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, mas ele não recebeu os recursos necessários a um funcionamento satisfatório. A partir desse momento, destaca-se a atuação da ONG Anti Slavery International, que passou a denunciar a violência no campo e o assassinato de líderes de sindicatos rurais (GONÇALVEZ-DIAS & MENDONÇA, 2012). Em 1992, foi criado o Fórum Nacional Permanente contra a Violência no Campo, que tinha como prioridade a discussão do trabalho escravo. Em 1994, essas discussões deram origem às primeiras normas administrativas voltadas para o trabalho no campo. É dessa data a primeira Instrução Normativa (IN nº 24, de 24/3) do Ministério do Trabalho, que definia procedimentos para os agentes de fiscalização do trabalho rural.

No ano de 1995, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o Decreto nº 1.538, que criou o Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado, o GERTRAF, coordenado pelo Ministério do Trabalho e composto por diversos ministérios, além de entidades e instituições ligadas ao tema e a própria OIT. Esse grupo, no entanto, não gerou a articulação esperada, no sentido de fomentar políticas de prevenção. O motivo desse fracasso seria o fato de esses representantes não possuírem poder de decisão nem o acesso necessário aos escalões superiores para pressionar os atores certos e articular a implementação das medidas discutidas (AFONSO, 2013).

Ainda em 1995, foram criados os Grupos Móveis especiais de Vigilância (compostos por auditores fiscais, procuradores do Trabalho e policiais federais ou rodoviários federais). Esses grupos detinham recursos necessários para realizar fiscalizações em regiões de difícil acesso (como são grande parte das áreas de ocorrência do trabalho escravo rural) (GONÇALVEZ-DIAS & MENDONÇA, 2012), e atuavam a partir de denúncias da CPT ou do MTE. O diferencial dos Grupos Móveis é que, diferentemente de outros militantes que atuam nas denúncias do trabalho forçado, seus membros não são oriundos da mesma região do combate, o que impossibilita a ocorrência de ameaças e até mesmo atos de violência. Desde então, 46.478 trabalhadores foram libertados¹³ pelos grupos móveis.

¹³ O dado é de maio de 2014, disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/05/brasil-registra-46-mil-trabalhadores-libertados-em-condicao-de-escravos.html>. Acesso em 18/05/2014.

A partir de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou a dar ao tema uma abordagem diferente, mais intensa e combativa. Nesse sentido, foi criada a Comissão Especial para a Defesa dos Direitos Humanos, ligada diretamente à Presidência da República, e lançado o **Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. Dessa comissão, vieram duas iniciativas fundamentais no combate ao trabalho escravo no Brasil (e, como se verá, na articulação de forças para pressionar o Congresso na tramitação da PEC 57A/1999): a Comissão Especial de Erradicação do Trabalho Escravo e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae¹⁴). O Plano Nacional provocou também uma importante mudança no próprio tratamento da questão: o termo ‘combate’ foi substituído por ‘erradicação’.

O ano de 2003 é também o da criação da **Lista Suja do Trabalho Escravo**, instituída pela Portaria nº 540, de 2004, do Ministro do Trabalho e Emprego (MTE), e pela Portaria nº 1.150, de 2003, do Ministro da Integração Nacional. Trata-se de um cadastro nacional de empregadores que tenham sido flagrados pelo Ministério Público do Trabalho mantendo trabalhadores em condições análogas à de escravo. O objetivo da lista, que também tem a participação da Secretaria de Direitos Humanos (SEDH), é impor uma sanção econômica às empresas envolvidas, na forma principalmente de interrupção de contratos por empresas que tenham essa prática e pela impossibilidade de obtenção de financiamentos em órgãos públicos (como o BNDES)¹⁵.

A partir de 2003 as iniciativas de combate ao trabalho escravo passaram a estar relacionadas à PEC do Trabalho Escravo, seja por influência das discussões surgidas no contexto legislativo, seja influenciando essas discussões. Essas iniciativas, portanto, serão apresentadas no Capítulo 3.

1.1.4. Escravos no campo, escravos nas cidades

O trabalho escravo contemporâneo, no Brasil, esteve normalmente associado a territórios rurais. José de Souza Martins faz um estudo abrangente sobre o trabalho escravo rural em seu artigo *A Reprodução do Capital na frente pioneira e o renascimento da*

¹⁴ Para mais informações sobre a Conatrae, ver Capítulo 4.

¹⁵ A relação das empresas inscritas na Lista Suja pode ser encontrada em <http://reporterbrasil.org.br/lista-suja/>. Acesso em 18/05/2014.

escravidão no Brasil (1995). Segundo o estudo, a expansão da frente pioneira do capital em direção à Amazônia, especialmente durante o período de ditadura militar, contou com a articulação do Estado com oligarquias locais, que se utilizavam largamente de mão-de-obra análoga à de escravo. As estimativas para o número de peões trabalhando nas fazendas da Amazônia no período são assustadoras: “o governo do estado do Maranhão estimava que, em 1975, havia cerca de cem mil peões originários daquele estado trabalhando nas fazendas da Amazônia” (Ibid. p. 5). Milhares de trabalhadores eram mantidos em condições degradantes, com a ocorrência freqüente de assassinatos, torturas e outros tipos de coação.

Chama a atenção a abordagem de Martins para a inserção ou não desse modo de exploração da força de trabalho na lógica capitalista moderna. Para o autor, “a peonagem tem produzido, sobretudo nos casos recentes, os meios de produção a serem utilizados pelo capitalista na produção de mercadorias” (Ibid. p. 9). Ou seja, os trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão trabalham para a ‘produção de fazendas’¹⁶, atuando na derrubada da floresta e preparo do solo para o plantio de soja ou formação de pastos para criação de gado.¹⁷ De fato, o preço baixo da carne brasileira se explica, em grande parte, pela economia com o não pagamento de salários (GREENPEACE, 2009). Martins esclarece ainda que

Essas formas coercitivas extremadas da exploração capitalista surgem onde o conjunto do processo de reprodução capitalista do capital encontra obstáculos ou não encontra as condições sociais e econômicas adequadas a que assumam, num dos momentos do seu encadeamento, a forma propriamente capitalista (MARTINS, 1995, p. 20).

Ainda hoje são resgatados trabalhadores nas *frentes pioneiras* das áreas rurais. Esses trabalhadores são oriundos de regiões de seca ou baixa atividade econômica. Muitas vezes a migração é a única opção para a subsistência, e por isso grandes contingentes de trabalhadores deslocados de suas regiões de origem ficam à mercê dos ‘gatos’ e outros aliciadores, que em geral fazem uso de falsas promessas para convencer os migrantes e levá-los às frentes de trabalho ou expansão da *frente pioneira*. O deslocamento para regiões distantes de sua origem é uma das principais características dessa modalidade de exploração.

¹⁶ Produção de fazendas: conforme explica Martins (Ibid.), isso significa que esses trabalhadores estavam sendo direcionados à produção dos próprios bens de produção. Com o uso de trabalho escravo evita-se o aprisionamento do capital em uma fase pré-produtiva (como o desmatamento das terras a serem depois cultivadas), possibilitando aos proprietários alocar seus recursos na própria produção.

¹⁷ Por meio desse subterfúgio, os produtores evitam o comprometimento de capital nessa fase pré-produtiva de seus empreendimentos.

Além disso, “o excesso relativo de mão-de-obra torna o trabalhador substituível e descartável” (MARTINS, 1995, p.12).

Embora tradicionalmente associado ao setor rural, o trabalho escravo também está presente nas cidades. Um importante marco na tramitação da PEC foi a inclusão, em 2004, de uma emenda que passava a considerar as propriedades urbanas no escopo da proposta. De autoria da então deputada Kátia Abreu, a ideia foi incorporada ao projeto original e revelou-se importante para a devida abordagem da Proposta à distribuição do trabalho análogo ao de escravo no país. Em 2013, 53% dos resgates de trabalhadores pela Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo, do Ministério do Trabalho e Emprego (Detrae/MTE) foram em território urbano¹⁸, com destaque para os setores de construção civil e têxtil (especialmente empresas que atendem grandes redes, transnacionais ou não, de marcas de roupas que terceirizam toda ou parte da produção de suas peças).

Ressalta-se ainda que o trabalho escravo urbano envolve também o tráfico de pessoas, já que é muito comum que imigrantes (principalmente bolivianos), estejam submetidos a trabalhos forçados. Estima-se que apenas na Grande São Paulo vivam hoje cerca de 150 mil imigrantes bolivianos, e grande parte deles encontra-se em situação ilegal, isto é, sem a documentação necessária para permanecer e trabalhar no Brasil. Esses indivíduos passam a ser ‘invisíveis’ aos olhos das autoridades, sem apoio institucional, o que os coloca em uma situação frágil e propícia à exploração.

1.2. Legislação em vigor e discussão legislativa

Como foi exposto nos parágrafos anteriores, o Brasil é signatário de diversos compromissos internacionais relacionados ao trabalho escravo. O país tem assumido, internacionalmente, uma posição de vanguarda nesse combate, seja por meio de leis já estabelecidas ou no combate direto, ou pela fiscalização trabalhista e um sistema de denúncias. A seguir são apresentadas as principais leis em vigor que tratam do tema.

O artigo 149 do Código Penal, de 2003, contém um parágrafo em que define a condição análoga à de escravo:

¹⁸ Informação obtida a partir de um levantamento da ONG Reporter Brasil, disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2014/02/escravidao-urbana-passa-a-rural-pela-primeira-vez/>. Acesso em 24/05/2014.

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: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003).

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 (BRASIL, 2010).

A Lei 10.803/03 explicitou as hipóteses em que se configuram a condição análoga à de escravo, como, por exemplo, a submissão a trabalhos forçados, a jornada exaustiva, o trabalho em condições degradantes, a restrição da locomoção em razão de dívida com o empregador ou preposto. A nova lei ainda acrescentou formas qualificadas, punindo o crime com o aumento da pena em metade.

Já no artigo 197 (original do texto de 1940) havia a tipificação do crime de ‘atentado contra a liberdade de trabalho’:

Art. 197 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça:

I - a exercer ou não exercer arte, ofício, profissão ou indústria, ou a trabalhar ou não trabalhar durante certo período ou em determinados dias:

Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa, além da pena correspondente à violência. (Ibid.).

A Lei nº 9.777, de 29 de dezembro de 1998, altera os seguintes artigos do Código Penal, que passaram a ter a seguinte redação:

Art.203. Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho.

Pena – detenção, de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Art.207 Aliciar trabalhadores, com o fim de leva-los de uma para outra localidade do território nacional.

Pena – detenção de um a três anos, e multa.

Parágrafo 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia ao trabalhador, ou, ainda não assegurar condições do seu retorno ao local de origem (Ibid.).

Existem também outras leis que, embora indiretamente, podem enquadrar a prática de submeter um indivíduo a condições análogas à de escravo (CACCIAMALI & AZEVEDO, 2002). Todas essas leis, no entanto, não têm sido suficientes para propiciar condenações judiciais. No período de 2009 a 2013, por exemplo, nenhum dos 469 processos ajuizados nos tribunais de todo o país resultaram em punições efetivas (BRÍGIDO, 2014). Embora uma intensa rede de fiscalização tenha sido estabelecida nos últimos anos, o âmbito legislativo e o processo jurídico são os principais entraves à coibição do trabalho escravo no Brasil. A fiscalização flagra os casos, o Ministério Público inicia os processos, mas a legislação não é suficiente para embasar condenações efetivas, ou seja, que desincentivem essa prática.

No âmbito legislativo estadual, destaca-se a lei nº 14.946/2013 aprovada e sancionada no estado de São Paulo, que cassa o registro de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de empresas flagradas com trabalho escravo. Para estar sujeita à pena, a empresa deve ter sido condenada em decisão colegiada, independente da instância ou do tribunal. Essa lei serviu de molde a outras leis propostas em âmbito estadual, como o caso do Maranhão, Piauí e Mato Grosso do Sul, o que revela a pertinência e atualidade da discussão por todo o país.

1.3. Legislação: foco dos esforços de combate ao trabalho escravo

Conforme exposto, a fiscalização foi intensificada especialmente a partir de 2003. Iniciativas que envolvem tanto associações civis quanto órgãos governamentais têm buscado punir economicamente empresas que se utilizam de mão-de-obra análoga a de escravo (como exemplo de tais iniciativas pode-se citar a Lista Suja do Trabalho Escravo). Esse combate, no entanto, esbarra em uma legislação ainda insuficiente e em processos jurídicos morosos

(BRÍGIDO, 2014). A impunidade e a ineficácia dos sistemas de sanções ficam evidentes pelos casos de reincidência, como, por exemplo, das propriedades rurais autuadas repetidas vezes pelo mesmo motivo (Fazenda Primavera, de Curionópolis – PA, Fazenda Boca Quente, em Bannach – PA, Fazenda Estrela de Maceió, em Santana do Aragua-PA)¹⁹.

Assim, o esforço pelo aprimoramento das leis relacionadas ao assunto passou a ser prioridade entre os grupos envolvidos no combate ao trabalho escravo. Somente com leis suficientemente rígidas seria possível criar mecanismos de punição que realmente desincentivassem a prática. Punições que tornassem a prática inviável financeiramente seriam as melhores alternativas.

Foi justamente dessa necessidade que surgiu a discussão sobre o emendamento constitucional no artigo 243. A expropriação é um assunto muito delicado em se tratando de uma Constituição que tem na ‘propriedade’ um de seus fundamentos pétreos (garantido no parágrafo 4º do artigo 60). O princípio por trás da tentativa de alterar o artigo e incluir mais um caso de expropriação é a função social da terra. Os mesmos artigos constitucionais que garantem a propriedade determinam que ela atenda à sua função social²⁰. A expropriação é a resposta ao uso da propriedade como ferramenta para o cometimento de crimes, já que “a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não como sendo pura e simplesmente uma função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza” (MELLO, 1987, p. 41).

Nesse sentido, os esforços de vários segmentos da sociedade (ONGs nacionais e internacionais, órgãos governamentais, jornalistas e parlamentares) passaram a ser direcionados à tramitação da PEC 57A/1999. Por se tratar de uma proposta de emenda constitucional com implicações definitivas para os flagrados com mão-de-obra escrava (a perda da propriedade), recebeu o apoio de diversos movimentos sociais. Essa aglomeração de

¹⁹ Esses e outros casos são citados no relatório de Tarcísio Zimmermann como relator da Comissão Especial Destinada a dar parecer à PEC 438A/2001. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162>.

²⁰ Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social:[...]

Art.170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade:[...]

instituições e atores políticos em torno das discussões sobre a PEC ficam claras num relatório da SDH/PR, para quem o gatilho dessa aglomeração foi a Chacina do Unaí, em que

Quatro servidores do Ministério do Trabalho e Emprego são assassinados em Minas Gerais [...]. Com a comoção nacional em função do crime, a Proposta de Emenda Constitucional 438, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, torna-se uma bandeira da Conatrae e de todos que lutam contra o trabalho escravo, assim como a defesa dos que exercem o papel de fiscais do trabalho (SDH, 2013, p. 82).

A Secretaria de Direitos Humanos reconhece ainda que foi “a partir da Chacina de Unaí, em 2004, que a PEC do Trabalho Escravo tornou-se uma bandeira unificada de luta” (SDH, 2013, p 185). Por outro lado, considerando a delicadeza do tema **propriedade** no contexto expressivamente conservador brasileiro, a proposta enfrentou a oposição contundente da Bancada Ruralista e instituições associadas²¹. As discussões quanto à aprovação deste projeto ficaram polarizadas, portanto, entre esses dois grupos, de interesses opostos e bem definidos, que correspondem às coalizões de *advocacy* definidas na abordagem teórica do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (SABATIER, 1988). A atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), pode ser interpretada como uma forma de empreendedorismo político (Kingdon, 1995). A seguir serão apresentadas os fundamentos teóricos e metodológicos deste trabalho.

²¹ Para mais informações sobre a Bancada Ruralista, consultar item 2.3.3.

Capítulo 2 – Fundamentos teóricos e metodológicos

Sem o intuito de esgotar a bibliografia sobre os temas, no presente capítulo são apresentados: as perspectivas teóricas que embasam a pesquisa; os avanços e fronteiras do estudo dos trâmites legislativos brasileiros; e os principais conceitos que servirão de base à análise das informações obtidas durante a pesquisa.

Para tanto, foram levadas em consideração teorias que pudessem explicar momentos de relativa estabilidade seguidos por mudanças significativas no curso do desenvolvimento das políticas públicas (MEIJERINK, 2005), ou seja, justamente uma das características mais evidentes da PEC do Trabalho Escravo, que intercalou períodos extensos de inércia com períodos de rápida tramitação.

Entre os principais modelos teóricos dessa discussão estão o *advocacy coalition framework* (ACF) (ou modelo de coalizões de *advocacy*) (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1993; SABATIER, 1993, 1998; SABATIER & JENKINS-SMITH, 1999) e o modelo conhecido como *multiple streams framework* (MSF) (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 1999). Ambos os modelos tentam abranger a complexidade de um amplo processo de formulação de políticas públicas, composto por diversos atores e níveis de atuação (SCHLAGER, 1999).

2.1. *Advocacy Coalition Framework*

Desenvolvida principalmente nos diversos trabalhos de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith, com base no modelo do comportamento organizacional conhecido como “lata de lixo” (*garbage can*), de Cohen, March e Olsen (1972), a abordagem das coalizões de *advocacy* direciona seus esforços à compreensão dos padrões de mudança nas políticas públicas, levando em conta “um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza” (FARIA, 2003), como é o cenário complexo que se pretende analisar.

O conceito de *advocacy* vai além da noção de defender ou patrocinar uma causa ou determinado ponto de vista. Aplicado ao contexto da ciência política, o termo sugere um **esforço sistemático por atores específicos com o objetivo de alcançar a implementação de determinadas políticas públicas** (OLSEN, 1983).

Destaca-se a consideração de **crenças** e **valores** nesse processo de mudança nas políticas públicas analisado pelo ACF (SABATIER, 1988): conforme exposto anteriormente, as discussões sobre a política pública relacionada ao trabalho escravo, no Brasil, estiveram sempre relacionadas às crenças e valores dos diferentes atores em relação, principalmente, aos conceitos de propriedade e trabalho escravo. Uma coalizão de defesa é composta por

Pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (Ibid., pg. 183).

São justamente as crenças e valores comuns (ou *policy beliefs*) que mantêm uma coalizão unida e definem as “posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais” (ou *policy core*) (FARIA, 2003), bem como os mecanismos dos quais se utilizam para ir em busca de seus objetivos (WEIBLE et. al., 2009; VICENTE & CALMON, 2011).

O *advocacy coalition framework* define o conceito de *policy-oriented learning* como o processo de mudança no comportamento das coalizões (tanto internamente quanto na própria interação entre elas), ou seja, como resultado da evolução do conhecimento sobre determinado assunto. Esse aprendizado constante determina revisões nos objetivos e no próprio *modus operandi* da formulação de políticas públicas (SABATIER, 1998). Essa dinâmica de aprendizado ocorre dentro de subsistemas, definidos como o ambiente onde as interações, entre as coalizões e também externas, ocorrem (HOWLETT & RAMESH, 1998). Com isso, expande-se a abrangência da análise do processo de formulação de políticas públicas. Não somente grupos de interesse e órgãos políticos (como membros do Executivo ou comissões legislativas) estão presentes, mas passam a constituir o escopo da análise também “os jornalistas, analistas políticos, cientistas/pesquisadores, personalidades, entre outros, que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas” (SABATIER, 1988, p. 138). Tal perspectiva oferece um ferramental analítico adequado ao estudo da PEC do Trabalho Escravo, no sentido de direcionar a compreensão da influência de diversos atores durante seus 15 anos de tramitação no Congresso. Essa adequação também fica evidente levando-se em conta os cinco principais pressupostos do ACF:

(i) que a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais); (ii) que a unidade de análise mais útil para o estudo dessa mudança é por meio de subsistemas políticos; (iii) que esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental; (iv) que políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); e (v) o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-20).

As análises desenvolvidas a partir do ACF, em diversas áreas²², demonstram a importância dos fatores externos aos respectivos subsistemas. Esses fatores externos, tanto quanto as próprias alterações no sistema de crenças de uma coalizão oriundas do aprendizado das políticas, seriam responsáveis pela evolução do *policy core* e determinantes na condução da formulação de uma política pública (FARIA, 2003, p. 24).

É possível argumentar que a tramitação da PEC 57A/1999 pode ser analisada a partir de uma correspondência com os cinco pressupostos da ACF:

- (i) Perspectiva ampliada de tempo: foram 15 anos de tramitação (19 anos, se for considerada a PEC 232/1995, que foi arquivada²³);
- (ii) Os subsistemas de políticas públicas, definidos como conjunto de atores individuais ou coletivos que tenta regularmente influenciar as decisões de um determinado domínio (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999) podem ser delimitados com clareza: de um lado os defensores da PEC, que se articularam para promover diversas ações e exercer pressão à aprovação, e os membros da Bancada Ruralista, que se articularam para colocar entraves à tramitação;
- (iii) Dimensão intragovernamental: diversos órgãos governamentais atuaram junto aos grupos de interesse, como a Secretaria de Direitos Humanos e a própria Presidência da República;
- (iv) Sistemas de crenças: observa-se, principalmente nas discussões em plenário entre o grupo que defende a PEC e o que lhe é contrário, a predominância de sistemas de crenças distintos (especialmente no

²² Análises a partir da perspectiva das *advocacy coalitions* têm sido testadas em áreas como política ambiental, educação, defesa, energia, regulação das telecomunicações, infraestrutura, entre outras (FARIA, 2003)

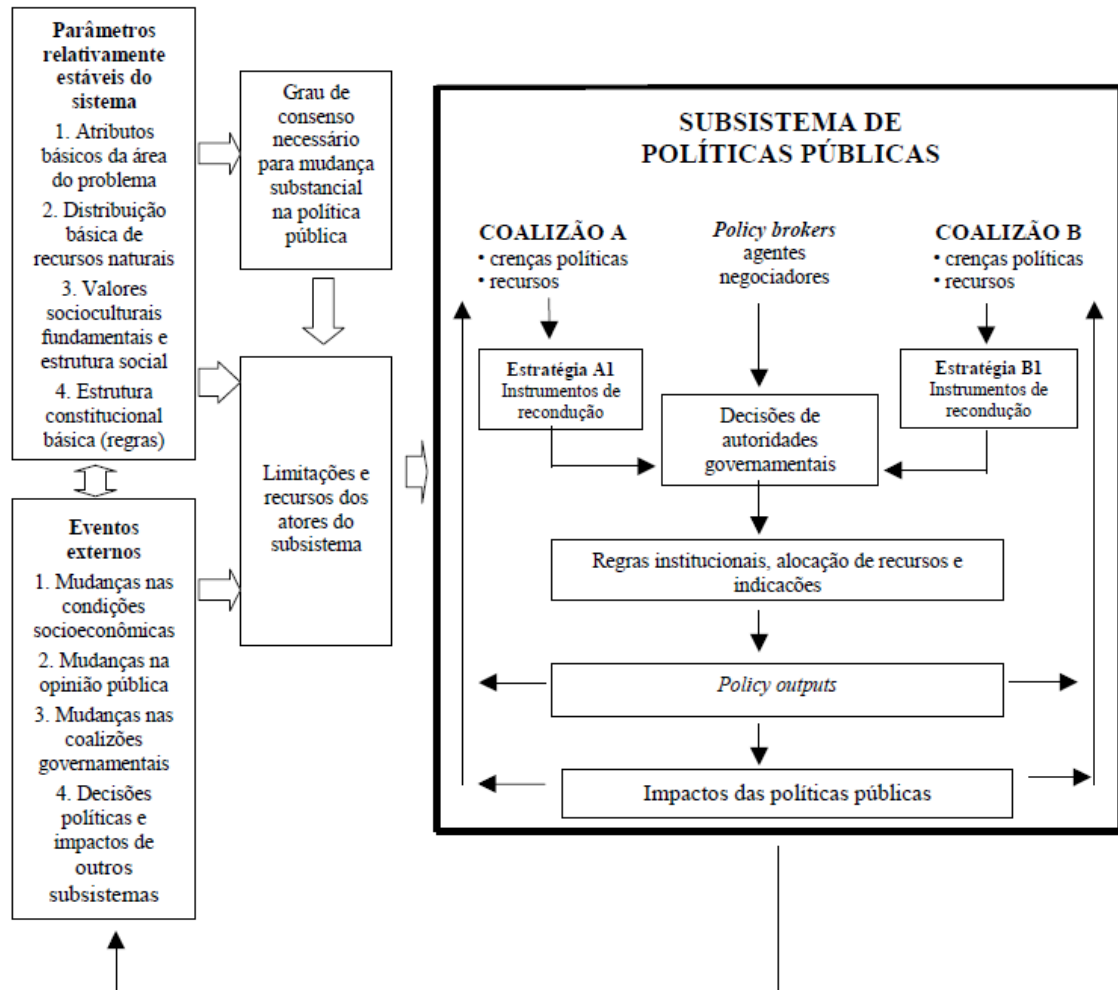
²³ Para mais informações sobre a PEC 232/1995 e outras propostas apensadas, ver item 4.1.

que diz respeito às definições de dignidade no trabalho, e, portanto, as definições do que seria de fato o **trabalho escravo**) que determinam o posicionamento desses grupos nas discussões;

(v) Papel das informações técnicas e científicas e aprendizado político: está presente não apenas no aprendizado técnico dos dois grupos de interesse envolvidos, que aprimoraram seus procedimentos ao longo da tramitação, mas também se destaca o papel do aprendizado a respeito das definições de práticas de trabalho abusivas. Grande parte dos esforços do grupo dos defensores da PEC foi no sentido de difundir o conhecimento sobre a prática do trabalho escravo e consolidar a noção de que trata-se de um problema grave e abrangente.

Ainda em relação à pertinência da abordagem do ACF a esse objeto de pesquisa, destaca-se a análise dos fatores externos à tramitação, que, como a teoria sugere, foram, de fato, importantes no desenvolvimento da PEC 57A/1999. Tais fatores externos ficarão evidentes ao longo do trabalho, mas, para efeito de exemplo, podem ser citados: fluxos migratórios, explosões demográficas das regiões metropolitanas, expansão agropecuária da região amazônica e do centro-oeste, o episódio conhecido como Chacina do Unaí, entre outros fatores que influenciaram a tramitação mas que estavam fora do controle de qualquer dos atores envolvidos.

No quadro a seguir são apresentadas de forma esquemática as dimensões envolvidas no processo de mudança de políticas públicas, conforme a compreensão dos pesquisadores do ACF.



Quadro 2. Modelo do processo de mudança de políticas públicas segundo o ACF.
Fonte: VICENTE & CALMON, 2011.

O processo de controle sobre determinada agenda e a habilidade de implementar seus interesses dependem dos recursos que uma coalizão de *advocacy* possui. Ou seja, recursos financeiros, conhecimento técnico, base de apoiadores e até mesmo autoridade legal (VICENTE & CALMON, 2011). Faria (2003) atenta para o fato de que o ACF é um modelo analítico em que existe uma concepção de democracia **concorrencial**.

O modelo conceitual apresentado no Quadro 2.1 será utilizado para identificar as coalizações e seus instrumentos de atuação durante a tramitação da PEC do Trabalho Escravo, para os quais o modelo apresenta uma abrangência conceitual plenamente adequada.

2.2. Agenda Setting e Multiple streams framework

Entre as mais relevantes discussões para uma compreensão mais profunda da tramitação da PEC do Trabalho Escravo está o *agenda setting*, ou seja: como essa questão ganhou atenção da mídia, do público, e dos altos escalões governamentais, ainda que durante curtos períodos? Compreender esse processo é fundamental para identificar os mecanismos de atuação da Secretaria de Direitos Humanos e das coalizões de *advocacy* relevantes para o processo de tramitação. *Agenda setting* pode ser definido como o processo pelo qual as ideias disputam para receber a atenção da mídia, do público e dos altos escalões governamentais (Kingdon, 2011).

Existe uma ampla literatura sobre o processo de *agenda setting*, que é discutido em torno de três principais eixos: a agenda midiática (questões enfatizadas pelos meios de comunicação), agenda pública (importância atribuída pelo público em geral a uma determinada questão), e agenda de políticas governamentais (questões relevantes para os formuladores dessas políticas). Diversos estudos apontam o poder dos veículos de comunicação de massa de pautar assuntos que influenciarão a opinião pública e a agenda dos atores políticos (MCCOMBS & SHAW, 1972; AZEVEDO, 2004; CAPELLA, 2006). Alternativamente, Timothy Cook (1998) discute o processo inverso, ou seja, a definição da cobertura midiática pelas ações dos atores políticos. Esses estudos indicam que esse é um processo contínuo, em que a mídia influencia os temas discutidos pelos atores políticos e ao mesmo tempo é influenciada pela atividade destes.

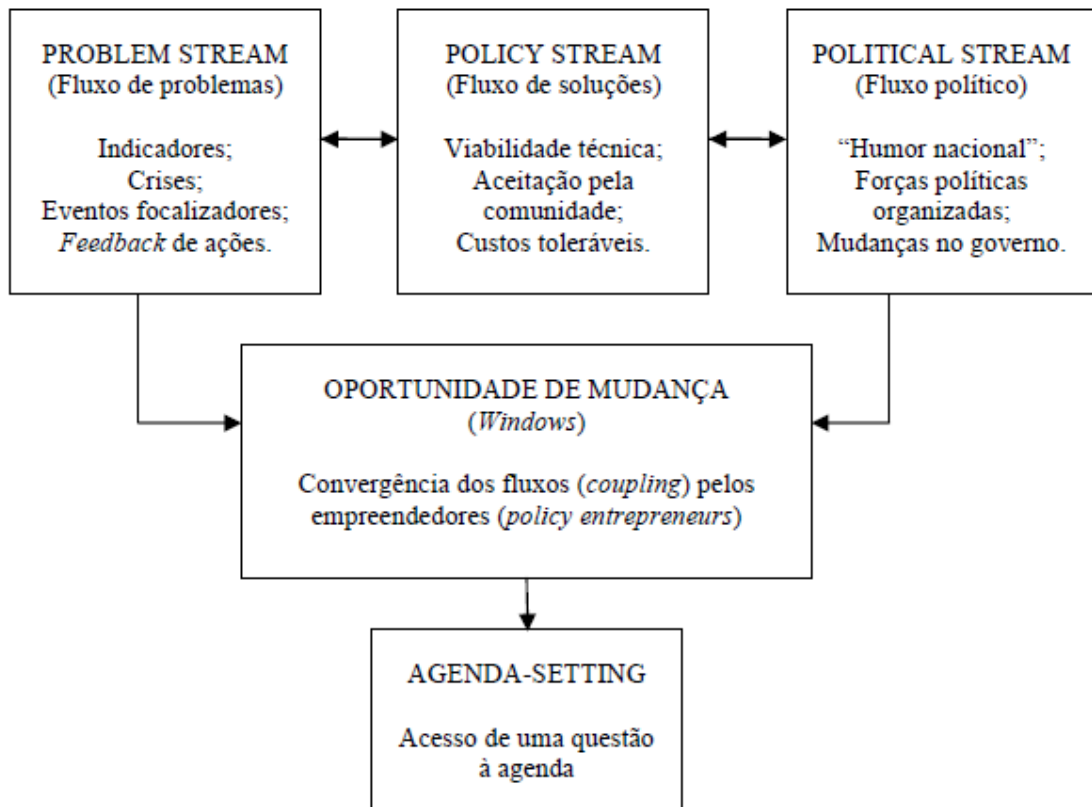
Kingdon (2011) descreve, na sua teoria dos múltiplos fluxos ou *multiple streams framework*, o processo de formulação de políticas públicas como o resultado de três tipos de processos (*streams*):

Problem stream: a compreensão de um problema por parte dos formuladores de políticas públicas, dentre as diversas questões de interesse público existentes (e que muitas vezes não chegam sequer a ser percebidas como problemas). Choques econômicos, estudos de avaliação de políticas públicas ou novos dados científicos podem levar ao reconhecimento ou reenquadramento de problemas (ZAHARIADIS, 1999). Ressalta-se a diferença entre condição e problema, advinda de um caráter interpretativo e perceptivo: “condições passam a ser definidas como problemas quando acreditamos que deveríamos fazer algo sobre elas” (Kingdon, 2011, p. 109). Ou seja, mais do que eventos externos, como, por exemplo, o clima ruim, um problema, como definido pelo MSF, é justamente a percepção de que alguma medida pode ser tomada para alterar uma determinada condição.

Policy stream: a disponibilidade de instrumentos e propostas para solucionar um determinado problema. Inclui a “ampla variedade de ideias flutuando na ‘sopa primitiva’ das políticas públicas” (ZAHARIADIS, 1999, p. 76). As *policy communities*, ou comunidades geradoras de alternativas, analisadas por Kingdon são compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, agentes de grupos de interesse, entre outros. Nesse fluxo, destaca-se a importância das informações e de sua disseminação: para a construção de uma determinada política pública, uma série de soluções possíveis são concebidas, e, entre as soluções possíveis dessa ‘sopa primitiva’ ganham espaço e constituem o *policy stream* as soluções que são apreendidas pela comunidade de formuladores de políticas públicas como as mais relevantes.

Politics stream: condições políticas de um determinado período, como, por exemplo, resultados eleitorais, mudanças no governo, campanhas de grupos de interesse ou mudanças na opinião pública (ZAHARIADIS, 1999). A opinião pública seria percebida pelos políticos no contato com eleitores, cobertura jornalística e pelas demandas trazidas por assessores (KINGDON, 2011). Nesse fluxo, têm importância a construção de coalizões a partir de negociações e barganhas políticas. As forças políticas organizadas, ou seja, os grupos de interesses, são um elemento extremamente relevante para o fluxo político, uma vez que consensos entre grupos pode criar um ambiente favorável para a adoção de uma proposta, enquanto que a percepção de que existe uma oposição de determinados grupos significa que a formulação de consensos envolve custos.

A convergência desses três fluxos, ou seja, quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível, e o clima político é favorável à mudança, representa uma janela de oportunidade para a mudança em políticas públicas (*opportunity windows*), conforme observado no quadro abaixo:



Quadro 3 – O modelo *Multiple Stream Framework*, de Kingdon (2011).
Fonte: CAPELLA, 2004.

As condições que abrem espaço para essas janelas de oportunidade são influenciadas sobretudo pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. Para Kingdon (2011), o fluxo de soluções não exerce influência direta sobre essa oportunidade de mudança, já que as soluções propostas pela comunidade de formuladores de políticas apenas alcança a agenda quando a percepção de um determinado problema e as condições políticas favoráveis criam oportunidade para que essas soluções ascendam ao cenário de decisões. No caso da PEC do Trabalho Escravo, é evidente que a existência da proposta não impediu que a discussão ficasse em segundo plano por vários anos, até que um evento externo ou a mudança política criasse condições para que a discussão sobre a PEC voltasse a ocorrer. Como será exposto no próximo capítulo, é justamente no fluxo dos problemas e no fluxo político que a SDH e os outros atores comprometidos com a aprovação da PEC atuaram.

No modelo de Kingdon, existem atores que podem influenciar a agenda governamental (*governmental agenda*), enquanto outros podem exercer maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*). Os primeiros são os atores visíveis, que recebem maior atenção da mídia e do público; já os atores que definem as alternativas são os chamados participantes invisíveis. Para Kingdon, o Presidente da República, por ter o poder de veto e de nomeação de cargos-chave no processo decisório, é o ator mais forte na definição da

agenda²⁴. No entanto, não possui o controle sobre as alternativas, o que o impossibilita de determinar o resultado final de uma política pública (CAPELLA, 2013).

O modelo de Kingdon analisa ainda diversos outros atores que são relevantes na definição da agenda, como parlamentares, funcionários do alto escalão do Executivo, grupos de interesse, partidos políticos e a mídia. Nenhum ator, no entanto, tem o poder de definir sozinho a agenda, que depende de uma relação entre os atores para se estabelecer.

Os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) são indivíduos que introduzem e promovem suas ideias em diversas instâncias, investindo tempo e recursos para aumentar as chances de uma ideia entrar na agenda decisória (KINGDON, 2011). O conceito de *opportunity windows* está no cerne do MSF, e são os empreendedores políticos que tiram proveito dessas oportunidades para promover as políticas públicas de seu interesse (ZAHARIADIS, 1999). A esse processo, Kingdon (2011, p. 172) denomina *coupling*, ou junção dos fluxos. Adiante serão discutidos outros aspectos dos empreendedores políticos e janelas de oportunidade.

2.2.1. Empreendedores políticos e janelas de oportunidade

O conceito de empreendedorismo esteve sempre muito associado à discussão sobre a formação e a dinâmica do capitalismo, especialmente a partir de sua fase industrial. Sombart (1953), com a valorização de um empreendedor como um administrador (em contraponto ao capitalista), e Say (1983), com o conceito do empresário que toma riscos, já utilizavam o conceito. Mas Schumpeter (1982) foi quem abordou o tema a partir da visão mais próxima a que temos hoje: o empreendedor é um agente de inovação, de mudança contínua, que se arrisca para transformar crises em oportunidades.

O conceito foi absorvido por estudos comportamentalistas e incorporado aos estudos organizacionais e gerenciais do campo de administração de empresas, principalmente a partir dos anos 1960 (COSTA ET ALII, 2011). Posteriormente, passou a significar a capacidade de identificar oportunidades, mobilizar redes, promover gestão e influenciar

²⁴ Ator mais forte na definição da agenda: é importante fazer a ressalva de que essa análise, feita por Kingdon a partir de seus estudos do sistema político norte-americano, não se aplicam de forma tão significativa no contexto brasileiro, onde o presidente está sujeito às limitações das coalizões governamentais para definir a agenda de políticas públicas.

decisões em diferentes cenários e conjunturas. Na área da administração pública, a imagem do empreendedor público ganhou relevância durante as reformas liberais dos anos 1980 e 1990: o empreendedor público era quem promovia a otimização de recursos em novas formas gerenciais e maximizava a produtividade e a eficácia no setor público (OSBORNE & GAEBLER, 1992).

O próprio funcionamento das arenas políticas pode ser compreendido a partir da existência dos empreendedores políticos. Weingast (2005) traça uma fórmula para identificá-los: indivíduo (ou grupo) cujo abandono do status quo e migração para um novo posicionamento seja capaz de catalisar ou direcionar os demais para o novo posicionamento, gerando uma ruptura com o estado de poder, crenças e legitimidades estabelecidas. Partindo da premissa da racionalidade, ele ainda complementa sobre esses que define como “*pivotal decision makers*”:

[...]Um momento crítico ocorre quando um grande deslocamento ocorre na sociedade, como quando as pessoas abandonam suas visões prévias e passam a adotar novas, suficientemente diferentes para transformar o direcionamento das políticas públicas radicalmente (WEINGAST, 2005, p.162, tradução nossa).

Qualquer mudança nas ideias (ou no modo de atuação) desses grupos pivotais é considerada um ‘evento crítico’ no contexto de uma determinada política pública. A partir dessa mudança (que ocorreria apenas com uma minoria dos projetos), uma determinada ideia passa a ter condições de ser implementada. As hipóteses de Wiengast aproximam-se da discussão sobre a formação das agendas em políticas públicas, ou *agenda setting*, e do modelo dos três fluxos de Kingdon (2011). Os empreendedores políticos seriam os responsáveis por reunir as condições necessárias para a promoção de determinada política pública.

Esse processo ocorre de forma contínua e nem sempre resulta em continuidade nas discussões de ideias:

No entanto, em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. (...) Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já

amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados (KINGDON, 2011, p.201).

Esses empreendedores, que podem ser indivíduos ou grupos, dentro ou fora das instituições políticas formais:

Os *policy entrepreneurs* são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, (...), reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar. (...) Esses *entrepreneurs* são encontrados em vários locais: podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. Nenhum tipo de participante é predominante no conjunto de *entrepreneurs*. (KINGDON, 2011, p. 204, tradução nossa).

Para o autor, esses empreendedores apresentam as seguintes características:

- Capacidade de se fazerem ouvir, oriunda de *expertise*, liderança ou autoridade;
- Capacidade de estabelecer conexões políticas e negociar a alocação de recursos políticos entre os ‘jogadores’, combinando experiência política (*political savvy*), com conhecimento técnico (*technical expertise*);
- Persistência, conforme o autor explica:

Muitas pessoas com potencial de influência podem ter o conhecimento e a habilidade política, mas é a tenacidade o maior determinante do sucesso. Muitas dessas pessoas dedicam um grande tempo a fazer palestras, escrevendo artigos de posicionamento, enviando cartas a pessoas influentes, formulando projetos de lei, articulando com comitês do Congresso [...], tudo com o objetivo de difundir suas ideias a quaisquer públicos, e de seja da maneira que for, que possam contribuir para a causa [...]. A disponibilidade [dos empreendedores] e seu sentido de oportunidade para utilizar as forças além de seu controle contribuem para o sucesso (KINGDON, 2011, p. 181, tradução nossa).

Enquanto outros tomadores de decisão mudam o foco de atenção ora para um problema, ora para outro, os empreendedores políticos focalizam seus esforços em determinados problemas. Mas não é suficiente promover o problema: é necessário promover também uma solução, uma proposta, que seja viável. A promoção das soluções envolve, muitas vezes, um processo de promoção de informações que orientem tanto o público quanto os especialistas. Ou seja, os empreendedores políticos atuam tanto no reconhecimento dos

problemas quanto na elaboração de soluções. Afinal, “previsíveis ou imprevisíveis, janelas abertas são pequenas e escassas. As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra” (KINGDON, 2011, p. 204, tradução nossa). Embora assuntos possam ascender à agenda dos formuladores de decisão sem a iniciativa de um ator específico, a presença dos empreendedores políticos é que garante a continuidade de uma determinada discussão e seu eventual encaminhamento a uma alteração numa política pública, conforme explica Kingdon:

Ainda encontramos doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte. Às vezes, os assuntos ascendem na agenda sem que compreendamos exatamente o porquê. Às vezes nos surpreendemos com as conexões que se formam. A aparição ou ausência fortuita de participantes cruciais afeta os resultados. Algum grau de imprevisibilidade permanece. (...) Em segundo lugar, algumas conexões são mais prováveis que outras. Não é possível que tudo possa interagir com tudo. (...) Além da questão do timing, a pertinência limita as chances de conexões. (...) Finalmente, o surgimento de um *entrepreneur* habilidoso, aumenta a probabilidade de uma conexão. Possíveis conexões, sem *entrepreneurs*, são menos prováveis, já que fracassam por falta de alguém disposto a investir recursos que as viabilizem (KINGDON, 2011, pp. 206-207, tradução nossa).

O modelo da janela de oportunidade subdivide-se em duas etapas: (a) a produção da agenda e (b) produção de política (Kingdon, 2011). Na tramitação da PEC do Trabalho Escravo, especialmente em sua fase final (a partir da entrada no Senado em 2012), essas duas etapas são bastante definíveis, com modelos de atuação por parte dos atores – e principalmente por parte da SDH/PR – significativamente diferentes em casa uma das fases. O relevante impacto do Executivo na tramitação da proposta também está de acordo à teoria do MSF: para Kingdon (2011), o Presidente da República é o empreendedor político por excelência. Sua área de influência, no entanto, se faz muito mais presente na produção da agenda. A produção da política está sob o controle do que Kingdon chama de ‘especialistas’, que seriam pesquisadores, funcionários da burocracia, consultores legislativos, e especialmente os altos escalões gerenciais, assessores ministeriais e dirigentes públicos. Esses especialistas definiriam as alternativas técnicas, o que “conduz a um contexto permanente de negociação entre os gestores eleitos e a burocracia permanente do Estado”. Naturalmente, os congressistas são empreendedores políticos naturais, mais estáveis que o primeiro escalão dos governos e muitas vezes com maior capacidade de veto e barganha (DE TONI, 2013).

O MSF é uma abordagem que demonstra a centralidade das ideias, interpretações e da argumentação no processo de formulação de políticas públicas, diferenciando-se dos modelos tradicionais de análise ao permitir uma compreensão simbólica do processo. Nesse sentido, revela-se que o processo está mais próximo dessa dimensão argumentativa do que de técnicas formais de resolução de problemas. Esse tipo de análise, que autores como Faria (2003) denominam ‘pós-positivistas’, ainda é pouco utilizada na produção acadêmica brasileira (CAPELLA, 2004), mas, especialmente no caso da tramitação da PEC do Trabalho Escravo, permite uma análise mais aprofundada sobre a atuação dos atores envolvidos.

2.3. Relações e diferenças entre o ACF e o MSF

A seguir serão apresentados a existência de sobreposição entre os dois principais enquadramentos teóricos utilizados para embasar as análises desse trabalho, bem como quais são os principais pontos em comum e as principais diferenças conceituais entre o *Advocacy Coalitions Framework* e o *Multiple Streams Framework*. Uma ampla discussão sobre as duas teorias foi realizada por Schlager (1999). Também Mintron & Vergari (1996) realizaram um estudo sobre a compatibilidade entre o ACF e o modelo de empreendedorismo político de Kingdon (2011).

Inicialmente vale destacar que o foco do MSF é no processo de mudança de políticas públicas (Mintron & Vergari, 1996). Diversos processos nos três fluxos do MSF (problems, policy e politics), como o reconhecimento de um problema, mudança no humor nacional e atividades de grupos de interesse, são fortemente relacionados a atividades empregadas pelas coalizões de *advocacy* (MEIJERINK, 2005). Soma-se a isso o fato de que as principais razões para a abertura de uma ‘janela de oportunidade’, como a eleição de um novo governo, são similares ao sistema externo de eventos do ACF, que são necessários para que seja possível a ocorrência de mudanças significativas em políticas públicas (Schlager, 1999).

Apesar dessas significativas semelhanças, existem diferenças importantes. Para Kingdon, os três fluxos (problems, policy and politics) são relativamente independentes. Para Sabatier (1993) esses fluxos são integrados, e membros de uma coalizão de *advocacy* enquadram problemas e discutem soluções (policy) simultaneamente. Essa diferença revela hipóteses concorrentes em relação à própria estrutura de uma política pública.

No presente trabalho, de modo a melhor identificar os mecanismos de atuação da SDH/PR e para tornar a apresentação dos resultados mais didática, foi adotada a divisão proposta por Kingdon na apresentação da atuação da Secretaria de Direitos Humanos em seu papel de empreendedor político (Cap. 4). Desse modo, é possível uma melhor compreensão de seu impacto em cada um dos fluxos do MSF.

2.4. Outros Estudos Legislativos

Além dos dois *frames* teóricos que embasam a pesquisa e discussão e que foram apresentados nos parágrafos anteriores, apresentamos também conceitos dos estudos legislativos realizados no Brasil sobre o processo legislativo do país. Tais conceitos são importantes para a devida compreensão dos meandros da tramitação e para a interpretação adequada dos fatos ocorridos, já que fornecem à pesquisa uma perspectiva mais ampla e conclusões baseadas em dados históricos e empíricos realizados pelos autores apresentados. Os assuntos foram divididos em quatro principais áreas.

2.4.1. Emendamento constitucional

As exigências para emendamento constitucional no Brasil são relativamente menores do que em outros países (COUTO, 2006). Isso fica evidente no alto índice de emendamento constitucional em termos comparativos (no período de 1989 a 2012, foram, em média, 2,9 emendas por ano). Isso não invalida o fato de que, para ser aprovada, uma PEC necessita passar por várias etapas e enfrentar vários pontos de veto (ROCHA & SILVA, 2012): “sua tramitação requer a formação de comissão temporária especial e ainda deve ser apreciada pelo Plenário de cada Casa em dois turnos de votação” e sua votação exige uma supermaioria para aprovação (três quintos dos votos em cada Casa)” (GOMES, 2013, p. 62). Adiciona-se a isso o fato de que a PEC não está sujeita a requerimento de urgência pelo presidente, nem ao veto ou sanção presidencial, o que impossibilitaria uma intervenção direta do Executivo nas formas tradicionais de intervenção em projetos de lei.

Vários autores apontam um desenho institucional equivocados do Congresso brasileiro (AMES, 2003, p. 332), que “beneficia antes de tudo a ele mesmo – isto é, os

políticos e os funcionários públicos que o administram” (Ibid., p. 18). Esse equívoco resultaria em uma instituição impopular (NETO & SANTOS, 2003, p. 91). **Obstrucionismo** é a prática de se criar impedimentos sistemáticos para retardar ou impedir a tramitação de uma lei no Legislativo, e a literatura sobre o tema mapeia três principais causas: um número elevado de partidos com grandes divergências ideológicas, entraves regimentais ou ainda um excesso de parlamentares pouco interessados em legislações mais abrangentes e de alcance nacional (OLSEN & MEZEY, 1991, p. 207, AMES, 2003 p. 201, ARNOLD, 1990, p. 274). Quando essas práticas obstrucionistas ocorrem por meio das ferramentas regimentais disponíveis aos parlamentares (requerimentos diversos, questões de ordem, reclamações, verificações de votação, comunicações de lideranças, destaques, emendas, convocação de audiências públicas etc.), utiliza-se a expressão **obstrucionismo técnico** (RABELO-SANTOS, 2009, pp. 17-18). Essas definições se aproximam do conceito de **estratégias procedimentais**, que é a “tentativa de influenciar²⁵ os cálculos políticos através da manipulação de regras e procedimentos [burocráticos] legislativos” (ARNOLD, 1990, p. 99). Segundo alguns autores, um “excesso de atores com poder de veto”²⁶ poderia estar entre as causas para a “instabilidade decisória” (AMES, 2003, p. 338; TSEBELIS, 2009). Durante a tramitação da PEC, no entanto, constituíram-se dois grupos, ou coalizões, com posições opostas e bem definidas, evidenciando que a maior parte das dificuldades na tramitação não teve relação com o excesso de *veto players*. Esses dois grupos, bem como seus métodos de organização e atuação política, serão abordados no capítulo 4.

Justamente o processo de decisão dos parlamentares é o objeto principal de análise de diversos autores em estudos legislativos. A abordagem da escolha racional (*rational choice*) procura identificar os fatores que impactam principalmente as votações dos plenários. Arnold define o conceito de voto retrospectivo (*retrospective voting*), que é o processo decisório que leva em consideração que os cidadãos poderiam “recompensá-los ou puni-los por suas conexões individuais com os reais efeitos [de sua atuação]” (ARNOLD, 1990, p. 152). Essa recompensa ou punição em potencial consegue “manter alguns itens fora da agenda, porque os legisladores acreditam que defender algumas propostas importaria custos ao grupo [*inattentive publics*], levando-o à ação política” (Ibid. p. 270). Esse potencial de uma forte atuação política desse público está na raiz de várias manobras políticas que tentam

²⁵Influenciar, neste caso, significa atuar para direcionar o processo de formulação de políticas públicas de acordo com determinados interesses.

²⁶ Atores com poder de veto, ou *veto-players*, “podem ser indivíduos, mas na maioria das vezes são partidos, facções ou grupos” (AMES, 2009, p. 31).

umentar ou diminuir a *visibilidade* da atuação de um parlamentar em um projeto de lei (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 197): alguns autores tratam de casos em que justamente a visibilidade da atuação legislativa foi utilizada como estratégia para acelerar a tramitação de um projeto (ARNOLD, 1990; TSEBELIS, 2009). Nesses casos, procura-se acelerar ou colocar entraves à tramitação de um projeto expondo os votos dos parlamentares (ou ocultando-os). No caso da PEC do Trabalho Escravo, atores, como, por exemplo, a ONG Reporter Brasil, listavam os parlamentares que votavam contra a PEC, ou propunham emendas, e divulgavam essas listas, expondo a atuação parlamentar.

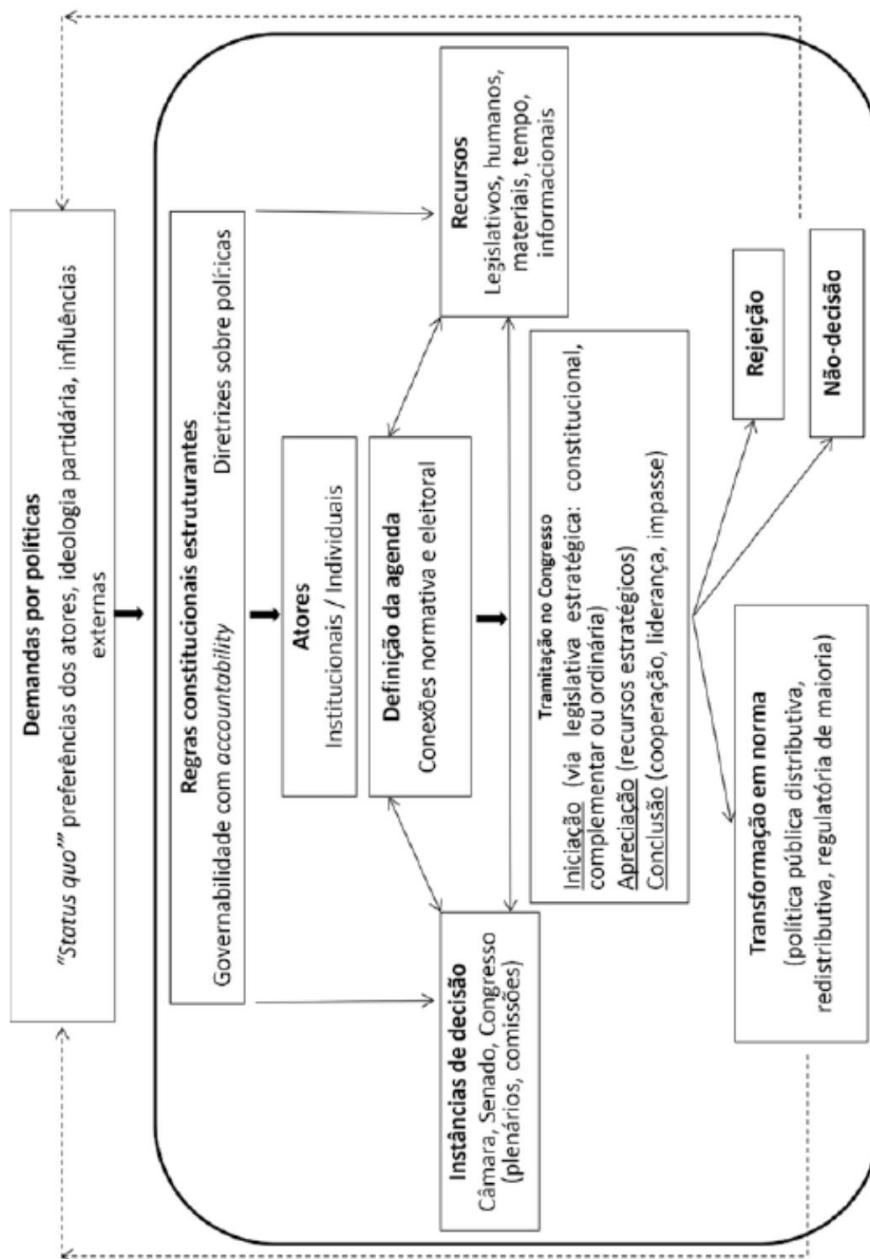
2.4.2. Papel do Executivo no processo Legislativo

A discussão sobre o papel do Executivo no âmbito legislativo é fundamental para a discussão sobre a participação da SDH/PR na tramitação da PEC do Trabalho Escravo. Submetidos diretamente à Presidência, os funcionários da SDH contavam com um importante respaldo presidencial, especialmente depois de 2003. A partir da posse do presidente Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva a Presidência passou a conceder ao tema do combate ao trabalho escravo um interesse especial. Em sua mensagem ao Congresso Nacional, logo após a posse, o presidente mencionou o combate ao trabalho escravo como uma das prioridades de seu governo na área de direitos humanos²⁷. Em 2011, a presidenta Dilma Rouseff indicou como prioridade ao Congresso Nacional, na mensagem presidencial, a PEC do Trabalho Escravo.

Além disso, as prerrogativas constitucionais concedem ao Executivo um papel de destaque no processo legislativo. A Constituição de 1988 teria preservado algumas das modificações instauradas no Regime Militar, concedendo ao presidente um grande poder sobre a agenda legislativa, em especial o uso das medidas provisórias (dispositivo análogo ao Ato Institucional) e possibilidade de requerer urgência para seus projetos de lei (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; NETO & SANTOS, 2003). Nesse sentido, o Congresso brasileiro teria uma dinâmica “encarcerada”, sendo “o Executivo o principal *locus* de formulação da agenda legislativa do país” (NETO & SANTOS, 2003, p. 136), tendo prerrogativa sobre “a maioria dos assuntos importantes” (PESSANHA, 2003, p. 171). Na prática, porém, evidências empíricas sobre as propostas de autoria do Congresso Nacional

²⁷ Mensagem presidencial ao Congresso Nacional de 2003. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-presidenciais/2003/view>. Acesso em 23/12/2013.

indicam que o Congresso trabalha mais em torno de propostas mais gerais, de cunho social (LEMONS, 2001; FIGUEREDO & LIMONGI, 1999; AMORIM NETO & SANTOS, 2002). Rejeitam ainda a ideia de uma paralisia decisória e “valorizam a governabilidade” e os “mecanismos institucionais presentes na Constituição de 1988” (GOMES, 2013). Paolo Ricci considera equivocada a ideia de que exista a “predominância de atividade paroquial (do tipo *pork barrel*) no Congresso brasileiro” (RICCI, 2003). No quadro abaixo vemos um esquema do processo de produção legislativa:



Quadro 4. Produção legislativa no presidencialismo de Coalizão pós-Constituinte 1988.
Fonte: GOMES, 2013, p. 43

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo estudaram a fundo a força dos partidos dentro do Congresso Nacional. Os estudos empíricos revelam uma alta taxa de disciplina partidária, ou seja, os partidos são atores efetivos no Legislativo. De modo geral, os partidos assumem posições ideológicas coesas, e seus quadros atuam de forma relativamente previsível. No entanto, são os líderes partidários os detentores do poder derivado dessa coerção: “o Congresso disporia de regras que centralizariam o processo decisório, favorecendo a atuação dos líderes partidários nas interações com o presidente” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007). Dispositivos regimentais do Congresso possibilitam que “os líderes partidários controlem a agenda de trabalhos e restrinjam o espaço para as estratégias individualistas dos deputados e senadores” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1995, p. 500, ZUCCO, 2009). Outros autores argumentam que nem sempre o comportamento legislativo reflete essa coesão partidária, “sendo provável que sejam mais fortes as influências partidárias exercidas pelo pertencimento ou não à coalizão²⁸ do governo” (GOMES, 2013, p. 50). Além de coalizões de governo e da coesão entre os partidos, outros fatores podem levar parlamentares a se organizarem coletivamente em torno de um objetivo comum. Um exemplo desse tipo de organização é a Bancada Ruralista.

2.4.3. Os Titulares da Agenda ou *agenda holders*

Cunhado por Silva e Araújo (2010a, 2010b), o termo titulares da agenda (*agenda holders*) designa os “parlamentares que assumem destaque na articulação política na arena da produção de leis, servindo de referência para os outros grupos organizados”, além de que também “influenciam o processo legislativo, sobretudo, ao estabelecer ligações entre o mundo político, as áreas técnicas e a sociedade civil organizada” (ARAÚJO & SILVA, 2013). Segundo os autores, o titular da agenda não assume esse papel somente quando relata um projeto, ele pode ser também

o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição legislativa, participando ativamente das discussões e negociações, e servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Também pode ser o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou, ainda, o parlamentar especializado que se consolida como negociador em tema determinado. (Ibid, p. 286).

²⁸ O conceito de coalizão de governo não deve ser confundido com o de coalizão de defesa da ACF.

O conceito do *agenda holder* não restringe esse agente à função de *advisor ad hoc* dos parlamentares, citada por Santos e Almeida (2005), e está muito relacionado ao conceito do *policy broker* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, 1999), um papel mais amplo que esses parlamentares desempenham tanto junto ao eleitorado quanto a grupos interessados, “minimizando o grau de conflito entre os atores partícipes dos processos decisórios e contribuindo para a concretização das decisões” (Araújo & Silva, 2013, p. 292).

Conforme exposto na seção anterior, o Executivo desempenha um papel significativo no processo legislativo. Assim, os titulares da agenda também são os parlamentares que desenvolvem um “relacionamento especial” com o Executivo (Ibid., p. 293).

Exemplos de titulares de agenda no Congresso Brasileiro são o senador Paulo Paim (PT/RS), que destaca-se em relação às demandas políticas relacionadas à questão trabalhista; a senadora Kátia Abreu (PSD/TO), que presidiu a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária) entre 2008 e 2011 e se destaca na defesa dos interesses desse setor; e a senadora Ana Rita (PT/ES), que preside a Comissão de Direitos Humanos do Senado e também centraliza discussões em torno de projetos relacionados; entre outros parlamentares. Tanto esses supracitados como outros parlamentares terão participação de destaque na tramitação da PEC do Trabalho Escravo, conforme será relatado no capítulo 3.

2.4.4. A Bancada Ruralista

Discute-se que a composição conservadora do Congresso seria uma herança da ditadura, que “entregou aos cuidados dos políticos de centro e de direita a nova democracia brasileira” (AMES, 2003, p. 49). Dentre os setores conservadores, destaca-se o grupo de parlamentares que compõe a chamada **bancada ruralista**, e instituições, empresas e pessoas associadas a ela (como a Confederação Nacional da Agricultura). O grupo tem grande expressividade no Congresso, e uma significativa “capacidade de pressão [...] na definição da agenda política/legislativa e nas decisões de mérito das proposições” (INTINI & FERNANDES, 2013). A bancada ruralista pode ser classificada como um grupo de interesse, ou seja,

uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor (SANTOS, 2007, p. 79).

É fundamental compreender a atuação da bancada ruralista, não apenas porque seus membros “fizeram do Congresso um palco perene de lutas em prol da manutenção do poder agro fundiário” (BARCELOS & BERRIEL, 2009, p. 12), mas principalmente porque ela foi um importante ator na tramitação da PEC 57A/1999.

Foi a organização do “patronato rural brasileiro” que formou esse grupo de interesse, o mais influente no Congresso Nacional (bem como em diversas outras esferas do Estado) (VIGNA, 2001). Altamente capilarizada, dispendo de uma grande quantidade de recursos e potencial de mobilização, a bancada constituiu-se num “espaço político de distintas territorialidades entrelaçadas num único comando de decisão” (BARCELOS & BERRIEL, 2009, p. 3). Surgiu a partir da União Democrática Ruralista (UDR), controlada pelo pecuarista goiano Ronaldo Caiado (DEM/GO), cujo objetivo era se “opor à regulamentação de artigos constitucionais que tratavam da reforma agrária e democratização da terra”, e foi considerada “uma das mais violentas e radicais entidades existentes, utilizando até mesmo da violência como forma de intimidação de seus oponentes” (Ibid. p. 11). O grupo estruturou-se, desde então, de modo a “impedir a tramitação de projetos de lei que tivessem por objetivo dar destinações sociais à terra” (VIGNA, 2001), e passou a financiar, independentemente da filiação partidária, candidatos que se alinhassem com os “interesses da agricultura moderna e da propriedade” (BRUNO, 1997), até que o grupo fosse extinto, em 1993.

Após a dissolução da UDR, entraram em cena a CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, e a SRB – Sociedade Rural Brasileira. Na legislatura 2007/2011, a Bancada Ruralista ocupou 23% das cadeiras da Câmara dos Deputados, consagrando-se como “o maior grupo de interesse do parlamento brasileiro” (BARCELOS & BERRIEL, 2009, p. 14). Para os membros da bancada, não existe fidelidade partidária, e sim fidelidade “classista”, sendo os programas partidários “debilitados e engolidos pelo poder conservador” (Ibid., p. 15). Vale ressaltar que essa posição sobre a disciplina partidária é controversa entre os estudiosos da área. As constatações empíricas de Limongi & Figueiredo (1995), por exemplo, embasam a ideia de que existe sim disciplina partidária no Legislativo brasileiro, e que “o comportamento do plenário é previsível e consistente” (ibid. pg. 17).

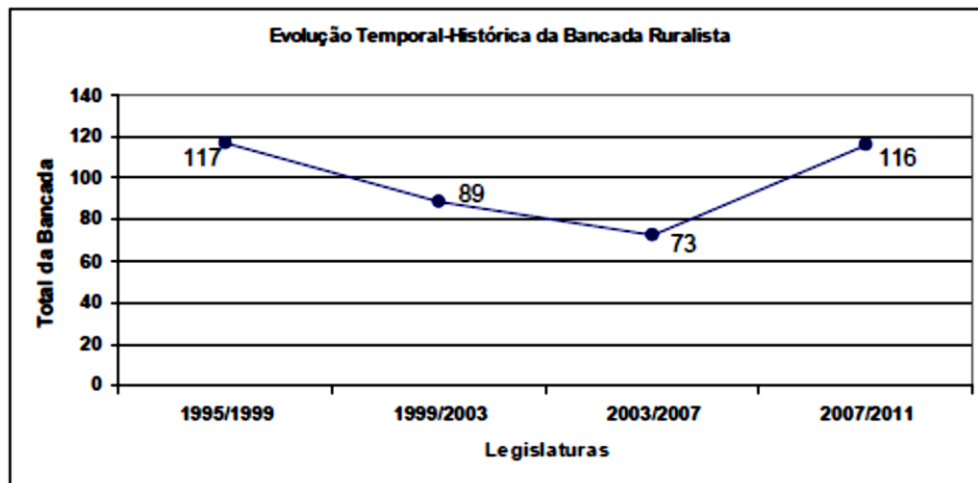


Gráfico 1. Evolução da Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados.
Fonte: Vigna (2007).

As práticas institucionais da Bancada Ruralista constituem-se de mobilização política e convencimento, especialmente através da articulação de outras bases ou bancadas políticas. A partir de negociações dentro e fora dos partidos (seus membros estão, em sua maioria, no PMDB, DEM, PP, PSDB e PR), conseguem estabelecer maiorias no Congresso Nacional e aprovar projetos ou impedir sua tramitação, conseguindo, assim, expandir a influência do grupo (ver gráfico 2). Outra estratégia utilizada pela bancada é o controle das instâncias por onde tramitam os projetos, como a Comissão de agricultura (BARCELOS & BERRIEL, 2009; VIGNA, 2007).

Distribuição Partidária dos Ruralistas na Câmara dos Deputados
Legislatura 2007/2011

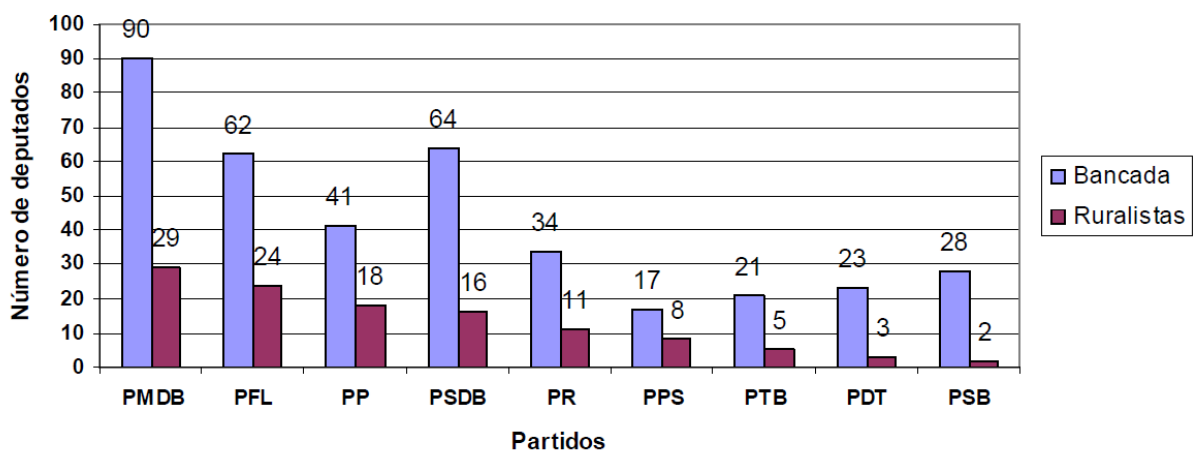


Gráfico 2. Distribuição Partidária dos Ruralistas na Câmara dos Deputados. Legislatura 2007/2011.
Fonte: BARCELOS & BERRIEL, 2009

Esse “movimento articulado, de distintas escalas de pressão e influência”, cumpriu um papel de destaque durante os 15 anos de tramitação da PEC. Vários de seus membros participaram ativamente das várias instâncias de tramitação, seja em comissões, com a submissão de emendas, seja no próprio plenário, através de discursos desfavoráveis à PEC ou de movimentos obstrucionistas. Cumpre ressaltar, nesse sentido, a menção a esses parlamentares nas discussões acadêmicas sobre a bancada, uma evidência de seu poder e relevância no cenário legislativo brasileiro. Seus membros ocupam cargos de destaque, como Kátia Abreu (DEM/TO), presidente da CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (BARCELOS & BERRIEL, 2009, p. 22).

A atuação da CNA ocorreu nos bastidores do trâmite da PEC do Trabalho Escravo: seus assessores atuaram junto aos parlamentares no sentido de reafirmar as posições da instituição em relação ao tema. A presidência da instituição, ocupada pela senadora Kátia Abreu entre 2008 e 2011, tornou sua presença ainda mais influente no contexto legislativo.

O posicionamento da CNA, no sentido de proteger os produtores rurais, era de questionar o conceito de “trabalho escravo” e a própria atuação dos fiscais do trabalho. Embora o texto do Código Penal estivesse de acordo com o que a OIT estabelece como definição para a prática (conforme explicado no item 1.2), o posicionamento da instituição era de que o texto era inseguro e passivo de abusos por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização.

2.5. Procedimentos metodológicos

A seguir serão apresentados os procedimentos metodológicos que embasaram esta pesquisa. Para compreender a atuação da SDH/PR na tramitação da PEC do Trabalho Escravo, e sua relevância no sentido de mobilizar esforços para estabelecer consensos, foi preciso fazer um estudo de todas as fases da tramitação, bem como da tramitação das PEC's relacionadas ao artigo 243 da Constituição Federal e/ou apensadas à PEC 57/1999. O estudo das fases da tramitação anteriores à participação da SDH/PR explica-se pela necessidade de se compreender quais estratégias de atuação ou recursos mobilizados não estavam presentes na tramitação antes de a SDH agir. Ou seja, analisar a PEC no período em que ela não tramitou

(especialmente entre os anos entre 2001 e 2004 e entre 2004 e 2012) traz um contraste esclarecedor sobre o que foi o diferencial, qual foi a ruptura ocorrida para que a PEC finalmente fosse pautada e aprovada.

O estudo é qualitativo, tem um caráter descritivo-exploratório, adotando um enfoque indutivo para a análise dos dados coletados. A partir dos dados ‘oficiais’, ou seja, do registro oficial de cada etapa da tramitação, construiu-se a base para a análise. A observação dos registros da tramitação não é suficiente para compreender os meandros da formulação dos acordos, a complexidade das negociações e, enfim, a participação da SDH/PR na tramitação da PEC. Kingdon (2011) ressaltou o papel dos ‘participantes invisíveis’ na formulação das políticas públicas: a SDH/PR raramente aparece nos registros oficiais da tramitação ou nos documentos oficiais, e para compreender sua atuação foi necessário fazer entrevistas.

Os dados coletados podem ser classificados em:

a) Dados primários:

- a. Registro oficial da tramitação, disponível nos diários da Câmara dos Deputados e do Senado.
- b. Documentos oficiais: pareceres, emendas, requerimentos, e a transcrição ou o próprio áudio das discussões em plenário ou nas comissões.
- c. Entrevistas com líderes partidários, parlamentares, assessores, jornalistas, membros do Executivo, consultores.
- d. Outros documentos e conteúdos que fizeram parte da articulação dos atores envolvidos, como relatórios, cartas, *e-mails*, SMS.

b) Dados secundários:

- a. Cobertura midiática: notícias de periódicos como Folha de São Paulo, O Globo e outros (PENÇO, 2014).

No decorrer da pesquisa, as entrevistas forneceram ‘pistas’ para investigação e validação posteriores. A maior parte dos entrevistados prestou esclarecimentos valiosos sobre a tramitação e sobre a participação de diversos atores, mas esses esclarecimentos foram

condicionados ao **anonimato**. A identificação de determinados entrevistados poderia, por exclusão, fornecer indícios que pudessem identificar até mesmo os que estivessem sem identificação. Desse modo, em respeito às pessoas que gentilmente contribuíram para esta pesquisa, a referência aos entrevistados limitou-se aos grandes papéis que ocuparam, e apenas quando essa informação fosse imprescindível para a compreensão do trâmite. O roteiro de entrevistas foi elaborado com o objetivo de ouvir todos os grupos envolvidos, independentemente de seus partidos, bancadas, ou posicionamento em relação à PEC.

Os entrevistados ocupavam os seguintes cargos:

- Parlamentares
- Assessores parlamentares
- Representantes de confederações e associações
- Representantes de ONG's envolvidas
- Membros da SDH/PR
- Outros membros do Executivo
- Consultores dos partidos
- Representantes do Ministério Público
- Representantes do Judiciário

A escolha metodológica impõe à pesquisa algumas limitações. Em primeiro lugar, embora com o cuidado de ouvir representantes de todos os grupos e partidos envolvidos, estamos sujeitos aos vieses inerentes à subjetividade dos entrevistados. Esses vieses podem não ter sido anulados a partir da contraposição de opiniões de grupos com opiniões contrárias. Uma segunda limitação vem da impossibilidade de ouvir determinados atores que, por terem falecido ou por não mais exercerem atividades políticas, foram inacessíveis à pesquisa. Uma terceira limitação é a possibilidade de o pesquisador não ter conseguido ir além de seus próprios vieses ideológicos e por isso ter dado maior ênfase em determinados pontos de vista em detrimento de outros.

Capítulo 3 – A tramitação da PEC 57/1999 (PEC 438/2001)

A seguir são apresentados os 15 anos de tramitação em uma espécie de *timeline*, desenvolvida a partir dos registros publicados pelas Casas Legislativas após as diversas passagens da proposta pelas instâncias de decisão ou procedimentos burocráticos. A análise da tramitação envolveu entrevistas e pesquisas em documentos extra-oficiais para complementar a compreensão sobre aquilo que os registros oficiais mencionam (para mais informações ver item 2.5). Os registros da Câmara, por exemplo, mostram lacunas temporais, interrompidas por períodos de submissão de requerimentos por parte de certos parlamentares. Tais requerimentos (submetidos pelos parlamentares, muitas vezes, para corresponder a demandas de grupos interessados, ou seja, sem que exista, necessariamente, engajamento do parlamentar no sentido de promover esforços para a aprovação da matéria) são os únicos fatos relevantes registrados na compilação da tramitação em vários anos. Naturalmente, a discussão sobre o tema no contexto Legislativo não se resumiu a essas meras formalidades procedimentais, daí a importância de uma pesquisa mais ampla.

As datas são marcos importantes para o desenvolvimento da pesquisa: a partir delas é possível, então, traçar associações entre eventos externos ou internos que tenham sido causa ou consequência de um determinado registro. Um exemplo de uma correlação muito clara é entre a Chacina do Unaí²⁹ e a aprovação da PEC em primeiro turno na CD, em 2004. Essa relação, facilmente verificável a partir da análise das datas, dos documentos (como requerimentos), das audiências públicas (que, à época, contaram com a presença do então prefeito de Unaí), dos discursos em plenário, também foi apontada, de forma unânime, por todos os entrevistados.

As diversas nomenclaturas que a PEC recebeu, de acordo com a Casa Legislativa em que tramitou, estão na Tabela 2, a seguir:

²⁹ Em 28 de janeiro de 2004, quatro fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego foram assassinados na cidade de Unaí (MG). A atuação dos fiscais estava fortemente relacionada ao combate ao trabalho escravo, o que lançou atenção do público em geral ao assunto. Para mais informações, ver item 3.3.

Nomenclatura	Casa Legislativa	Período	Observação
PEC 57/1999	Senado Federal	1999 – 2001	Texto original da PEC do Trabalho Escravo.
PEC 438/2001 ³⁰	Câmara dos Deputados	2001 – 20012	Numeração recebida na entrada da proposta na CD.
PEC 57A/1999	Senado Federal	2012 – 2014	Retorno ao Senado. O acréscimo da letra ‘A’ identifica a mudança no texto da proposta, que passa a incluir imóveis urbanos.

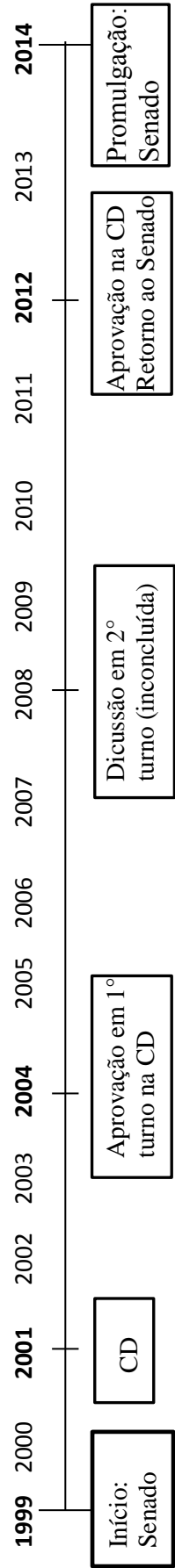
Tabela 2. Nomenclaturas da PEC do Trabalho Escravo durante sua tramitação.

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir dos registros da tramitação nos sites da Câmara e Senado.

A seguir é apresentada a linha do tempo da tramitação, utilizada neste trabalho como um estrutura inicial para a análise. O objetivo é compreender os passos e também os espaços entre as ocorrências, preenchendo essas lacunas cognitivas que uma simples leitura da tramitação não permite esclarecer. A partir desse exercício, é possível ir em direção ao objetivo de investigar a atuação da SDH/PR.

³⁰ Nos registros da tramitação na Câmara, também aparecem as denominações 438-A/2001 e 438-B/2001. Os documentos oficiais, como o Diário da Câmara, no entanto, mantém sempre a denominação original.

Quadro 5. Linha do Tempo da tramitação da PEC do Trabalho Escravo.



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir das informações disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Diante desse quadro esquemático, para efeito de aprofundar as análises, apresentamos inicialmente os projetos anteriores e/ou apensados à PEC 57/1999. Em seguida, a primeira tramitação no senado, a tramitação na CD, e a última etapa, de volta ao Senado, após a modificação no texto da PEC para incluir também as propriedades urbanas entre as sujeitas à expropriação. Para efeito de compreender os acordos e negociações que envolveram a aprovação da PEC no Senado, em 2014, apresentamos também as informações sobre o PLS 432/2013, que regulamenta a PEC do Trabalho Escravo.

Alguns esclarecimentos em relação à apresentação das informações: a) a apresentação das referências neste capítulo levou em conta o extenso número de documentos referenciados, e prioriza a facilidade de leitura, de modo que optou-se por utilizar notas de rodapé para referenciar os documentos; b) a menção às datas, embora dificulte a leitura, foi mantida nos casos em que o tempo transcorrido é uma informação relevante para se compreender o grau de articulação ensejado pelos atores envolvidos na tramitação; c) não é o objetivo deste trabalho apresentar um relatório completo de toda a tramitação, portanto as informações sobre os períodos anteriores ao envolvimento da SDH/PR, que são apresentadas de forma mais sucinta, serve apenas como referência para compreender o impacto das ações protagonizadas pela Secretaria de Direitos Humanos na tramitação (especialmente a partir de 2008).

3.1 Outros projetos (anteriores e/ou apensados).

A discussão sobre a alteração do artigo 243 da Constituição Federal teve início, na CD, a partir da PEC 232/1995. A ela foram apensadas outras propostas, que nem sempre tinham o mesmo objetivo, mas que também tratavam de alterações desse mesmo artigo constitucional. Tais projetos fizeram parte do contexto em que a PEC tramitou, ou seja, compreender negociações e a própria tramitação desses projetos secundários pode contribuir para os fins desta pesquisa, de acordo com o que observa Fábio Gomes:

Até mesmo matérias de conteúdo totalmente diverso podem influenciar a tramitação de outras, por meio da negociação entre os atores. Por exemplo,

quando matérias são retiradas de pauta para dar vez à votação de outra de maior prioridade, ou quando houver acordos para aprovação de matérias de interesse mútuo (GOMES, 2013, p. 68).

Embora esta pesquisa tenha se limitado a projetos relacionados, direta ou indiretamente, à tramitação da PEC 57/1999, o conteúdo desses projetos secundários e suas tramitações e discussões entre parlamentares revelam negociações que certamente impactaram a tramitação principal da PEC do Trabalho Escravo (ou que são significativas pela ausência de menção ao projeto em discussão). A seguir está uma listagem dessas propostas, que serão discutidas em seguida.

- PEC nº 232/95, do deputado Paulo Rocha, modifica o art. 243 da Constituição Federal, inserindo o trabalho escravo como causa de expropriação;

- PEC nº 189/99, do Poder Executivo, para dispor que serão causa de expropriação, não apenas propriedades utilizadas para o cultivo de plantas psicotrópicas, mas também as que se prestem, de qualquer modo, para o tráfico ilícito de entorpecentes;

- PEC nº 159/99, do deputado Adão Pretto, altera o art. 243 para inserir a cultura de plantas transgênicas como causa de expropriação;

- PEC nº 21/99, do deputado Marçal Filho, modifica o art. 243 da Constituição Federal, inserindo o trabalho escravo como causa de expropriação;

- PEC nº 300/00, do Deputado Roberto Pessoa, que altera a redação do parágrafo único do art. 243, prevendo que os bens apreendidos em decorrência do tráfico de entorpecentes poderão ser revertidos em benefício de instituições de utilidade pública que, efetivamente, trabalhem para o bem-estar social.

- PEC nº 235/04, do deputado Milton Barbosa (PFL-BA), modifica o art. 243 da Constituição Federal, inserindo o trabalho escravo como causa de expropriação.

Todas essas propostas tramitaram em conjunto à PEC 438/2001 na CD, a partir de 2001. Há ainda a PEC 52/2005, que foi proposta pelo Senador Cristovam Buarque e que tramitou no Senado paralelamente. Como coloca o deputado Tarcísio Zimmermann, em seu relatório sobre a PEC do trabalho escravo na CCJ da CD, “o grande número de proposições apresentadas com esse objetivo dá bem a medida da determinação dos congressistas em não

mais tolerar esse crime” (ZIMMERMANN, 2004). A seguir serão apresentadas as análises de cada uma das propostas, para que sejam identificados eventuais fatores relevantes para a compreensão da tramitação da própria PEC 57/1999.

3.1.1. PEC 232/1995

Submetida à Câmara dos Deputados em 11/10/1995, por Paulo Rocha (PT-PA) e João Passarela (PT-MG) a PEC 232/1995 contou com 174 assinaturas de deputados favoráveis, e inseriu pela primeira vez a discussão sobre a perda da propriedade usada para exploração de mão-de-obra análoga a de escravo no Legislativo brasileiro (ou seja, estabeleceu um marco na forma como o combate ao trabalho escravo seria encarado no Legislativo a partir de então). O texto desta proposta é muito semelhante ao da PEC 57A/1999, ou seja, o que se propõe é a alteração do artigo 243 da Constituição Federal.³¹

A justificativa para a alteração constitucional, declarada pelos autores, revela o contexto em que a proposta foi elaborada:

Passados mais de cem anos da abolição da escravatura não foi ainda este regime de trabalho suprimido da prática social. Tanto o trabalho forçado como o escravo caracterizam-se pelo constrangimento ao trabalho. O último reveste-se de maior gravidade, pois pressupõe a degradação das condições de trabalho. Segundo os relatórios da Comissão Pastoral da Terra e da Organização Internacional do Trabalho é cada vez maior o número de pessoas sujeitas a esta degradante relação de trabalho. O próprio governo brasileiro reconhece no relatório que apresentou em 1994 ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, relativo ao cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que ‘Foi verificada a existência de trabalho não-livre nos estados de Alagoas. Bahia. Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo’. Portanto, o que aqui se propõe é a pena de perdimento da gleba onde for constatado condutas [sic] que favoreçam ou configurem trabalho forçado e escravo, com a reversão dessas áreas aos programas de assentamento de colonos, e os bens apreendidos para programas de fiscalização e repressão a essas condutas³².

Quinze dias depois, a proposta foi encaminhada à CCJC e distribuída para relatoria do Deputado Roland Lavigne (PL-BA) em 03/11/1995. Não há registro de parecer do

³¹ Cf. explicado na Introdução deste trabalho.

³² Diário da Câmara dos Deputados /Ano L - Nº 17/ Sexta-feira 27 de Outubro de 1999, p. 3185.

relator. A tramitação oficial da PEC 232/1995, até onde vão os registros oficiais, encerrou-se aí para efeitos práticos. Há um registro, na data 30/04/1997, de “Fax da Comissão Pastoral da Terra do Maranhão solicitando agilização do trâmite”, mas, o registro seguinte, de 02/02/1999, é o do arquivamento da PEC.

Nove dias depois, a PEC foi desarquivada, novamente encaminhada à CCJC e distribuída para relatoria do Deputado Moroni Torgan (PFL-CE). Foi apensada, em 12/05/1999, à PEC 21/1999 (que trata de um tema relacionado à Previdência e não tem qualquer relação com o tema trabalho escravo ou o artigo 243 da Constituição), que foi posteriormente desapensada, em 20/05/1999, sob requerimento do Deputado Marçal Filho (PT-MS).³³

3.1.2. PEC 189/1999

Submetida em 23/12/1999, foi apensada a PEC 189/1999. Essa PEC é relevante para o entendimento da profundidade das relações institucionais (mais especificamente a relação Executivo-Legislativo) mobilizadas para o combate ao trabalho escravo à época, já que ela tem origem no Poder Executivo. Embora trate também de uma alteração no artigo 243 da Constituição, não faz menção à questão do trabalho escravo, sendo direcionada exclusivamente ao combate ao tráfico de drogas. A alteração proposta pelo documento está em destaque:

Art. 243. As glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas **ou que se prestem, de qualquer modo, para o tráfico ilícito de entorpecentes**, serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei³⁴.

³³ O Deputado Marçal Filho terá participação na tramitação da PEC 57A/1999, apensada a uma PEC de sua autoria, a PEC 21/1999, principalmente através de requerimentos solicitando que a proposta seja colocada em pauta no Plenário.

³⁴ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LV - Nº 01/ Sexta-feira 7 de Janeiro de 2000, p. 142. Grifo nosso.

Essa PEC foi enviada ao Congresso Nacional pelo Ministro Chefe da Casa Civil, acompanhada de uma Exposição de Motivos, redigida pelo então Ministro da Justiça, José Carlos Dias, e enviado à CD com uma mensagem do presidente Fernando Henrique Cardoso. A mensagem ratifica a exposição de José Carlos Dias, que reflete uma preocupação com estratégias utilizadas pelo tráfico, como a construção de pistas para pouso e decolagem de aeronaves clandestinas. Este documento é um indício significativo de uma desconexão da Presidência da República e do primeiro escalão do Executivo em direcionar esforços para a ampliação das disposições constitucionais de combate ao trabalho escravo. Mesmo com uma PEC em análise na CCJC da CD, tratando de alteração do mesmo artigo constitucional, a Presidência da República preferiu não tocar no mérito e submeter um projeto que dizia respeito exclusivamente ao tráfico de drogas.

Esse descompasso não significa um descompromisso de FHC à política de combate. Vale lembrar que, conforme exposto no Capítulo 1, foi em 1995, durante seu governo, que houve o reconhecimento oficial, ante a Organização das Nações Unidas, da existência do problema de trabalho escravo no Brasil, o que abriu uma janela para a implantação de mecanismos oficiais de combate. O desalinhamento desse interesse às propostas de emendamento constitucional, no entanto, revela que existe ainda uma falta de consenso sobre a validade da proposta de expropriação como efetiva forma de punição aos infratores. Uma situação bastante significativa em relação ao *policy stream*: o emendamento constitucional, punindo o proprietário de terras que usa mão-de-obra escrava, ainda não era visto, sequer pela Presidência, como uma política pública necessária em relação a esse tema.

Ambas as propostas (232/1999 e 189/1999) não tiveram tramitação subsequente. O próximo registro é de 2004, depois que foram apensadas à PEC 438/2001, ou seja, a própria PEC 57A/1999, que depois de ser aprovada no Senado em 2001 entrou em tramitação na CD sob essa numeração.

3.1.3. PEC 159/1999

Submetida em 17/11/1999 e apensada à PEC 232/1999 em 13/01/2000, a proposta, do deputado Adão Pretto (PT-RS), tenta incluir no artigo 243 da Constituição uma menção a culturas de transgênicos. A inclusão da complexa discussão sobre transgênicos no

contexto da tramitação das propostas relativas ao artigo 243 revela que não havia uma coordenação no sentido de buscar consensos para o emendamento constitucional relacionado ao trabalho escravo, nem mesmo no próprio Partido dos Trabalhadores.

A PEC 159/1999 foi desapensada da 232/1999 em 2004, pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 438-A³⁵, e em seguida arquivada.

3.1.4. PEC 21/1999

Submetida à Câmara dos Deputados em 14/04/1999, a proposta, de autoria do deputado Marçal Filho (PT-MS), foi também apensada à PEC 232/1995. A matéria propõe alteração do *caput* do artigo 243, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, **e naquelas onde os trabalhadores forem submetidos a condições análogas à escravidão** serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei³⁶.

O apensamento foi feito à revelia do que intencionava o autor, que solicitou o desapensamento, sem sucesso, tanto em 14/06/1999 quanto em 25/06/2001. Em 2004 a PEC 21/1999 passou a tramitar (bem como a 232/1995) juntamente à PEC 438/2011, até que, depois da aprovação desta em segundo turno, em maio de 2012, foi automaticamente desapensada e arquivada em julho de 2012³⁷.

³⁵ A PEC 159/1999 fazia parte de várias propostas apensadas à PEC 57A/1999, que entrou na CD sub o número 438/2001.

³⁶ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LIV - Nº 101/ Terça-feira, 8 de Janeiro de 1999, p. 26377.

³⁷ Ver a participação do Deputado Marçal Filho na tramitação da PEC 438/2001, especialmente em relação à submissão de requerimentos.

3.1.5. PEC 300/2000

Submetida em 22/11/2000, pelo deputado Roberto Pessoa (PFL-CE), a PEC tinha por objetivo incluir ‘instituições de utilidade pública’ como beneficiárias das desapropriações de propriedades apreendidas por tráfico de drogas.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de **instituições de utilidade pública que, efetivamente, trabalhem para o bem-estar social** e de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias³⁸.

A proposta foi apensada à PEC 232/1999 em 28/11/2000, e só voltou a tramitar em 2004, quando ambas estavam apensadas à PEC 438/2001.

Todas essas tentativas de alterar o artigo 243 por deputados ou por iniciativa do Executivo revelam falta de consenso sobre o tema e falta de articulação política em relação aos procedimentos legislativos para a progressão da matéria. No Senado, a primeira PEC a tratar de alterações no artigo 243 foi justamente a PEC 57A/1999, mas, em 2005, foi submetida a PEC 52/2005 do senador Cristovam Buarque, que foi, dentre os projetos paralelos à PEC 57A/1999, o mais relevante e aquele que mais mobilizou articulações. Em certa medida, a tramitação e as discussões relacionadas ao projeto do senador Cristovam compõem o contexto das discussões legislativas da PEC 57A/1999, à qual, inclusive, tramitou em conjunto por alguns meses.

3.1.6. PEC 235/2004

De autoria do deputado Milton Barbosa (PFL-BA), trata-se de uma proposta muito parecida às discutidas anteriormente, ou seja, o deputado propõe alteração no artigo 243

³⁸ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LV - Nº 201/ Quarta-feira, 29 de Novembro de 2000, p. 61924. Grifo nosso.

da Constituição Federal para incluir a submissão de indivíduos ao trabalho escravo entre as ações punidas com a expropriação da propriedade.

No documento em que apresenta a justificativa para a proposta de alteração, Milton faz uma contundente crítica à situação do combate ao trabalho escravo à época, ressaltando a necessidade do aprimoramento da legislação para que punições pudessem ser efetivamente aplicadas aos infratores. O deputado Milton cita diversos casos de flagrantes de trabalho escravo, inclusive com o envolvimento de grandes empresas.

Essa PEC foi apensada à PEC 438/2001 e as duas tramitaram em conjunto.

3.1.7. PEC 52/2005

Na Câmara dos Deputados, a tramitação da PEC 438/2001 fora interrompida na discussão em segundo turno, depois de ter sido aprovada em primeiro turno em 2004, e não tramitou entre 2005 e 2008. A PEC 52 fez a discussão ocorrer no Senado, mesmo depois que a casa já aprovara a PEC 57A/1999.

Protocolada em outubro de 2005 e de autoria do senador Cristovam Buarque, a principal diferença era a menção a trabalho infantil e um texto mais específico, direto, e incisivo (inclusive utilizando a expressão ‘imediatamente expropriadas’, que provocou várias discussões) para o artigo 243:

Art. 243. Serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, as glebas de qualquer região do País onde ao menos uma das hipóteses seguintes for verificada:

I – cultura ilegal de plantas psicotrópicas;

II – exploração de trabalho escravo, ou pessoa sujeita à situação análoga à de escravo;

III – exploração de trabalho infantil.

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 ou infantil será confiscado e se reverterá, conforme o caso:

I – em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados;

II – no assentamento dos colonos escravizados que já trabalhavam na respectiva gleba;

III – na educação pública e em programas de esporte e lazer;

IV – no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão aos crimes de tráfico de entorpecentes e drogas afins e de trabalho escravo ou infantil³⁹.

A proposta foi, logo em seguida, encaminhada à CCJC para ser distribuída ao relator, mas a distribuição ocorreu apenas em 21/09/2007, para o senador Arthur Virgílio (PSDB-AM)⁴⁰. O senador fez um relatório favorável, mas depois de pautada na Comissão, a matéria retornou ao senador para reexame, em julho de 2008. Relatos dos entrevistados indicam que essa manobra está relacionada ao cumprimento dos prazos regimentais para submissão do relatório e principalmente aos acordos que estavam sendo costurados e que levavam em conta também a tramitação da PEC 438/2001 na Câmara dos Deputados.

A próxima atualização oficial data de novembro de 2009, quando a matéria foi redistribuída para relatoria da senadora Kátia Abreu, que **‘segurou a proposta’**, sem emitir relatório, até o final da Legislatura, em dezembro de 2010. Conforme disposições regimentais, a proposta foi arquivada, e só retomou a tramitação em março de 2011, depois que o Senador Cristovam Buarque teve aprovado seu requerimento para desarquivamento da PEC. Em março de 2011 a matéria estava aguardando, na CCJ, distribuição para relator, o que não ocorreu: o próximo registro de trâmite é de agosto de 2012, quando Cristovam Buarque submeteu um requerimento de que a PEC fosse apensada à PEC 57A/1999, que acabara de retornar ao Senado depois de ter sido aprovada na CD. O requerimento defendia que as propostas deveriam tramitar conjuntamente porque diziam respeito ao mesmo tema. Dessa forma, em setembro de 2012, as propostas, já apensadas, aguardavam distribuição na CCJC.

No entanto, dois meses depois, o próprio senador Cristovam Buarque fez um requerimento para que a PEC 52/2005 fosse desapensada e passasse a ter tramitação autônoma. O pedido foi aprovado pela Mesa do Senado Federal e, em dezembro daquele ano, a matéria estava novamente na CCJC, aguardando distribuição a um novo relator. Conforme entrevistas realizadas com assessores do gabinete do Senador, que acompanharam as articulações para acelerar a tramitação, o pedido de desapensamento teve o objetivo de evitar

³⁹ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LX - Nº 161/ Quinta-feira, 6 de Outubro de 2005, p. 34087.

⁴⁰ Segundo o artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, com o final da 52ª Legislatura, a matéria, parada na CCJC, foi remetida à Secretaria-Geral da Mesa. No início de 2007, a Secretaria-Geral retornou o projeto à CCJC.

que essa apensada dificultasse ainda mais a tramitação já conturbada da PEC do Trabalho Escravo.

A matéria foi designada ao senador Cícero Lucena (PSDB-PB) em junho de 2013, e recebeu um relatório favorável em 08/08/2013. Desde então a matéria aguarda para ser pautada na Comissão. É importante destacar que não foram apresentadas emendas ao projeto, mas o senador Cícero Lucena manifesta, em seu parecer, a necessidade de tais emendas para “desestimular a denúncia leviana da existência de exploração de trabalho escravo e infantil”, designar os bens apreendidos também à reforma agrária, e também defende “que o dispositivo deixe de fazer referência apenas à expropriação de áreas rurais”, mencionando como exemplo a gravidade da ocorrência de exploração de mão-de-obra de imigrantes em São Paulo⁴¹.

Essas alterações, sugeridas pelo relator, foram, de fato, discutidas e implementadas na PEC 57A/1999, que tramitava no Senado em paralelo. Assessores parlamentares do Senado deixaram claro, em entrevistas realizadas em fevereiro de 2014, que esse projeto teve por objetivo manter a proposta em discussão, ainda que somente no Senado, e foi uma resposta aos entraves que a tramitação da PEC 438/2001 estava enfrentando na Câmara: ‘não deixar o assunto esfriar’, nas palavras de um assessor. Existia também a percepção e a expectativa de que a PEC seria alterada na Câmara e que voltaria ao Senado. Dessa forma, a PEC 52/05 foi uma forma de ‘adiantar’ as discussões sobre o tema e ‘preparar o terreno’ para a reentrada da proposta principal no plenário do Senado. A seguir serão apresentadas as várias fases de tramitação da PEC 57A/1999.

3.2 PEC 57/1999: Senado, 1999-2001

Na primeira passagem pelo Senado, a PEC do Trabalho Escravo foi denominada PEC 57/1999 (tendo recebido a denominação PEC 57A/1999 depois de ter retornado ao

⁴¹ O relatório do senador não foi ser votado pela Comissão, e portanto não foi publicado no Diário do Senado. Por esse motivo não há uma referência oficial para o texto. A íntegra do relatório do senador Lucena está disponível no endereço <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=133963&c=RTF&tp=1>. Acesso em 24/05/2014.

Senado, em 2012). A proposta do Senador Ademir Andrade (PSB-PA) foi submetida em 18/06/1999, e ocorreu na sequência de reportagens da revista *Veja* (24/03/1999) sobre o tema trabalho escravo e num momento em que a questão recebia atenção internacional.

A proposta foi distribuída pela CCJ ao Senador Romeu Tuma (PTB-SP) para relatoria no início de julho do mesmo ano. Seu relatório, com voto favorável à aprovação, foi submetido em agosto de 1999, mas a matéria somente foi pautada e aprovada na CCJ dois anos depois, em agosto de 2001. O parecer aprovado pela CCJ, contendo o voto do relator, reconhece que “a punição pelo exercício do aliciamento e submissão do trabalhador ao trabalho escravo está a carecer de medida severa, capaz de inibir a ação dos infratores”⁴².

Após a aprovação, a proposta seguiu de forma relativamente rápida para o plenário, onde entrou em pauta repetidas vezes, sem que o projeto fosse discutido pelos parlamentares. Essa falta de discussão, conforme apurado, é resultado da falta de acordo entre os líderes partidários, mas também fruto da exigência regimental (o artigo 363 do Regimento Interno do Senado) para a tramitação de uma PEC: a proposta deve ser pautada em plenário por cinco vezes antes de ser votada, para que exista a oportunidade de que os parlamentares submetam emendas.

Na quinta e última sessão, em que foi proposta a Emenda nº 1, encontram-se informações relevantes para compreender o grau de articulação (ou a falta dela) entre os próprios senadores da bancada do PT. Ainda que estivesse em pauta a PEC 57/1999, anunciada pelo presidente da sessão ordinária de 05/09/2001, o senador Edison Lobão (PFL-MA, hoje no PMDB-MA), a palavra de ordem foi solicitada pelo senador Eduardo Suplicy, que passou a falar sobre o Código Florestal e outros assuntos não relacionados ao tema. Após a interrupção, a Emenda proposta pelo senador Juvêncio da Fonseca (PMDB-MS) foi lida. Seu objetivo era incluir um segundo parágrafo ao texto constitucional do artigo 243, com o seguinte texto:

§ 2º Nos casos de arrendamento, os proprietários rurais ficam excluídos das sanções previstas neste artigo, relacionadas com o trabalho escravo explorado pelo arrendatário⁴³.

A proposta retornou à CCJ, para que o senador Romeu Tuma pudesse preparar seu parecer de relator sobre a nova emenda apresentada. Seu relatório, pela rejeição da emenda,

⁴² Diário da Câmara dos Deputados /Ano LVI - Nº 105/ Sexta-feira, 17 de Agosto de 2001, p. 17218.

⁴³ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LVI - Nº 117/ Quinta-feira, 06 de Setembro de 2001, p. 20979.

foi aprovado pela Comissão em 26/09/2001. Em seu relatório, Tuma argumenta que, caso a emenda fosse aprovada,

O proprietário que explore trabalho escravo em suas terras mediante arrendatários fictos, vulgarmente conhecidos como “laranjas”, não [viria] a ter a sua propriedade expropriada em razão da prática do referido crime de utilização de mão-de-obra escrava⁴⁴.

3.2.1. Votação em primeiro turno

Da CCJ, a proposta seguiu ao plenário, onde entrou em pauta em 15/10/2001 e foi aprovada em 17/10/2001. Conforme determina o regimento, a Emenda teve votação em separado. A seguir uma análise da sessão em que a PEC foi deliberada.

A sessão foi presidida pelo senador Ramez Tebet (PMDB-MS). As orientações às bancadas, pelos líderes partidários, foram:

Senador/partido	Orientação	Observação
José Eduardo Dutra (PT-SE)	Favorável	Bloco da oposição
Ademir Andrade (PSB-PA)	Favorável	--
Hugo Napoleão (PFL-PI)	Favorável	--
Ney Suassuna (PMDB-PB)	Favorável	--
Geraldo Melo (PSDB-RN)	Favorável, mas libera voto da Bancada.	Bloco do Governo
Carlos Patrocínio (PTB-TO)	Favorável	--

Tabela 3. Orientações de líderes partidários da votação em primeiro turno da PEC 57/1999. Fonte: elaborado pelo autor a partir dos registros da tramitação.

Aprovada por unanimidade o texto da proposta, passou-se à votação da Emenda nº 1. Os líderes partidários do Bloco (o bloco da oposição), do PFL, do PSB e da Liderança do Governo, orientam o voto ‘Não’, seguindo o parecer do relator Romeu Tuma. Tuma, em seguida, pede a palavra e esclarece que a emenda modificaria o projeto, reiterando ainda que

[...] a Justiça lutou muito até que se mudasse esse texto. Porque o arrendatário passa a ser “laranja” e, assim, ninguém mais vai sofrer sanção, porque sempre haverá um “laranja” como arrendatário. A Justiça é que vai

⁴⁴ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LVI - Nº 130/ Sábado, 29 de Setembro de 2001, p. 23147.

julgar, não se faz por antecipação um julgamento. Na fase final, julgada a procedência das acusações, o juiz propõe a desapropriação⁴⁵.

Apesar do encaminhamento dos líderes, quatro⁴⁶ senadores votam ‘Sim’ à emenda nº 1: Ricardo Santos (PSDB-ES), Arlindo Porto (PTB-MG), Gilvam Borges (PMDB-AP), Pedro Simon (PMDB-RS). Como será exposto adiante, esses senadores estão alinhados à Bancada Ruralista.

3.2.2. Votação em segundo turno

O texto aprovado em primeiro turno foi colocado em discussão no plenário do Senado em outubro de 2001, e votado na terceira sessão de discussão, em 31/10/2001, sem que houvessem sido submetidos requerimentos de emendas. Na votação de segundo turno, a PEC foi aprovada por unanimidade. Todos os líderes partidários, citados na Tabela 3, encaminharam a votação favoravelmente a suas bancadas. Durante a votação, o senador Ademir Andrade faz uma manifestação, salientando a importância do acordo de lideranças e também o fato de o Governo ter sido favorável. O senador também menciona uma reportagem no programa Fantástico, da Rede Globo (programa de 21/10/2001), que denunciava a ocorrência de trabalho escravo no campo brasileiro. O fato de essas ocorrências serem de amplo conhecimento da população brasileira é apontado como forte estímulo a que os senadores votassem a favor.

Como as definições de trabalho escravo geraram uma série de divergências no futuro da tramitação da PEC, é relevante salientar aqui as características de trabalho escravo apontadas pelo senador Ademir Andrade nessa manifestação, que, conforme o resultado da votação, representavam consenso entre os senadores, naquele momento. Ademir Andrade argumenta:

⁴⁵ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LVI - Nº 142/ Quinta-feira, 18 de Outubro de 2001, pp. 25355 - 25358.

⁴⁶ A ata registra seis votos favoráveis à emenda nº 1, mas os senadores Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) e Bernardo Cabral (PFL-AM) fizeram, posteriormente, um pedido de que constasse em ata que se equivocaram e que seus votos deveriam ser contabilizados como ‘Não’.

Sr. Presidente, falo aqui da situação de milhares de trabalhadores que vivem em áreas de extrema pobreza e são atraídos, em geral, para outras regiões com promessas de salários e condições de trabalho. Quando chegam nas fazendas perdem a liberdade, são submetidos ao trabalho sob pena de tortura e os salários prometidos viram dívidas, já que, quando existem, são insuficientes para custear as despesas com hospedagem, alimentação, instrumentos de trabalho, coisas inclusive que a legislação brasileira não permite⁴⁷.

A manifestação que o senador registrou deixa claro que as características como ameaça de morte ou tortura, escravidão por dívida e o deslocamento desses trabalhadores de suas regiões de origem constituem um consenso entre os senadores para a definição das práticas que definiriam o trabalho escravo. Em sua manifestação, Ademir Andrade ressalta ainda as dificuldades de fiscalização e repressão à prática. Segundo ele, o Grupo Móvel de Fiscalização, vinculado ao Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado do Ministério do Trabalho e criado em 1995, representou um avanço, já que, antes de sua criação, a fiscalização era feita exclusivamente pelas Delegacias Regionais de Trabalho de forma ineficiente. O senador Andrade menciona ainda as grandes extensões territoriais das regiões com ocorrência de trabalho escravo, que, diante das deficiências no aparelhamento dos agentes fiscalizadores (como a falta de helicópteros) torna esse combate ainda mais desafiador.

A persistência da impunidade é um argumento relevante a favor da PEC 57A/1999. Ainda segundo o documento submetido ao Plenário pelo senador Ademir Andrade, as leis em vigor, tanto do Código Penal quando da CLT, não permitem uma punição efetiva aos infratores. Ele cita o caso de um proprietário condenado no Pará em 1999, mas cuja pena foi revertida em pagamento de cestas básicas. Punições tão brandas facilitariam a reincidência e não constituiriam medidas eficazes de combate ao trabalho escravo. O senador menciona ainda a Lei nº 9.777, que alterou o Código Penal e passou a prever punições mais rígidas para a prática, e a PEC 29/2000, que tornaria competência da Polícia Federal crimes contra os direitos humanos, entre os quais o trabalho escravo⁴⁸.

Ao final da votação unânime, o senador Ramez Tebet, que presidia a sessão, anuncia com entusiasmo: “A matéria vai à Câmara dos Deputados”. Havia uma grande

⁴⁷ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LVI - Nº 152/ Quinta-feira, 1º de Novembro de 2001, p. 26987.

⁴⁸ A proposta, conhecida como Reforma do Judiciário, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2004, dando origem à Emenda Constitucional nº 45, daquele ano.

expectativa de que a PEC fosse também aprovada na CD, onde já tramitavam projetos similares⁴⁹.

No dia 20/11/2001, a Secretaria Geral da Mesa do Senado recebeu o Ofício/PFDC/Nº 236, de 14.11.2001, da Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão (Subprocuradora-Geral da República), Dra. Maria Eliane Menezes de Farias, em apoio à PEC. O ofício foi encaminhado ao então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves (PSDB/MG). Tais mensagens de apoio, como se verá ao longo da tramitação, representam um incentivo, em geral aos presidentes das Casas legislativas, para que a matéria seja colocada em pauta.

Chama a atenção, nesse período, o prazo relativamente curto entre a submissão da proposta e sua aprovação, e o “papel dos senadores não apenas como revisores, mas também como iniciadores de relevantes proposições legislativas” (GOMES, 2013, p. 32; cf. LEMOS, 2008; ARAÚJO, 2009). Outro fator de relevância no período é a presença de seu autor, o então senador Ademir Andrade, durante o processo de tramitação pelo Senado. A presença do autor da proposta durante a tramitação foi apontada por vários entrevistados como um fator de favorecimento às articulações necessárias para a aprovação do projeto. O autor do projeto teria um interesse maior em estabelecer os consensos necessários para a aprovação de um projeto de sua autoria, considerando a repercussão de sua iniciativa. Não se pode ignorar também a influência da mídia na divulgação do tema trabalho escravo, como pôde ser observado nos próprios discursos dos senadores. Como observado na seção 2.2, a mídia tem uma participação importante na formulação da agenda dos formuladores de políticas públicas.

3.3. PEC 438/2001: Câmara dos Deputados, 2001-2012

Neste período é possível identificar eventos externos que afetaram a tramitação. Nota-se, a partir desse período, um envolvimento maior do Executivo, principalmente através de suas Secretarias (o que pode ser observado em iniciativas como a criação da Lista Suja do Trabalho Escravo). Foi também um período de forte obstrucionismo à matéria por parte dos ruralistas, que só pôde ser vencido, com conclusão da votação da matéria em primeiro turno,

⁴⁹ Essa informação foi obtida junto ao gabinete do Deputado Marçal Filho (PT-MS), que foi o autor da PEC 21/1999 e que tramitava na CD com dificuldade. A passagem unânime de uma proposta similar pelo Senado criou a expectativa de que isso facilitaria a tramitação na CD.

porque a repercussão da Chacina do Unaí mobilizou os ‘públicos desatentos’ e foi um fator de pressão decisivo para a aprovação em primeiro turno.

3.3.1. Tramitação na CCJC

Assim que foi apresentada à CD, em novembro de 2001, a PEC 57/1999, rebatizada de PEC 438/2001, foi apensada à PEC 232/1995 e às suas respectivas apensadas (analisadas na seção 4.1 deste trabalho). A matéria só foi distribuída ao relator um ano depois, em novembro de 2002.

O Deputado Moroni Torgan (PFL-CE), alinhado aos interesses ruralistas, foi apontado o relator em 05/11/2002, mas não submeteu qualquer relatório. Em julho de 2003, o presidente da casa, amparado pelo art. 52, § 3º do Regimento Interno⁵⁰, avocou a PEC, que foi designada ao Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP).

Seu parecer favorável, submetido em novembro de 2003 e aprovado por unanimidade em 11/02/2004, lembra que “à luz da nossa Carta Maior de 1988, o conceito de propriedade rural não é absoluto e sim relativo, devendo, nos termos constitucionalmente prescritos, obedecer a sua função social”⁵¹. O relator lembra ainda o artigo da Constituição que define o que se enquadra nessa função social:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

⁵⁰ O artigo 52 do Regimento da CD determina os prazos a serem cumpridos pelos deputados. O terceiro parágrafo determina: “Esgotado o prazo destinado ao Relator, o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária”. O Regimento da casa está disponível no endereço http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf. Acesso em 12/12/2013.

⁵¹ Relatório do deputado Luiz Eduardo Greenhalgh à PEC nº 438, de 2001, disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CD3457FB8A447B88A4979F77D2EF5317.proposicoesWeb2?codteor=183748. Acesso em 12/12/2003.

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O relatório do deputado Greenhalgh foi aprovado pela CCJ num contexto já conturbado pela repercussão do episódio conhecido como Chacina do Unaí, conforme discutido a seguir.

3.3.2. Constituição de Comissão Especial e Chacina do Unaí

Durante uma fiscalização de rotina em fazendas da região de Unaí, em Minas Gerais, quatro funcionários do Ministério do Trabalho e Emprego foram assassinados enquanto realizavam fiscalização em fazendas de feijão, por pistoleiros supostamente contratados por fazendeiros conhecidos como os ‘reis do feijão’⁵². O crime gerou comoção nacional e repercutiu até mesmo internacionalmente, trazendo foco para a PEC do Trabalho Escravo e tornando-a uma das principais bandeiras dos órgãos envolvidos no combate ao trabalho escravo.

Na sequência dos acontecimentos, em fevereiro de 2004, a tramitação oficial da CD registra o apensamento da PEC 235/2004, analisada na seção 4.1 deste trabalho. No início de março, foi instalada a “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 438-A”, pelo presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP). Evocando o § 2º do art. 202 do Regimento Interno, o deputado Cunha estabelece o prazo de 40 sessões para que a Comissão Especial, recém-formada, proferisse parecer à PEC nº 438-A.

Logo no dia seguinte, três de março de 2014, dá-se a formação da Comissão Especial, com a abertura de prazo para a apresentação de emendas ao projeto, e tendo na figura do Deputado Tarcisio Zimmermann (PT-RS) o seu designado relator. Conjuntamente

⁵² Esses fazendeiros, os irmãos Norberto e Antério Mânica, haviam sido multados em valores próximos a dois milhões de reais por um dos auditores assassinados, Nelson José da Silva. Antério foi eleito prefeito em 2004, tendo recebido direito a foro privilegiado. Até 2013, esteve preso por um período menor do que um mês, e ainda não havia sido jugado (SDH, 2013, p. 84). Em 2009, um projeto de lei aprovado no Senado, de autoria do senador José Nery (PSOL/PA) tornou a data dos assassinatos, 28 de janeiro, o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo.

são recebidas e anexadas as PECs: 300/2000, 235/2004, 21/1999, 232/1995, 159/1999, 189/1999 (analisadas na seção 3.1).

Nos dias subsequentes, até o fim do prazo para a apresentação de emendas, muitos foram os requerimentos apresentados, especialmente aqueles com o intento de convocar autoridades e instituições, das mais diversas esferas e poderes, para audiências públicas. São apresentados adiante esses convites, que ajudam a compreender o contexto da discussão e os órgãos e instâncias que estavam sendo chamados ao envolvimento com a PEC.

O Deputado José Thomaz Nonô (PFL-AL) convida: Sandra Lia Simon, procuradora-geral do trabalho (Ministério Público do Trabalho); o então ministro presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Francisco Fausto Paula de Medeiros; Leonardo Monteiro (PT-MG); Rolf Backmart, naquele momento presidente do Incra; as instituições Contag, CNA e CPT, e, ainda, delegados das Delegacias Regionais do Trabalho em regiões de conflito em Minas Gerais, entre eles, especificamente, Carlos Calazans. Há ainda o convite ao prefeito da cidade de Unaí, José Braz da Silva.

Eduardo Barbosa (PSDB-MG) convida Ruth Beatriz de Vasconcelos, secretária de inspeção do trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, na forma de pedido de esclarecimentos sobre “as condições em que são realizadas as fiscalizações do trabalho em todas as regiões do País; as ações do MTE para o combate ao trabalho escravo [...] formas alternativas de contratação de trabalhadores rurais com base na legislação em vigor”⁵³.

Isaías Silvestre (PSB-MG) convida Patrícia Audi, então coordenadora (Brasil) do Programa da Organização Internacional do Trabalho contra o Trabalho Forçado, entre outros, para comporem mesa na discussão sobre a erradicação do trabalho escravo no Brasil. Teté Bezerra (PMDB-SP) convida Dom Pedro Casaldáliga, bispo de São Felix do Araguaia (MS) e membro da CPT e Aninho Mucundramo Irachande, cientista político.

Destaca-se um novo requerimento de Leonardo Monteiro (PT-MG), convidando os integrantes da Comissão Especial a realizarem uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, explicitando no documento sua preocupação com o cenário nacional e o local (dado os acontecimentos em Unaí). Além dos integrantes da Comissão Especial foram convidadas outras tantas autoridades, membros da sociedade e representantes

⁵³ Requerimento (REQ) 9/2004 PEC438/01, do Dep. Eduardo Barbosa. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0E5D3A857A8CDA179130FE320FE2F172.proposicoesWeb1?codteor=201032. Acesso em 13/12/2013.

de instituições ligadas à questão do trabalho escravo. Na justificativa do requerimento, revela o impacto da Chacina de Unaí para a PEC do Trabalho Escravo:

O assassinato dos fiscais da Delegacia Regional do Trabalho, no noroeste mineiro, evidenciou a grande presença de trabalhadores em condições degradantes e trabalho escravo naquele estado.

Com esta audiência, espero que possamos traçar um perfil da situação em Minas Gerais, desta perversidade que é o trabalho escravo em fazendas de feijão, cana e café, dentre outros. É também uma forma de envolver todas as autoridades mineiras nesta discussão⁵⁴.

Ronaldo Caiado (PFL-GO) faz o último requerimento, em que convida Raul Jungmann (PPS-PE, ex-presidente do INCRA e ex-ministro do Desenvolvimento Agrário) a participar da reunião da audiência pública da Comissão Especial. Também nesse período foram submetidas três propostas de emendas, enviadas até ao fim do prazo estipulado pela Comissão Especial.

Apenas um dia depois da data máxima prevista para a entrega de propostas de emenda à Comissão Especial (27/04/2004), o deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS), exercendo seu papel de relator, publica seu parecer. Em um texto de quatorze páginas, mostra-se favorável à aprovação da PEC 438/01, fundamentando seu voto em uma longa defesa da mudança da lei (em vigor), tornando assim muito mais severas as punições a todos aqueles culpados de promover o trabalho escravo. O texto de Zimmermann defende a aprovação da PEC 438/01 baseando-se no mérito da proposta, a saber, a expropriação de propriedades vinculadas ao uso do trabalho escravo, única maneira possível de **erradicar** o trabalho escravo no Brasil (e não apenas combatê-lo), dado que:

A ineficácia do sistema de sanções pode ser demonstrada pelos casos de reincidência. Apesar das fiscalizações realizadas, das multas aplicadas e mesmo dos processos criminais encaminhados, há casos de propriedades rurais que foram autuadas novamente, pouco tempo depois, pelo mesmo motivo [...] (ZIMMERMANN, 2004, p.7).

⁵⁴ Requerimento (REQ) 12/2004 PEC438/01, do Deputado Leonardo Monteiro. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0E5D3A857A8CDA179130FE320FE2F172.proposicoesWeb1?codteor=201656. Acesso em 13/12/2013.

Ainda aponta as nocivas consequências de uma possível demora na aprovação da PEC 438/01, salientando a ineficácia da atual legislação sobre o assunto, que

[...] apesar dos avanços e de todo esforço já feito [...] geram impasses na erradicação do trabalho escravo e fragilizam a posição do Estado brasileiro, internamente, perante as vítimas e, a sociedade; externamente, perante a comunidade internacional, por força dos tratados assinados que o país se obrigou a cumprir (Ibid.).

A síntese do parecer favorável à PEC 438/01, da parte do relator, pode ser dada pelo parágrafo adiante citado, em que o deputado ressalta a importância histórica do momento vivido por todos aqueles envolvidos na discussão e deliberação do projeto de emenda constitucional:

Não podemos deixar de fazer uma profunda reflexão do significado maior da PEC 438-A. Transcorrido mais de um século desde a Lei Áurea, o Parlamento brasileiro tem diante de si a missão de discutir e votar outro importante documento jurídico sobre o trabalho escravo. Não podemos deixar, pois, de considerar que estamos diante de um momento histórico para a Nação, o momento de uma **Segunda Abolição** (Ibid., pp.13-14, grifo nosso).

A partir desse momento, a expressão **Segunda Abolição** passa a ser utilizada pela mídia e pelos defensores da PEC para se referirem ao projeto. Constitui ainda o relatório do deputado a defesa da rejeição das propostas apensadas (232/1995, 235/2004, 21/1999, 189/1999 e 300/2000), uma consequência natural da aprovação da PEC 438/2001 (de acordo com o Regimento da Casa), e ainda a defesa da rejeição das três emendas submetidas.

A rejeição da emenda n.º 1, por introduzir a tipificação **crime hediondo** para aqueles que incorrerem na promoção (qualquer seja ela) do trabalho escravo; esta emenda, mesmo compreendendo-se suas aspirações (trabalho escravo como crime contra à dignidade humana), esbarra na natureza da proposta, que diz respeito ao campo das leis ordinárias, e não das normas constitucionais, como é o caso da PEC 438/2001.

O deputado propõe rejeitar a emenda n.º 2 por sustentar a vinculação “expropriação ao trânsito em julgado da sentença, o contraditório e a ampla defesa” ao texto original, vista pelo relator como desnecessária, já que, em suas palavras “essas são garantias constitucionais que continuarão a vigorar na plenitude de seus efeitos após a promulgação da PEC e nem mesmo poderiam ser objeto de supressão, já que representam cláusula pétrea” (ZIMMERMANN, 2004, p.11); ainda, por incluir a expropriação de áreas urbanas associadas àqueles que do trabalho escravo tiraram proveito, o que, para o relator, diferencia-se do mérito do texto original, pois

[...] o trabalho escravo em propriedade rurais ocorre com frequência muito maior do que em áreas urbanas, o que justifica o seu tratamento em separado [...] nas áreas urbanas o espaço físico da propriedade (o galpão da fábrica ou oficina) não tem a mesma importância como fator de produção que tem a propriedade rural [...] mais importante nas fábricas e oficinas urbanas são as máquinas e equipamentos operados pelos trabalhadores e a legislação já permite o confisco dos objetos usados como instrumento para prática de crimes (Ibid., pp. 10-11).

A emenda n.º 3, segundo o relator, deve ser rejeitada por defender “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, direta ou indiretamente, das condutas que caracterizaram a exploração do trabalho escravo” (Ibid., p. 11), o que, para ele, vai de encontro com o principal objetivo da PEC 43801, ou seja, o de justamente expropriar o proprietário culpado pelo crime de trabalho escravo em suas terras. Assim,

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, os ônus reais etc. São institutos incompatíveis e não há como conciliar os efeitos pretendidos pela PEC com os da Emenda N.º 3 (Ibid.).

A Comissão Especial, em junho de 2013, faz a sua primeira reunião deliberativa, para a apreciação do parecer do relator à PEC 438-A/2001. Na ocasião, o deputado Zimmermann faz um breve resumo do seu texto, salientando, mais uma vez, dois aspectos importantes da PEC:

Essa emenda constitucional incorpora a ideia de que as vítimas de trabalho escravo devem e têm o direito a uma reparação e estabelece mecanismo para tanto, que é o de garantir o assentamento prioritário dos trabalhadores vítimas do trabalho escravo nas terras expropriadas, nas terras confiscadas, e a utilização dos equipamentos e das benfeitorias também prioritariamente em favor desses trabalhadores.

Essa emenda constitucional, ainda que possa ter possibilidades de aperfeiçoamento, no essencial contempla os 2 vértices fundamentais do compromisso social brasileiro da erradicação do trabalho escravo: de um lado, a inviabilização econômica e, de outro, reparação às vítimas do trabalho escravo⁵⁵.

Integrante da comissão, Asdrúbal Mendes Bentes (PMDB-PA) faz o pedido de vista, por concordar em parte com o texto apresentado pelo relator e pretender fazer o seu voto em separado. Ao justificar seu pedido de vista, menciona a problemática conceitual constitucional de ‘trabalho escravo’:

Concordamos em que o trabalho escravo deva ser definitivamente varrido do mapa deste País e do mundo, mas entendemos ser absolutamente imprescindível que se conceitue, porque senão vamos continuar à mercê das mentes arejadas ou doentias de burocratas deste País (Ibid.).

Isaías Silvestre (PSB-MG), então presidente da Comissão Especial, concede o pedido de vista, que, depois, também seria solicitada por Paulo Rocha (PT-PA), tornando o voto em separado de ambos os parlamentares que pediram vista, a serem feitos na próxima reunião.

Os nomes que estavam presentes nesta primeira reunião são importantes para a tramitação: Isaías Silvestre (PSB-MG, presidente), Bernardo Ariston (PMDB-RJ, vice-presidente), Tarcísio Zimmermann (PT-RS, relator), além dos titulares: Almerinda de Carvalho (PMDB-RJ), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), André Zacharow (PDT-PR), Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), Asdrúbal Mendes Bentes (PMDB-PA), Colbert Martins (PPS-BA), Dr. Clair (PT-RJ), Eduardo Barbosa (PSDB-MG), Enio Bacci (PDT-RS), Helenildo Ribeiro (PSDB-AL), Josué Bengtson (PTB-PA), Luiza Erundina (PSB-SP), Marcelo Ortiz (PV-SP), Neyde Aparecida (PT-GO), Paulo Rocha (PT-PA) e Zé Lima (PP-

⁵⁵ Notas taquigráficas da Reunião ordinária N°: 0422/04 da COMISSÃO ESPECIAL - PEC N° 438-A/01. Disponíveis em <http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0422/04>. Acesso em 28/03/2014.

PA). Deixaram de comparecer os Deputados Anivaldo Vale (PSDB-PA), Daniel Almeida (PCdoB-BA), Francisco Rodrigues (PFL-RR), Homero Barreto (PTB-TO), José Thomaz Nonô (PFL-AL), Kátia Abreu (PFL-TO), Leonardo Monteiro (PT-MG), Marcos Abramo (PFL-SP), Medeiros (PL-SP), Ricardo Rique (PL-PB), Ronaldo Caiado (PFL-GO), Teté Bezerra (PMDB-MT) e Wagner Lago (PP-MA). Essas ausências, que em sua maioria são de deputados ligados à bancada ruralista, foram uma tentativa de esvaziar a Comissão e assim impedir os trabalhos por falta de quórum. Diversos desses parlamentares ausentes protagonizaram as manobras obstrucionistas ao longo de toda a tramitação.

No dia 30/04/2004 foi encerrado o prazo de vista. Após doze dias, Tarcísio Zimmermann (PT-RS) modifica o primeiro parecer apresentado para a comissão, dizendo-se “convencido da necessidade de tornar mais precisa a redação da PEC”⁵⁶. Inclui, então, parte de uma das emendas antes completamente descartada, mais especificamente, a que tratava da reafirmação de garantias constitucionais (art. 5º da Constituição Federal), e, ainda, na íntegra uma das outras emendas antes descartada, a saber, a que inclui a escravidão urbana. Do relatório original, pode-se ler, agora, uma nova emenda (que altera a redação e um dos méritos da PEC 438-A/01), sendo ela um novo parágrafo ao art. 243 da Constituição:

Estabelece o § 2º que serão também expropriados, sem qualquer indenização, os imóveis urbanos, assim como todo e qualquer bem de valor econômico neles apreendidos, em decorrência da exploração do trabalho escravo (Ibid.).

No mesmo dia, ocorre a reunião deliberativa ordinária, para a discussão e votação do parecer do relator à PEC 438-A/2001. Na sessão, cercada de expectativa e acompanhada por um público diverso, Tarcísio Zimmermann (PT-RS) inicia a explicação e justificação na mudança do texto. Em seguida, instaura-se o confronto entre duas posturas distintas: de um lado, parlamentares dispostos a agilizar o trâmite e aprovação do texto sem a necessidade da volta do mesmo para nova apreciação no Senado, sendo apenas necessário (e inevitável), o trecho que inclui novo mérito, a do trabalho escravo urbano; entre eles, destaca-se Paulo Rocha (PT-PA), que clama ao plenário “Queremos aprovar de forma regimental proposta que

⁵⁶ Apresentação da Complementação de Voto pelo Dep. Tarcísio Zimmermann. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0E5D3A857A8CDA179130FE320FE2F172.proposicoesWeb1?codteor=222631. Acesso em 15/03/2014.

assegure a agilidade exigida pelo momento em nosso País. Então, para ficar bem claro, não gostaríamos que a proposta voltasse ao Senado⁵⁷”.

O posicionamento oposto é representado por Kátia Abreu (PFL-TO) e Ronaldo Caiado (PFL-GO). A primeira, além de propor a inserção de dois incisos (e, durante a sessão, ressalta serem três), *ipsis litteris*, do art. 5º da Constituição Federal, acrescenta outro, somando-se, ao fim, quatro (incisos 54, 55, 57 e 39). Caiado retoma discussão naquele momento já superada, isto é, a da inclusão da tipificação da exploração do trabalho escravo como crime hediondo, causando mudança tamanha no texto da PEC que, inevitavelmente, seria necessário que ela voltasse ao Senado (desconsiderando-se o debate sobre a pertinência da proposta).

José Thomaz Nonô (PFL-AL), lembrando toda sua biografia dedicada ao mundo do judiciário no país, interrompe o que considera discussão infrutífera, alegando ser irrelevante a presença dos incisos em debate, pois são parte de artigo da constituição (cláusula pétrea), garantias pressupostas e indiscutíveis. Desta maneira, encaminha o debate em plenário para o seu fim, de modo a promover acordo entre os parlamentares, acatando, apenas, a mudança redacional já proposta anteriormente pelo relator e o envio do excerto do trabalho escravo urbano para o Senado.

Ronaldo Caiado (PFL-GO), novamente toma a palavra e problematiza o que, a seu ver, tornar-se-ia a PEC 438-A sem a inclusão do trabalho escravo urbano e, ainda, uma suposta hostilidade para com o setor rural:

É preciso que se explique a todo cidadão urbano que não é correto colocar o setor rural no banco dos réus. [...] A discussão não pode ser preconceituosa, e as decisões não podem ser tomadas como se o trabalho escravo existisse única e exclusivamente no setor rural. [...] Por que dizer, então, que o setor rural é uma zona franca da prática do trabalho escravo? Quer dizer que no setor rural há penas e expropriação e no setor urbano há a liberdade para a prática do trabalho escravo? [...] Não existe uma Constituição urbana e outra rural. Temos uma só Constituição para todos nós brasileiros (Ibid.).

Já no fim dos trabalhos, o relator enuncia o texto do seu parecer, que passa a ter o seguinte arranjo:

As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão

⁵⁷ Arquivo Sonoro da Reunião Ordinária Deliberativa da Comissão Especial do dia 12/04/2004. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=22321>. Acesso em 15/03/2014.

imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, com assentamento prioritário aos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º desta Constituição.

Ainda acrescentamos ao art. 243 o § 2º:

Serão também expropriados, sem qualquer indenização, os imóveis urbanos, assim como todo e qualquer bem de valor econômico nestes apreendidos, em decorrência da exploração do trabalho escravo, observado, no que couber, o disposto no art. 5º da Constituição (Ibid.).

Posto em votação por Isaías Silvestre (PSB-MG), presidente da comissão, o texto é aprovado por unanimidade. Cabe destacar aqui a presença de inúmeras organizações⁵⁸, que são: Associação dos Juízes Federais, Associação dos Magistrados do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público do Trabalho, Associação dos Procuradores da República, Ong Humanos Direitos (artistas presentes: Lucélia Santos, Marcos Winter, Giusepe Oristânio, Vic Militello), Confederação Nacional da Agricultura e **Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República**⁵⁹.

No dia 14/5, após dois dias da última sessão, o parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 438-A é encaminhado para publicação e, doze dias depois, é pautado para o Plenário da Câmara.

3.3.3. Votação em primeiro turno

O texto que dias antes fora amplamente discutido pelos parlamentares integrantes da comissão, constituída por inúmeros partidos e lideranças, ganha força e vai à votação com prestígio e tendência de ser aprovado. Esse otimismo pode ser visto, por exemplo, nas declarações do relator da Comissão Especial para a agência de notícias da Câmara (Câmara Notícias) naquele mesmo dia:

O relator, deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS), acredita que a PEC será aprovada sem surpresas, e que será mantido o acordo fechado em torno do

⁵⁸ Neste momento, já é notável o alcance da discussão em torno da PEC no cenário político brasileiro.

⁵⁹ Trecho em destaque para ressaltar a primeira menção ao envolvimento da SDH/PR nos registros formais da tramitação da PEC.

texto da comissão especial. Há compromisso, inclusive, de que não sejam apresentados destaques⁶⁰.

Na ocasião, a Câmara Notícias, que fazia a cobertura das discussões, volta a noticiar a votação da PEC, mais uma vez reiterando a possibilidade da mesma ser aprovada. Contudo, entram em cena os parlamentares Fernando Coruja (PPS-SC), José Carlos Aleluia (PFL-BA), Nelson Marquezelli (PTB-SP), Miro Teixeira (PPS-RJ) e Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que, apesar de votarem favoravelmente, faz inúmeras ressalvas e restrições à PEC 438-A.

Fernando Coruja (PPS-SC), é o primeiro a questionar a redação do texto (questão de ordem), alegando falta de clareza e possível interpretação dúbia da PEC no caso da destinação, preferencialmente, da terra para aqueles que naquela mesma terra foram escravizados (sobre as plantações de psicotrópicos, imaginou-se cenário em que o cultivo ocorresse de modo fraudulento, intencionando a expropriação da terra do seu legítimo dono, sendo, por sua vez, esta mesma terra, destinada àqueles que nela criminosamente cultivaram). José Carlos Aleluia (PFL-BA), reitera, anuindo, a fala de Teixeira:

No meu modesto entendimento, no momento em que esta Casa adiciona a necessidade de que o processo seja transitado em julgado em todas as instâncias, altera não a redação, mas a substância. Dessa forma, a matéria não poderá ser promulgada. Essa é a nossa visão.

Portanto, se assim é, por que não fazemos as correções devidas, um texto aceitável, ouvindo o nobre Deputado Miro Teixeira e contando as experiências de outros Deputados, para que não pare dúvida? [...] Portanto, esse texto não pode ser votado da maneira que está⁶¹.

Nelson Marquezelli (PTB-SP), ratifica, afirmando “A Casa não pode aprovar, em hipótese alguma, uma condição que dê prioridade a quem está ocupando o imóvel. Nisso não há apelo social⁶²”. Neste momento, Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), pede a palavra, rogando aos colegas que atentem para a devida interpretação do texto da PEC, mostrando o equívoco interpretativo que deram ao texto, explicando, ainda, a retidão das palavras e plausibilidade da PEC:

⁶⁰ Agência Notícias. Começa a Ordem do Dia. Cobertura da sessão deliberativa de 26/05/2004. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/50979.html>. Acesso em 3/11/2014.

⁶¹ Diário da Câmara dos Deputados. Ano LIX. Nº088. Quinta-feira, 27 de maio de 2004, p. 24703.

⁶² Ibid., p. 24705.

Não há necessidade de modificação. É importantíssimo votarmos, nesta oportunidade, proposta de emenda constitucional que já deveria ter sido promulgada.

A escravatura foi abolida no País, mas não o trabalho escravo, o trabalho em condições degradantes. A propósito, não podemos nos esquecer de que fiscais do Ministério do Trabalho estão sendo vítimas de homicídio, como aconteceu recentemente em Unai⁶³.

Apesar de nova defesa do texto original da proposta, aprovado na Comissão Especial, Zimmermann decide, após um suposto fim do ‘clima’ de votação — sugerido por alguns deputados — adiar a votação, e encerra:

Esta Casa quer aprovar, se possível, unanimemente, um instrumento que permita erradicar o trabalho escravo; quer aprovar um instrumento que não necessite voltar ao Senado Federal e que não demore — quem sabe? — mais meses ou anos, porque a matéria já tramita desde 1995. Para tanto, poderá a Casa aguardar mais alguns dias⁶⁴.

A votação foi adiada e nos dias seguintes, embora estivesse pautada, foi impedida de entrar em discussão por Medidas Provisórias que estavam trancando a pauta da Câmara. No dia 16/07/2004, Tarcísio Zimmermann (PT-RS), encaminha, por meio de ofício, abaixo-assinado do Comitê de Combate e Erradicação do Trabalho Escravo e Degradante do Norte e Nordeste Fluminense à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). O documento solicitava a continuidade da votação da PEC, que voltaria a acontecer no dia 11/08/2004.

Os trabalhos iniciam-se com o pedido de Alberto Goldman (PSDB-SP) para que a retirada da pauta e adiamento da discussão da PEC, feitas por ele mesmo, fossem desconsiderados. Então, após acordo entre lideranças, Tarcísio Zimmermann (PT-RS) recebe a proposta de emenda aglutinativa substitutiva de plenário, que acata. Muda-se, em alguns aspectos, o texto até então conhecido. É adicionado reconhecimento a Paulo Rocha (PT-PA) pelo pioneirismo na discussão do tema “A emenda aglutinativa toma por base a PEC nº 232, apresentada pelo Deputado Paulo Rocha. [...] Saudamos o Deputado Paulo Rocha pela iniciativa, reconhecendo na emenda aglutinativa a precedência da sua iniciativa.” e incorporação “no *caput* do art. 243 a previsão de expropriação também dos imóveis urbanos,

⁶³ Ibid., p. 24706.

⁶⁴ Ibid., pg. 24708.

ao lado dos rurais”⁶⁵. Em relação ao texto propriamente dito, é retirado o termo **imediatamente expropriadas**, que, segundo o relator “era excessivo, uma vez que a expropriação só pode se dar mediante o devido processo legal” e a preferência, na destinação das terras expropriadas, dada aos trabalhadores que nela foram escravizados, assim “As terras serão destinadas simplesmente ao assentamento de agricultores, que se fará de acordo com a política nacional de reforma agrária vigente.”. Por fim, a gestão dos recursos oriundos das expropriações passa a ser administrada por um fundo, a ser criado especificamente para tal atividade⁶⁶.

Depois de aprovada pelo relator, a emenda aglutinativa substitutiva vai à votação, e é novamente aprovada pela maioria dos parlamentares (326 de 345 votos possíveis). Zimmermann, então, pede a palavra:

Sr. Presidente [João Paulo Cunha (PT-SP)], quero parabenizar V.Exa. pelo acordo costurado sobre a PEC do trabalho escravo e informar que encaminharei o texto a V.Exa., devidamente ratificado pelas lideranças de todos os partidos, inclusive do Governo e da Oposição. Há, portanto, acordo, **estamos prontos para votar a PEC**⁶⁷.

A proposta segue novamente para a Comissão Especial, para reelaboração do texto de acordo com a emenda anteriormente mencionada. Votada, aprovada e publicada no Diário da Câmara dos Deputados, tem a seguinte redação:

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. 5.

Parágrafo Único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado, e reverterá a fundo especial com a destinação específica, na forma da lei⁶⁸.

⁶⁵ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LIX - Nº 130 / Quinta-feira, 12 de Agosto de 2004, p. 34672.

⁶⁶ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LIX - Nº 130 12 Agosto de 2004, pp. 34658-34659.

⁶⁷ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LIX - Nº 130/ Quinta-feira 12 Agosto de 2004, p.34604, grifo nosso.

⁶⁸ Diário da Câmara dos Deputados /Ano LIX - Nº 139/ Quarta-feira 25 Agosto de 2004, p.36647.

O texto da proposta estava pronto para ser votado em segundo turno. Consensos haviam sido estabelecidos em plenário (ou as discussões demonstraram isso). O governo Lula havia manifestado seu interesse na questão, já desde o seu discurso no Congresso ao assumir o mandato em 2003. Em resumo, havia um aparente alinhamento para que a votação ocorresse. Alguns deputados, na votação em primeiro turno, já falavam até mesmo em promulgação da PEC, que seria o seu destino caso fosse aprovada pela CD sem alterações no mérito do texto da proposta. O que ocorreu, no entanto, foi um conjunto de fatores que impediram que a PEC voltasse à pauta, como serão apresentados a seguir.

3.3.4. Período sem tramitação

Neste período, destaca-se um obstrucionismo à discussão e longos períodos de ‘engavetamento’ da proposta. Observando a tramitação, vêem-se tentativas de levar a proposta para a discussão do plenário, em alguns momentos frustradas pelo travamento da pauta por medidas provisórias, em outros não levadas ao plenário por acordo dos líderes partidários. Também chama a atenção a necessidade de acordos ‘em *off*’, fora do plenário, para que as matérias fossem colocadas em discussão. Se, por um lado, essas manobras dificultam a compreensão da dinâmica do processo de formulação de acordos, por outro lado essa dinâmica ‘oculta’ reflete um funcionamento de praxe do Legislativo. Durante esse período também se destacam iniciativas civis que tentam colocar pressão na Câmara dos Deputados ao chamar a atenção de públicos desatentos e da mídia. Essas iniciativas serão discutidas no Capítulo 4.

Mais de sete anos transcorreram sem que a PEC 438/2001 fosse apreciada, apesar de presente na pauta da ordem do dia em muitas das sessões da Câmara e dos requerimentos de vários deputados, solicitando que a PEC entrasse na ordem do dia. Na tabela 4 é apresentada uma síntese dos registros desse período da tramitação:

Data			Detalhe
25/08/2004,	14/12/2004,	13/05/2008,	Matéria não apreciada ou adiada a sua discussão em face do encerramento da sessão. Destaca-se o travamento das pautas por Medidas Provisórias dentre os principais motivos para o adiamento da
17/03/2009,	18/03/2009,	19/03/2009,	
24/03/2009,	25/03/2009,	26/03/2009,	
31/03/2009,	01/04/2009,	02/04/2009,	

07/04/2009, 15/04/2009, 23/04/2009, 30/04/2009, 12/05/2009,	08/04/2009, 16/04/2009, 28/04/2009, 05/05/2009, 13/05/2009.	14/04/2009, 22/04/2009, 29/04/2009, 06/05/2009,	votação da PEC 438/01 e de vários outros projetos de lei.
16/06/2009, 24/06/2009 e	17/06/2009, 09/05/2012.	23/06/2009,	Matéria não apreciada ou adiada por acordo dos senhores líderes.
09/05/2006, 14/05/2008, 09/02/2011, 27/04/2011, 17/05/2011, 04/08/2011, 07/03/2012,	06/03/2007, 27/08/2009, 17/03/2011, 10/05/2011, 01/06/2011, 23/08/2011, 10/04/2012,	25/03/2008, 26/05/2010, 13/04/2011, 11/05/2011, 03/08/2011, 16/02/2012, 09/05/2012.	Requerimento de inclusão na ordem do dia feito por: Luciano Castro (PL-RR), Paulo Rocha (PT-PA) (pedido de desarquivamento, sendo indeferido por Arlindo Chinaglia (PT-SP), então presidente da Câmara, já que a proposição nunca estivera arquivada), Vinicius Carvalho (PTdoB-RJ), Vieira da Cunha (PDT-RS), Marçal Filho (PMDB-MS), Antonio Carlos Biffi (PT-MS), Amauri Teixeira (PT-BA), Andreia Zito (PSDB-RJ), César Colnago (PSDB-ES), Vicentinho (PT-SP), Roberto de Lucena (PV-SP), Romero Rodrigues (PSDB-PB), Cláudio Puty (PT-PA), José Guimarães (PT-CE) e Marcos Rogério (PDT-RO).

Tabela 4. Registros oficiais do período sem tramitação.

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos registros oficiais da tramitação disponíveis no site da CD.

Informações obtidas junto a entrevistados esclarecem que esses requerimentos, solicitando à Mesa da Câmara a inclusão da proposta em pauta, era uma colaboração dos deputados à demanda de grupos de pressão da sociedade civil, como OIT, Repórter Brasil, e Conatrae (que coordenava esses esforços).

Nesse período ocorreu a criação da CPI do Trabalho Escravo, uma iniciativa estratégica que, ao suscitar toda a cobertura midiática e os recursos com que uma CPI normalmente conta, foi um fator determinante na aprovação da PEC em segundo turno, em 2012.

3.3.5. CPI do Trabalho escravo

A CPI do Trabalho escravo teve no total 16 reuniões. Os relatórios dessas reuniões somam mais de mil páginas. Não é nosso objetivo fazer uma análise detalhada da própria CPI, mas sim compreender suas relações com a tramitação da PEC do Trabalho

Escravo. Dessa forma, as informações adiante seguem esse roteiro e não têm a finalidade de representar os meandros das discussões ocorridas nessas reuniões.

A reunião de instalação da CPI foi realizada no dia 28/03/2012. O presidente da Comissão, deputado Cláudio Puty, já participava ativamente das discussões sobre o tema na Casa, tendo, inclusive, submetido diversos requerimentos solicitando a inclusão da PEC na pauta de deliberação, conforme explicado anteriormente. Nessa reunião, estavam presentes representantes do Ministério Público do Trabalho e também da Conatrae⁶⁹. Na ocasião, o relator da CPI, Walter Feldman (PSDB-SP) toma a palavra e faz um discurso breve que, entre outras questões, anuncia o propósito da CPI:

Esta Comissão terá o papel não apenas de levantar o problema, não apenas de avaliarmos in loco aquilo que vem acontecendo, mas, com um trabalho diuturno e dedicado, recolher todas as informações para tomarmos as medidas adequadas do ponto de vista das funções da CPI, para que essa questão possa efetivamente ser superada⁷⁰.

Outros discursos dessa reunião tentam problematizar a questão, reafirmando a complexidade do próprio conceito de trabalho escravo e a preocupação com a eventual arbitrariedade das fiscalizações. A PEC 438 é mencionada já desde essa reunião, como um pano de fundo norteador das discussões. Fica evidente, nessa ocasião, que as discussões ocorridas na CPI influenciarão diretamente a abordagem da Câmara para a PEC. Um dos principais imbróglios é em relação a dois itens do artigo 149 do Código Penal, que incluem ‘trabalho degradante’ e ‘jornada exaustiva’ entre os indicadores da prática de trabalho escravo. Esses dois itens serão levantados ao longo de toda a discussão sobre o projeto: alega-se que são de difícil caracterização, e que isso poderia prejudicar proprietários e produtores, que ficariam à mercê de arbitrariedades de Fiscais do trabalho. Há ainda diversas menções à INR 31, que define 256 normas técnicas para a disposição da estrutura oferecida a trabalhadores (itens que vão desde a necessidade de se disponibilizar copos descartáveis para o consumo de água até a espessura do colchão oferecido aos trabalhadores). Na visão de

⁶⁹ As notas taquigráficas de todas as reuniões da CPI estão disponíveis na página da Câmara dos Deputados, no endereço <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-trabalho-escravo/documentos/notas-taquigraficas>. Acesso em 28/10/2014.

⁷⁰ Transcrição ípsis verbis da Reunião Ordinária 226/12, de 28/03/2012. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados.

alguns deputados presentes, a violação dessas normas não pode ser encarada como trabalho escravo.

Conforme definido na segunda reunião, do dia 11/04/2012, a função da primeira fase da CPI é: a) Analisar os relatórios de fiscalização já existentes (do MTE, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário, SDH/PR, MPT); b) Convidar para discutir a questão “autoridades, especialistas e representantes de organismos governamentais, entidades patronais, sindicatos de trabalhadores, organização internacional do trabalho no Brasil, Pastoral da Terra, OAB e outras personalidades que atuam na área”⁷¹; c) Fazer um levantamento da discussão legislativa já estabelecida sobre o tema e também dos acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário; e d) Identificar ações já realizadas por órgãos federais. A segunda fase teria o objetivo de realizar oitivas com os convidados e preparar os relatórios. Nessa segunda reunião, foram discutidos e aprovados requerimentos com os convites às pessoas que deveriam compor os trabalhos. Destacam-se auditores fiscais do trabalho, procuradores do Ministério Público, ex-ministros da SDH/PR e a então Ministra da Pasta, Maria do Rosário.

Na terceira reunião, expuseram seus relatos os seguintes convidados: José de Souza Martins, sociólogo e professor emérito da Universidade de São Paulo, Walter Barelli, ex-ministro do Trabalho e Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, **José Armando Fraga Diniz Guerra, Coordenador Geral da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE**, Vera Lúcia Ribeiro de Albuquerque, Secretária Nacional de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, e Alexandre Rodrigo Teixeira da Cunha Lyra, chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho e Emprego. As exposições dos convidados versaram sobre os temas já discutidos no Capítulo 1 desta dissertação, e buscaram definir o conceito de trabalho escravo contemporâneo, relatar os casos e as condições em que os trabalhadores resgatados pelos agentes de fiscalização viviam. Além disso, expoentes como Walter Barelli ofereceram aos parlamentares um histórico do reconhecimento do problema. O ex-ministro, por exemplo, salientou “a importância da repercussão internacional”⁷² dos casos de trabalho escravo na década de 1990: foi justamente essa pressão, a partir das denúncias dos órgãos internacionais, que levou o país a reconhecer o problema e iniciar os esforços para combatê-lo.

⁷¹ Transcrição *ipsis verbis* da Reunião Ordinária 312/12, de 11/04/2012. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, p. 18.

⁷² Transcrição *ipsis verbis* da Reunião Ordinária 378/12, de 18/04/2012. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, p. 13.

O segundo expositor da terceira reunião da CPI, José Guerra, Coordenador da Conatrae, fez um panorama das ações de combate ao trabalho escravo, desde 1995. O coordenador encerra sua exposição fazendo uma observação sobre a PEC 438/2001:

E como está em nossas atividades o acompanhamento de articulação parlamentar, nós temos o acompanhamento desta CPI em nossas atribuições, nós temos a discussão e aprovação de PL sobre o tema e também temos a aprovação da PEC 438 como nossa prioridade e **prioridade do Governo Federal para 2012**. Em relação à PEC, para finalizar, Presidente, nós gostaríamos de colocar que nós acreditamos que a Câmara dos Deputados, já na votação da PEC em primeiro turno, a fez evoluir. A Proposta de Emenda Constitucional ficou muito melhor a partir da votação do primeiro turno aqui na Câmara, com a inserção da possibilidade de expropriação também de imóveis urbanos. [...] [A PEC,] se aprovada da forma como está, com a inserção também da possibilidade de expropriação de imóveis urbanos, será um elemento muito forte no combate ao trabalho escravo no Brasil⁷³.

Além de José Guerra, os outros expoentes dessa reunião também mencionaram a PEC como um fator importante no combate ao trabalho escravo. As notas taquigráficas dessa terceira reunião constituem um documento de 103 páginas, em que aparecem discussões aprofundadas sobre as ações de fiscalização, a uniformidade dos padrões utilizados para lavrar os autos de infração, dentre uma série de questionamentos dos parlamentares aos convidados. Perpassa toda a reunião a preocupação generalizada com a conceituação do trabalho escravo e a necessidade de se estabelecer leis claras e transparentes quanto a esse quesito. Vários deputados reiteram, diversas vezes, a necessidade de que as disposições ideológicas sejam mantidas à parte, para que seja possível estabelecer um consenso abrangente. A PEC 438/01, mencionada várias vezes, foi sempre considerada como uma ferramenta que “tem um efeito de prevenir, de evitar que aconteça o trabalho escravo”⁷⁴.

Nessa terceira reunião, também é importante ressaltar a discussão levantada sobre a relação entre a CPI e a PEC. O deputado Marcos Montes (PSD-MG) defendera a ideia de que a PEC fosse pautada apenas após o fim dos trabalhos. O próprio presidente da Comissão, e também o deputado Ivan Valente (PSOL-SP) repudiaram a ideia, ao que o coordenador da Conatrae José Guerra adicionou:

Então, quer dizer, assim, anualmente, o movimento, a CONATRAE, a Secretaria de Direitos Humanos, os Ministros de Direitos Humanos vêm

⁷³ Ibid. p. 28, grifo nosso.

⁷⁴ Ibid. p. 89.

tentando colocar a PEC. Eu creio que, na verdade, votar a PEC, essa é uma opinião pessoal, votar a PEC, na verdade, faz com que esta CPI tenha um trabalho muito mais leve, muito menos eivado desse discurso, dessa disputa colocada pela PEC. Eu creio que a votação da PEC, na verdade, vai facilitar o trabalho da CPI⁷⁵.

O presidente Claudio Puty encerrou a reunião afirmando: “queremos ter aqui todos os ex-Ministros de Direitos Humanos, para poder fortalecer o processo de mobilização para a aprovação da PEC nº 438”⁷⁶, deixando explícito, também formal e oficialmente, o lugar da CPI no contexto das discussões da PEC.

Uma entrevista com um deputado da base do governo deixou clara, numa conversa por telefone⁷⁷, que “a foi CPI idealizada justamente para colocar a PEC em votação”. A visibilidade, principalmente por meio da cobertura midiática, trazida ao tema pela CPI, foi um gatilho para impulsionar a pauta da proposta na CD e a votação em segundo turno. Com isso, retirou-se um importante estímulo às obstruções, já que a votação da PEC esvaziaria a CPI⁷⁸ e abafaria a cobertura midiática sobre o tema. Haveria instâncias no Senado onde essa obstrução poderia continuar. Além disso, depoimentos e investigações da CPI prometiam ser “bombásticos”⁷⁹, envolvendo inclusive resgates de trabalhadores em terras dos próprios parlamentares, o que traria repercussões indesejadas pelos ruralistas.

A quarta reunião, realizada em 25/04/2012, teve três depoentes: Caio Luiz Carneiro Magri, Gerente Executivo de Políticas Públicas do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Roberto de Figueiredo Caldas, da Coordenação de Combate ao Trabalho, Escravo do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República; e Luís Antônio Camargo de Melo, Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho. Na ocasião, os depoentes voltaram a reafirmar a convicção de que a PEC 438/01 seria fundamental no combate ao trabalho escravo. A proposta foi o tema das discussões reiteradas vezes, por todos os presentes na mesa de trabalhos. Também foi objeto de discussão durante grande parte da reunião as ações

⁷⁵ Ibid. p. 100.

⁷⁶ Ibid. p. 102.

⁷⁷ Entrevista realizada em 17/06/2014.

⁷⁸ Nesse sentido, os acordos costurados em relação à votação na CD sugerem que existia o compromisso de que a PEC seria alterada no Senado e retornaria à CD posteriormente. É o que indica o senador Aloysio Nunes em seu relatório na CCJ do Senado, em 2013, que discutimos na seção 3.4.

⁷⁹ Conforme entrevista realizada em 20/03/2014 com um assessor parlamentar de um partido da base governista.

fiscalizatórias do Ministério do Trabalho, que foram questionadas por alguns parlamentares como excessivamente rigorosas em certas situações.

Na quinta reunião estiveram presentes: Frei Xavier Jean Marie Plassat – Coordenador da Campanha de Combate ao Trabalho Escravo da Comissão Pastoral da Terra, Renato Bignami – Auditor Fiscal do Trabalho e Secretário de Inspeção do Trabalho, Especialista em Trabalho Escravo, do Ministério do Trabalho e Emprego; Domingos Dutra – Presidente da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Trabalho Escravo; Jonas Ratier Moreno – Representante da Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, do Ministério Público do Trabalho. A reunião ocorre num contexto de expectativa com a votação da PEC, marcada para o dia seguinte:

Amanhã, por acordo dos Líderes desta Casa, estará na pauta — nós queremos ver isso se concretizar, Deputado Domingos Dutra — a votação da PEC 438. Vocês sabem que é uma PEC de 2001, foi votada no Senado e aqui na Câmara, em primeiro turno, em 2004. Nós esperamos votá-la em segundo turno amanhã. Há um acordo com o Presidente da Casa, feito no ano passado, com o Secretário-Geral da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB. Há um acordo no Colégio de Líderes para que ela esteja na pauta amanhã⁸⁰.

Essa reunião foi coordenada pelo jornalista Leonardo Sakamoto, presidente da ONG Reporter Brasil, que se destacou ao abordar o tema trabalho escravo em suas coberturas jornalísticas. Na reunião, defendeu que o combate ao trabalho escravo “significa puxar todo um barco de melhoria de vida dos trabalhadores do País”⁸¹, já que o estímulo a esse combate provoca a contratação de mais fiscais do trabalho, melhoria nas investigações policiais, entre outros fatores. Os expoentes trataram da definição do conceito de trabalho escravo, e houve a exibição de imagens que retratavam as condições em que muitos trabalhadores eram encontrados pela fiscalização do trabalho ou pelos membros da CPT. Essa reunião teve a participação de pessoas relevantes na tramitação da PEC, o que pode ser observado numa amostra da fala de Sakamoto: “[...] registrar a presença do ex-Senador José Nery, responsável

⁸⁰ Fala do presidente da CPI, Cláudio Puty. Transcrição *ipsis verbis* da Reunião Ordinária 475/12, de 7/05/2012. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, p. 3.

⁸¹ *Ibid.*, p. 7.

pela criação da Frente Parlamentar pela Erradicação do Trabalho Escravo. Está aqui para ajudar na aprovação da PEC, nos foros de aprovação da PEC, amanhã”⁸².

A próxima reunião da CPI ocorreu já no dia seguinte, como forma de integrar a mobilização sobre o tema (e revelando a ligação entre a CPI e o trâmite da PEC). Nessa reunião, estiveram presentes ex-ministros e a atual ministra da SDH/PR: Nilmário Miranda, Mário Mamede Filho, Paulo Vannuchi e Maria do Rosário Nunes. Conforme os discursos prosseguem, é possível apreender a importância da PEC para os atores envolvidos e também o significado da própria CPI que, na data em que a PEC está pautada para votação em segundo turno, tem uma série de manifestações favoráveis:

Então nós defendemos desde o começo, desde o primeiro dia do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que era necessário aprovar a Emenda 438, porque haveria uma forma de punição que atingiria o âmago do problema [...].O Senador Ademir Andrade entrou com esse projeto em 2001, ele foi aprovada no Senado em dois turnos, veio para a Câmara, foi aprovado em primeiro turno... E 8 anos para uma simples votação em segundo turno! Isso é inexplicável. Não temos como, perante a comunidade de direitos humanos, internacional ou nacional, ou nossos irmãos latino-americanos, falar que nós temos uma PEC há 8 anos, que só falta uma votação, mas não se põe na agenda para votar. Acho que ela teria um efeito importante⁸³.

Outras exposições ressaltavam o simbolismo de a discussão ocorrer às vésperas do dia 13 de maio, o que reforçaria o caráter de “Segunda Abolição” que a aprovação teria: “Não foi à toa que o Ministro Marco Maia, de forma simbólica, colocou em votação a PEC 438 para hoje, exatamente na semana que antecede o dia 13”⁸⁴. De modo geral, a PEC 438/01 pautou todas as exposições dessa sexta reunião da CPI. As discussões foram tanto no sentido do significado da aprovação para o combate ao trabalho escravo no Brasil, quanto à própria estratégia para garantir o quórum mínimo necessário. Também foi consenso na reunião, conforme disse o deputado Amauri Teixeira, que “a instalação desta CPI acelera o processo também”⁸⁵. Outro ponto que se destaca nessa reunião é que ela teve uma participação maior dos membros da CPI: diversos deputados fizeram discursos em apoio à PEC e ao combate ao

⁸² Ibid., p. 39

⁸³ Fala do ex-Ministro da SDH, Paulo Vannuchi conforme a transcrição *ipsis verbis* da Reunião Ordinária 490/12, de 8/05/2012. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, pp. 5-6.

⁸⁴ Fala da então ministra da SDH, Maria do Rosário, Ibid., p. 25.

⁸⁵ Ibid., p. 24.

trabalho escravo. A audiência pública com os ex-ministros da SDH/PR ocorreu de forma estratégica para estimular a votação no plenário da Câmara.

A sétima reunião da CPI foi realizada em 16/05, e teve a participação de Renato Henry Sant'anna – Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; André Luís Grandizioli – Secretário-Adjunto da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego; Sebastião Vieira Caixeta – Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho. Tendo sido realizada após a tentativa fracassada de pautar a PEC 438/01, no dia da reunião anterior, esta sétima reunião ainda estava no contexto da pressão para inserir a PEC na pauta da Câmara, e por esse motivo os expoentes voltaram a mencioná-la diversas vezes. O foco da reunião foi o tratamento do Judiciário brasileiro ao tema e as iniciativas desse setor para favorecer o combate. A reunião foi importante como um contraponto ao argumento da bancada ruralista para enfraquecer os movimentos favoráveis à aprovação da PEC, segundo os quais o texto da proposta daria margem a interpretações subjetivas dos fiscais do trabalho. Os expoentes esclareceram que esse não é o caso, e que outros artigos constitucionais e da CLT balizam a atividade de fiscalização e impedem essa subjetividade.

A oitava reunião, realizada no dia 23/05/2012, ocorreu logo em seguida à aprovação da PEC 438/01 em segundo turno pela Câmara⁸⁶, e teve a exposição de Pedro Armengol – Diretor da Executiva Nacional da Central Única dos Trabalhadores; Rosângela Silva Rassy – Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho; Antônio José Ferreira Filho – Coordenador do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia, Maranhão; e Laís Weldel Abramo – Diretora do Escritório Brasileiro da Organização Internacional do Trabalho. Discursos exaltando a importância da aprovação da PEC deram o tom da reunião, bem como a discussão sobre um eventual esvaziamento da CPI decorrente dessa aprovação. Justamente por conta dessa preocupação, a reunião seguinte (a de número nove), de 13/06, não teve audiências públicas e focou-se na deliberação de requerimentos, conforme o Regimento. Na ocasião, parte das deliberações ocorreu de forma reservada, entre os titulares da Comissão.

A décima reunião, de 27/6, focou-se em casos específicos de exploração de mão-de-obra análoga a de escravo por grandes empresas. A exposição e a argumentação dos expoentes girou em torno da responsabilidade das empresas sobre as ações de seus

⁸⁶ Para informações sobre a votação em segundo turno, ver o item 3.3.6. deste trabalho.

fornecedores. Na 11ª reunião, foram convidados para prestar informações os principais envolvidos no combate ao trabalho escravo no estado de São Paulo: Luís Alexandre Faria – Coordenador do Grupo de Combate ao Trabalho Escravo em São Paulo; Juliana Armede – Membro titular da Comissão Estadual de Combate ao Trabalho Escravo — COETRAE do Estado de São Paulo; Luiz Fabre – Procurador Regional do Trabalho da 2ª Região, de Osasco, São Paulo; Oriana Maculet – Membro do COETRAE; e Roque Renato Patussi – Coordenador do Centro de Apoio ao Imigrante. Os expoentes e parlamentares abordaram o alcance das iniciativas estaduais de combate ao trabalho escravo, que, no estado de São Paulo, tiveram um resultado amplo e inspiraram a ação de órgãos estaduais em outros estados brasileiros.

As discussões da reunião de número 12 foram em torno de temas já abordados, como a subjetividade do texto da lei (em especial o Código Penal) e a eventual necessidade de um texto legal mais específico. A partir dessa reunião, e especialmente a partir da décima terceira, que foi apenas uma deliberação sobre requerimentos, percebe-se um enfraquecimento das discussões, a diminuição da presença de convidados, de jornalistas, e mesmo de parlamentares, que passam a faltar às reuniões. É notável também a recusa dos convites feitos pela CPI a diversas pessoas, mostrando a falta de interesse em participar. Percebe-se, em resumo, o início do esvaziamento da CPI.

Na décima quarta reunião ocorreu a discussão de casos específicos e a tentativa dos parlamentares de ouvir os vários envolvidos na questão, ou seja, tanto os produtores quanto os responsáveis pela fiscalização. Esse também foi o conteúdo da reunião seguinte, que teve a presença de Antônio Spaciari, proprietário do Frigorífico Nostra, no Município de Cambira, Paraná. Casos de abusos de autoridade dos fiscais foram discutidos e a CPI se propôs a investigá-los. No dia seguinte, a reunião 17 ocorreu e teve apenas a deliberação de requerimentos dos membros da CPI.

A 18ª e última reunião, ocorrida em 04/12/2012, foi marcada por intensas discussões sobre requerimentos e regras relacionadas ao funcionamento da CPI. Estiveram presentes profissionais relacionados à atividade de fiscalização e também representantes de empresas envolvidas com casos de trabalho escravo: As discussões ocorridas assemelham-se àquelas ocorridas em outras reuniões, e giram em torno da atuação dos fiscais e da subjetividade dos critérios utilizados para a caracterização da prática de escravização. As exposições dos parlamentares revelam a atenção agora voltada para a discussão sobre a PEC no Senado. Houve um intenso debate, ainda, sobre a subjetividade da interpretação da lei: os

ruralistas da Comissão insistiram na necessidade de se estabelecer critérios mais precisos para a conceituação de trabalho escravo. O presidente da CPI encerra a reunião anunciando a próxima, que nunca ocorreu.

Embora a CPI tenha continuado por vários meses depois da aprovação da PEC na Câmara, ela terminou sem que fosse preparado um relatório final, como seria esperado para uma CPI. Esse esvaziamento da CPI após a votação da PEC e o encerramento de suas atividades pelo presidente Claudio Puty (PT/PA) revela a centralidade da PEC na discussão sobre o combate ao trabalho escravo no Brasil, bem como uma articulação, nos bastidores das Casas Legislativas, envolvendo negociações para a tramitação no Senado. A seguir, serão retomados os detalhes da votação em segundo turno na Câmara, expondo os itens que não foram abordados durante esta análise da CPI do Trabalho Escravo.

3.3.6. Votação em Segundo Turno

Amplamente discutida, noticiada e negociada, a PEC chega a sua última discussão em plenário em 22/05/2012. Contudo, logo no início dos trabalhos, Nelson Marquezelli (PTB-SP) pede a palavra, e faz alerta ao "erro que irão cometer aqueles que votarem a favor da PEC, além de afirmar em público o voto do partido contra a PEC":

Por uma falha trabalhista, análogo ao trabalho escravo, como se vai expropriar um bem da família? [...] Nós não podemos trazer esse tipo de penalidade para o Brasil. O patrimônio é constitucional, é da nossa Constituição, é a linha mestra da democracia em qualquer parte do mundo. [...] Nós não podemos aceitar, Senhor Presidente. Isso é inconstitucional. [...] Votem contra essa PEC. [...] O PTB vota "não" neste projeto⁸⁷.

Outras questões de ordem foram levantadas, suscitando, principalmente, dúvidas a respeito do alcance da PEC 438-C; entre elas, a falta de entendimento sobre a responsabilidade e punição daqueles que exploram o trabalho escravo (quando não é explícita a autoria na figura de um infrator), fator que poria em risco, futuramente, possíveis conquistas. Jovair Arantes (PTB-GO), contradizendo seu colega de partido Nelson Marquezelli, comunica ao plenário o encaminhamento de voto do PTB na votação da proposta. Deixa claro os motivos e propósitos da mudança na orientação do voto, a saber, um acordo anteriormente firmado com o PT, fazendo, em seu discurso, uma oposição entre "o certo" e "o acordado":

O Deputado Nelson Marquezelli sempre teve uma opinião que é muito respeitada dentro do partido e, por essa razão, fez o encaminhamento "não". Eu já lhe disse que vou mudar a orientação da bancada para "sim", mas eu queria justificar essa mudança. Isso é importante porque nós temos uma divergência interna. O certo seria o partido liberar a bancada para que cada um votasse da sua maneira, mas nós estamos mudando exatamente em decorrência do acordo feito com o PT e com os outros partidos, com os outros Líderes, no sentido de que possamos estar em harmonia com outras

⁸⁷ Diário da Câmara dos Deputados/ Quarta-feira, 23 de Maio de 2012 / Ano LXVII / nº 082, pp.18182- 18185.

matérias que porventura venham. [...] Portanto, o PTB encaminha o voto “sim”⁸⁸.

A fala do deputado Jovair Adrantes, líder da bancada de seu partido, revela que os acordos entre os partidos sobressaem-se à discussão do mérito da proposta. Apesar da fala de alguns deputados contrários à proposta, a aprovação da PEC 438-C seguiu para votação com a segurança de ser aprovada. Contudo, os registros mostram a preocupação dos parlamentares com o próprio conceito de ‘trabalho escravo’, que apesar de não impedir o voto favorável à proposta, trazia sempre ponderações e preocupações nas diversas falas registradas. Mesmo o presidente da sessão, Marco Maia (PT-RS), exprime sua preocupação com a suposta imprecisão do conceito ‘trabalho escravo’, mas busca tranquilizar os deputados hesitantes:

Só para alertar V.Exas.[...] 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 efetivação⁸⁹.

De fato, um acordo havia sido costurado entre Marco Maia e Marta Suplicy (PT-SP), à frente do Senado no período, para que a PEC fosse rediscutida naquela casa. Esse acordo foi intermediado pela SDH/PR, com a participação de membros da bancada ruralista, como o senador Waldemir Moka (PMDB-MS).

Outras falas do dia da votação apontavam a repercussão da discussão e votação da PEC 438-C, como o fez Amauri Teixeira (PT-BA), advertindo a Casa sobre o interesse nacional (“A população brasileira vai acompanhar, sim, esta votação”) e internacional (“O mundo todo está acompanhando esta votação. Tivemos manifestações da ONU”) despertado na população e instituições do mundo todo⁹⁰. Finalmente votada, a PEC 438-C é aprovada, com a orientação do voto ‘Sim’ de todos os partidos e enviada novamente ao Senado Federal.

No dia da votação, bem como nos dias antecedentes, houve uma intensa mobilização dos atores envolvidos, especialmente da SDH/PR. Tais mobilizações, as

⁸⁸ Ibid., p. 18191.

⁸⁹ Diário da Câmara dos Deputados / Quarta-feira, 23 Maio de 2012 / Ano LXVII / nº 082 / p.18183.

⁹⁰ Ibid.

negociações nos bastidores da Casa, bem como mecanismos de pressão e persuasão utilizados são discutidos no Capítulo 4 desta dissertação, que trata justamente das ações coordenadas pela Secretaria de Direitos Humanos.

3.4. PEC 57A/1999: Senado, 2012-2014

Nessa fase final da tramitação, de volta ao Senado, destaca-se a articulação de diversos grupos, coordenados pela Secretaria de Direitos Humanos. Essa coalizão conseguiu construir o acordo entre os líderes partidários, criando condições tanto para que o assunto pudesse ser colocado em pauta no Senado, quanto para manter o assunto em discussão na mídia e no próprio Legislativo. A coalizão de defesa da PEC passou a utilizar ferramentas mais eficientes, para exercer pressão sobre o processo legislativo, o que permite compreender a evolução e, justamente, o processo de **policy learning**. No protagonismo da SDH/PR nas articulações dos diversos atores envolvidos, é possível observar características do ‘empreendedorismo político’ conforme discutido no item 2.3.

O protocolo que marca o retorno da matéria ao Senado é de 25/05/2012. Nesta etapa, a proposta foi numerada como PEC 57A/1999. O texto que a proposta estabelece para o artigo 243 da Constituição Federal, depois das alterações da tramitação pela CD, é:

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 artigo 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração

do trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com a destinação específica, na forma da lei.⁹¹

A matéria foi recebida no mesmo dia pela CCJ. Na sessão do plenário de oito de agosto, é lido o requerimento do Senador Cristovam Buarque, solicitando que a PEC 52/2005, de sua autoria, passasse a tramitar em conjunto à PEC 57A/1999, pois as duas propostas tratam de temas correlatos. Esse requerimento foi aprovado pela Mesa do Senado em 28/08/2012. Em setembro a proposta foi à CCJ, mas em novembro a proposta retornou à Secretaria-Geral da Mesa, pois o senador Cristovam Buarque protocolara mais um requerimento, desta vez solicitando a tramitação autônoma das matérias, ou seja, o desamparamento, pois, como afirma o senador “em razão do avançado processo legislativo da FEC nº 57A, de 1999 e evitar qualquer razão para protelar a aprovação definitiva da emenda, de tanta importância”⁹².

3.4.1. Comissão de Constituição e Justiça

A PEC foi à CCJ e, em março de 2013, designou-se o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) para emitir relatório⁹³. Em 24 de abril, o Senador protocolou o relatório. Mas, pouco depois, o relatório foi devolvido, a pedido de seu gabinete. O Senador Aloysio protocolou um relatório reformulado em 21/05/2013, e, em 11/06/2013 outro relatório, novamente reformulado. Em todas as versões, o parecer é favorável à matéria, mas, a partir da segunda versão, o senador faz uma explanação mais elaborada e completa sobre os principais pontos de divergência em relação ao texto da proposta. Essas duas alterações serão analisadas adiante e revelam indícios relevantes a respeito das negociações que já ocorriam nos bastidores do Legislativo.

A primeira versão tem sete páginas e nela o Senador Aloysio Nunes faz uma análise sucinta da matéria, afirmando que “Do ponto de vista da constitucionalidade da

⁹¹ Diário do Senado Federal, Ano LXVII / nº 076 / Sábado, 26 de maio de 2012, p. 21398.

⁹² Diário do Senado Federal, Ano LXVII / nº 189 / Quinta-feira, 22 de novembro de 2012, p.62514.

⁹³ A escolha do senador Aloysio para a relatoria, conforme assessores de parlamentares da CCJ informaram, foi do próprio governo, que procurava, com isso, ampliar o diálogo e fortalecer os consensos.

matéria, não há nada a objetar [...] Não há, igualmente, restrições quanto à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa”⁹⁴. Em seguida, entra no mérito para salientar as iniciativas de combate ao trabalho escravo, como a Lista Suja (cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas a de escravo, instituído pela Portaria nº 540, de 2004, do Ministro do Trabalho e Emprego (MTE), e pela Portaria nº 1.150, de 2003, do Ministro da Integração Nacional) e a CONATRAE (Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo). E conclui:

Não há dúvida que a aprovação da PEC nº 57A, de 1999, deverá influenciar positivamente no enfraquecimento da impunidade que, juntamente com a ganância e a pobreza, alimentam a prática do trabalho escravo no Brasil. Ao permitir o confisco do imóvel em que houver trabalho escravo, o país dará um sinal inequívoco de que está empenhado em inibir a prática desse tipo de crime que fere, não só as leis trabalhistas, mas, antes de tudo, os direitos humanos⁹⁵.

Esta primeira versão do parecer foi retirada por acordo dos membros da CCJ e devolvida ao gabinete do Senador, a seu pedido, para reexame da matéria. Na sua segunda versão, submetida de volta à Comissão em 21/05/2003, o Senador faz uma longa explanação a respeito das ‘negociações’ relacionados à PEC, num documento bem mais extenso, de 23 páginas. Logo nas páginas iniciais, uma nova referência surge: “Nota Técnica nº 37/2013 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República traz dados reveladores a respeito da situação do trabalho escravo no Brasil”⁹⁶. O parágrafo que inicia a problematização dessas negociações sintetiza as razões para os impasses:

Por outro lado, chegou ao nosso conhecimento a preocupação de alguns setores de que, promulgada a Emenda Constitucional, estariam os proprietários de imóveis rurais e urbanos, sob o risco iminente de expropriação, mediante simples ato administrativo, exarado por exemplo, por fiscais do trabalho ou por membros do Ministério Público do Trabalho⁹⁷.

⁹⁴ Parecer (CCJ) do Senador Aloysio Nunes Ferreira, com voto favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999. 23 de abril de 2013, p. 2. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=126554&c=RTF&tp=1>. Acesso em 15/10/2014.

⁹⁵ Ibid., p. 6.

⁹⁶ Segundo Parecer (CCJ) do Senador Aloysio Nunes Ferreira, com voto favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999/ 21 de maio de 2013, p.5. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=128229&c=RTF&tp=1>. Acesso em 15/10/2014.

⁹⁷ Ibid. p. 7.

Para o senador Aloysio, não existe essa possibilidade, e o relatório passa a elencar as razões: a) a redação da proposta não é autoaplicável (princípio da legalidade) e precisa de legislação complementar (até então inexistente); b) embora o texto constitucional utilize o termo “imediatamente expropriadas”, a lei nº 8.257/91 regulamenta esse dispositivo “para conferir-lhe a necessária efetividade”, e no texto da PEC não mais consta a palavra “imediatamente”; c) essa legislação complementar terá a competência, inclusive, de definir o que seria considerado “exploração do trabalho escravo”⁹⁸.

A primeira alteração do relatório deixa evidente a articulação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República nos diálogos com os parlamentares, que além da nota técnica (supracitada) na segunda versão do relatório de Aloysio Nunes, também aparece, nesta mesma segunda versão, com o seguinte texto:

Para a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), a expropriação de imóveis onde for encontrada mão de obra escrava é medida justa e necessária e pode representar um importante instrumento para eliminar a impunidade no setor⁹⁹.

O relatório coloca em evidência um dos principais impasses da tramitação, a definição do termo trabalho escravo. Foi estabelecido um consenso de que a aprovação da PEC 57A/1999 não implicaria a definição do conceito ‘trabalho escravo’, ficando essa definição para lei ordinária posterior:

Essa nova legislação haverá de tratar, inclusive, da perfeita definição do que seja “trabalho escravo”, posto que mesmo considerando a atual jurisprudência dos tribunais superiores, o legislador derivado, ao elaborar a presente PEC, não optou pelo tipo “redução à condição análoga à de escravo” e sim, expressa e deliberadamente, por “exploração de trabalho escravo”.

Ressalte-se ainda que, na citada Nota Técnica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, há a expressa recomendação de que já se altere a supracitada Lei nº 8.257/91, não apenas incluindo a expropriação por prática de trabalho escravo, mas garantindo o contraditório

⁹⁸ Ibid. pp. 7-10.

⁹⁹ Ibid., p. 5.

e ampla defesa, inclusive em fase de inquérito ou procedimento administrativo¹⁰⁰.

O relatório prossegue citando diversos casos de jurisprudência relacionada ao tema, de modo a deixar clara a abordagem jurídica à questão. Como o Senador fez questão de salientar em seu relatório, o Poder Judiciário sempre exigiu um extenso e criterioso conjunto de provas materiais para enquadrar uma prática ao crime de trabalho escravo, conforme descrito no Código Penal. Tentava, desse modo, excluir das discussões a frequente alegação, por parte dos ruralistas, de que a emenda fragilizaria o direito à propriedade. O objetivo era deixar claro que o próprio processo jurídico excluiria essa possibilidade.

A segunda parte do texto é dedicada ao que Aloysio Nunes chama de “considerações de ordem política”. O senador relembra as dificuldades e longo período de tramitação da PEC, o cenário confuso no segundo turno de votação na Câmara, a falta de clareza (proposital ou não) de Marco Maia (presidindo a sessão) na condução dos trabalhos e, por fim, o uso midiático da aprovação da PEC.

O texto sob exame somente foi aprovado na Câmara dos Deputados depois de longo processo de negociações políticas, sem as quais sequer teria sido submetido ao Plenário daquela casa.

Para retratar as dificuldades basta lembrar que o projeto foi aprovado em primeiro turno no já longínquo ano de 2004 e somente foi levado a 2º turno em 24 de maio de 2012.

Fica claro que sem esses entendimentos, como se pode depreender do exame das notas taquigráficas dessa sessão, a PEC não teria sido aprovada, como foi, com 360 votos a favor, 29 contra e 25 abstenções, mediante encaminhamento favorável de todos os líderes, sem exceção. Há, no entanto, uma desconcertante confusão sobre os termos do tal acordo, que, de resto, não foi cumprido¹⁰¹.

Para Aloysio Nunes, a quantidade de votos favoráveis à aprovação da PEC foi consequência de ambiguidades e fatos políticos pouco esclarecidos:

Tenho para mim que a soma aritmética dos votos favoráveis no painel – 360 – contém uma divisão política mal disfarçada sob a forma de um acordo ambíguo. Na realidade, boa parte dos votos “sim” expressariam melhor a

¹⁰⁰ Ibid., p. 10.

¹⁰¹ Ibid., p. 16.

vontade dos parlamentares se a eles fosse possível registrar o voto “talvez”¹⁰².

O senador finaliza seu parecer com o voto favorável à aprovação, e também a seguinte proposta:

Proponho que o Presidente do Senado, ouvindo os líderes e considerando indispensável à formação do quórum constitucional para aprovação da PEC, o afastamento das dúvidas e restrições suscitadas quando de sua tramitação na Câmara, remeta o texto aprovado nessa CCJ à referida Comissão Mista. Desta forma ao invés de propor a regulamentação “a posteriori” a Comissão Mista desenharia, digamos, 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 aplicação¹⁰³.

A terceira versão, submetida em onze de junho, contém apenas um parágrafo adicional: “Proponho, assim, a aprovação da PEC, com a redação atual, e posteriormente trabalharmos a legislação complementar, necessária a sua eficácia, uma vez que o texto que dela resultará não é auto aplicável”¹⁰⁴. O trecho revela as negociações que estavam ocorrendo para que a PEC pudesse passar pela Comissão e ser votada no plenário da Casa. Em entrevistas com diversos envolvidos, mas especialmente com os assessores do senador Aloysio Nunes responsáveis por acompanhar a proposta, foram expostas, reiteradas vezes, as dificuldades de estabelecimento de consensos, especialmente por conta das divergências em relação ao texto da proposta levantadas pelos membros da bancada ruralista na CCJ.

As discussões desta etapa deram origem ao acordo que tornou possível que a PEC fosse aprovada em 2014. Esse acordo, no entanto, também previa a submissão do PLS 432/2013, que regulamentaria a emenda constitucional, e que será discutido no item 3.5 deste Capítulo.

No dia 17/06/2013, o relatório do senador Aloysio Nunes é incluído na pauta da reunião, na CCJ. Dois dias depois alguns senadores pedem a vista da matéria, que é devidamente concedida, segundo os termos do regimento interno. O relatório, por

¹⁰² Ibid., p. 20.

¹⁰³ Ibid., p. 21.

¹⁰⁴ 3.º Parecer (CCJ) do Senador Aloysio Nunes Ferreira, com voto favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999/ 21 de maio de 2013, p.22.

unanimidade, é aprovado no dia 27/06/2013. Um dia após, é feita a leitura do texto, pela subsecretaria de ata, já em plenário. No primeiro dia do mês seguinte, é feita a juntada na SSCLSF - Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, que logo a dispõe no aguardo para ser inclusa na ordem do dia. Contudo, no dia 10/07/2013 volta à secretaria geral da mesa, por solicitação, para anexação do ofício n.º 675/2013/PFDC/MPF, do Ministério Público Federal — Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em que “encaminha manifestação em apoio à imediata aprovação da PEC n.º 57-A/1999, que define que as propriedades confiscadas serão destinadas ao assentamento de famílias como parte do programa de reforma agrária” (Ibid.).

A PEC 57-A/99 é encaminhada a plenário no dia 07/08/2013, sendo, pela primeira vez discutida, em 13/08/2013. Nesta sessão, discute-se, após célere anúncio do senador Renan Calheiros (PMDB-AL; Presidente) — sobre os encaminhamentos e composição da Comissão Mista encarregada de “consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal para, ‘em 30 dias, definir a questão do trabalho escravo ou análogo ao escravo e regulamentar a matéria’¹⁰⁵ — os detalhes do acordo feito a respeito da composição da Comissão Mista. Blairo Maggi (PR-MT) e Pedro Taques (PDT-MT) questionam a manutenção da mesma comissão composta na CCJ. Afirma Maggi:

Então nós vamos ficando fora, Senador Romero Jucá, das discussões que estão acontecendo. Repetir a comissão não me parece o mais correto. O ideal seria refazer uma comissão com novas ideias, novos participantes, para podermos ter, no final, uma ideia que abranja todo o Plenário do Senado e também da Câmara Federal.

Eu lamento porque, de certa forma, nós vamos sendo atropelados e ficando fora dessas discussões, simplesmente chancelando aquilo que alguns grupos vão decidindo aqui, no Senado Federal¹⁰⁶.

Pedro Taques (PDT-MT), membro e participante da comissão formada na CCJ, alerta Renan Calheiros (PMDB-AL) do acordo feito em reunião na mesma Comissão de Constituição e Justiça. Vital do Rêgo (PMDB-PB), então, toma a palavra e relata, em pormenores, o mencionado acordo:

¹⁰⁵ Diário do Senado Federal / Ano LXVIII/ n.º 123 / Quarta-feira, 14 de agosto de 2013, p. 53694.

¹⁰⁶ Ibid., p. 53744.

O que é que nós fizemos para avançar com a votação na Comissão de Justiça? Um acordo de Líderes [...] Por isso, eu, fiel ao que foi discutido e acordado na Comissão de Constituição e Justiça, peço a V. Ex.^a para, em detrimento da outra Comissão, definir o que foi acordado pelos Líderes na CCJ¹⁰⁷.

Renan Calheiros, após tomar ciência dos fatos, manifesta novo encaminhamento, em conformidade com os avisos e esclarecimentos feitos pelos deputados:

Nós agradecemos o providencial esclarecimento do Senador Vital do Rêgo e, desde já, peço aos Líderes partidários que, por favor, façam a indicação para a composição desta importante Comissão, na forma do Regimento¹⁰⁸.

A matéria volta a ser incluída na ordem do dia somente em 30/10/2013, para ser discutida em sessão deliberativa no dia seguinte. Esta foi a primeira sessão de discussão, em primeiro turno, abrindo contagem para o número máximo de sessões possíveis; a importância deste momento é registrada por Wellington Dias (PT-PI):

[...] por isso que é importante estar agora abrindo a Ordem do Dia e contando sessão para a votação dessa PEC [...] Então, a contagem desse tempo é fundamental para que não haja esse artifício de dizer que não vai votar a PEC porque não há ainda o prazo, a contagem adequada das sessões¹⁰⁹.

Assim, a matéria já passa a constar na ordem do dia da próxima sessão deliberativa ordinária, que ocorreu 21 dias depois. Nesta sessão, é apresentada uma emenda da autoria de Sérgio Souza (PMDB-PR), entre outros senadores, com a proposta de “deixar claro que o comando previsto para o caput do art. 243 da Constituição Federal não será autoaplicável, carecendo de regulamentação a ser definida pelo Congresso Nacional”¹¹⁰. Assim, para o senador, o acréscimo de “definido em lei” logo em seguida de “exploração de trabalho escravo” seria da maior importância. Segundo o autor e signatários da emenda, trata-se de alerta importante, visto a fragilidade do conceito de “trabalho escravo”, evitando-se

¹⁰⁷ Ibid., p. 53745.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Diário do Senado Federal / Ano LXVIII/ n.º 180 / Sexta-feira, 1 de novembro de 2013, p. 78285.

¹¹⁰ Diário do Senado Federal / Ano LXVIII/ n.º 197 / Quarta-feira, 27 de novembro de 2013, p. 85773.

assim “graves injustiças na aplicação da norma sem uma regulamentação específica”, como, por exemplo, o equivocado juízo de um fiscal do trabalho¹¹¹.

Colocada em discussão, a emenda não passou por avaliação ou debate por parte de nenhum parlamentar, encaminhada, assim, para a ordem do dia da próxima sessão deliberativa ordinária. Na terceira e quarta sessões seguintes de discussão também não houve oradores. A falta de discussão sobre a emenda revela a delicadeza do tema para a maioria dos parlamentares. Afinal, existia a possibilidade regimental de que a emenda fosse discutida e deliberada no próprio plenário, sem a necessidade de retornar à CCJ. Bastaria, para isso, um encaminhamento do senador Vital do Rêgo (presidente da CCJ) e uma articulação junto aos líderes partidários. A quinta e última sessão de discussão (em primeiro turno), sem a apreciação de um orador (03/12/2013), faz com que a proposta de emenda à constituição volte para a CCJ. Esse retorno significa a acolhida do texto com a proposta de emenda apresentada em plenário, e o seu envio para a apreciação do relator da PEC 57-A/99, senador Aloysio Nunes (PSDB-SP).

O parecer do relator foi contrário à emenda nº 1 de plenário. Entre outros motivos, Aloysio Nunes argumenta que

[...] chegou ao nosso conhecimento a preocupação de alguns setores de que, promulgada a Emenda Constitucional, estariam os proprietários de imóveis rurais e urbanos, sob o risco iminente de expropriação, mediante simples ato administrativo, exarado, por exemplo, por Auditores Fiscais do Trabalho ou por membros do Ministério Público do Trabalho¹¹².

Considera ainda o relator ser inútil “ [...] portanto, a inserção, em seu texto, da expressão ‘definido em lei’, para explicitar que o trabalho escravo demandará regulamentação específica”¹¹³. A regulamentação dos casos em que a expropriação hipoteticamente acontecesse, lembra o relator, com as restrições devidas para tal, sequer existia naquele momento; fora isso, cita o direito à propriedade privada garantida por cláusula pétrea, uma

¹¹¹ Ibid.

¹¹² 3.º Parecer (CCJ) do Senador Aloysio Nunes Ferreira, com voto favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 57A, de 1999/ 21 de maio de 2013, p.2.

¹¹³ Ibid., p. 3.

jurisprudência precisa e rigorosa e, ainda, a elaboração, já naquele instante, de regulamentação própria para o Projeto de Emenda Constitucional, o PLS 432/2013.

Contudo, no dia 19/03/2014, decide o relator, senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), acatar a Emenda N.º 1-PLEN, mas alterando a expressão “definido em lei” por “na forma da lei”, em um movimento para evidenciar que se tratava de emenda de redação¹¹⁴. A reformulação do relatório é aprovada pela Comissão, e depois, também, votada e aprovada em Plenário (a incorporação do texto modificado, isto é, com a inserção da Emenda N.º 1-PLEN adaptada).

Essa mudança reflete um recuo estratégico. Entrevistados da base do governo revelaram que a expressão “na forma da lei”, proposta pela bancada ruralista e que causara divergências na CCJ, foi deliberadamente deixada pelos apoiadores da PEC. Embora tivessem votos suficientes para derrubar a emenda que estabelecia essa expressão (conforme o primeiro parecer do relator), os apoiadores optaram por deixá-la, para que fosse mais fácil, posteriormente, que ela passasse pelo plenário do Senado. Uma concessão que, na visão desses atores, em nada alterava o mérito da proposta, e significaria avançar na dissolução dos impasses.

3.4.2. Votação em primeiro e segundo turnos

A leitura do parecer volta a ser pautada na ordem do dia em Plenário (25/03/2014), para a votação em primeiro turno. No dia 15/05/2014, vai à votação, um acordo assinado por lideranças parlamentares, solicitando, por meio de requerimento, calendário especial para o voto em primeiro e segundo turnos da PEC¹¹⁵. A proposição desse requerimento foi o resultado de uma conjunção de fatores.

Desde os movimentos populares de Junho de 2013, o presidente do Senado, Renan Calheiros, havia se comprometido a definir uma agenda propositiva para acelerar os trabalhos da Casa, em resposta à demanda popular por uma maior representatividade das ações do Legislativo. Para o estabelecimento dessa agenda, foram ouvidas diversas instâncias,

¹¹⁴ Uma emenda de redação, ou seja, um ajuste no texto da proposta, sem alteração no mérito, tornaria desnecessário que a PEC voltasse à Câmara dos Deputados.

¹¹⁵ Diário do Senado Federal / Ano LXVIII/ n.º 197 / Sexta-feira, 16 de maio de 2014, p. 399.

de modo que a Secretaria de Direitos Humanos pôde definir suas prioridades, que fariam parte do acordo dos projetos que seriam colocados em tramitação acelerada. Conjuntamente a isso, houve uma articulação da SDH/PR especificamente para a submissão desse requerimento e sua aprovação.

Essa articulação foi delicada, pois adoção desse procedimento não era um consenso na Casa. O senador Aloysio Nunes, por exemplo, não subscreveu o requerimento, por ser contrário à quebra do interstício regimental representada pela votação dos dois turnos numa mesma sessão deliberativa. A mobilização pela aprovação do requerimento envolveu a coleta de assinaturas de senadores que apoiavam a PEC, como a senadora Ana Rita (PT-ES) e o senador Romero Jucá (PMDB-PE), e uma delicada operação para colocar o requerimento em votação: foi preciso aguardar uma oportunidade em que o senador Paulo Paim ocupasse a presidência da sessão para ler e aprovar o requerimento. Com isso, conseguiram colocar a votação da proposta na pauta do dia 27/05/2014¹¹⁶.

A PEC do trabalho escravo finalmente foi à votação, em dois turnos, na mesma sessão, cumprindo-se, assim, o acordo anteriormente firmado. Na sessão, os discursos seguiram, essencialmente, três rumos, que foram desde felicitações a todos os envolvidos na aprovação da PEC, enaltecendo-se o momento histórico vivido pelo Senado Federal, algumas observações a respeito da regulamentação da PEC e manifestações públicas de reconhecimento pelo trabalho da SDH/PR.

A preocupação com a devida regulação da proposta de emenda à constituição, é constantemente lembrada, principalmente, pelos senadores do bloco ruralista, como pode ser notado no discurso do Senador José Agripino (DEM-RN) “[...] agora, deixando claro que o enquadramento, a definição, a categorização do trabalho escravo está dependendo de uma lei complementar que ainda está em discussão [...]”¹¹⁷. Posicionando-se favoravelmente a essa ressalva, Kátia Abreu (PMDB-TO) afirma: “Por isso, nós estamos aqui votando, por unanimidade, a PEC do trabalho escravo. Ela será regulamentada em lei”¹¹⁸. Jayme Campos (DEM-MT), ainda, esclarece “[...] aos nossos produtores rurais que vamos votar ainda uma lei

¹¹⁶ Essas informações sobre os bastidores da mobilização foram concedidas por um membro do Executivo, entrevistado pessoalmente em Brasília no dia 29/05/2014, e estão de acordo aos registros da sessão deliberativa em questão.

¹¹⁷ Diário do Senado Federal Ano LXIX n.º 075 quarta-feira, 28 de maio de 2014, p. 654.

¹¹⁸ Ibid., p. 655.

ordinária que vai definir o que, de fato, é trabalho escravo [...] até porque, **vamos definir, de fato, o que é trabalho escravo**”¹¹⁹.

Importante lembrar que, nesta mesma sessão, fora votada, e aprovada, a emenda de plenário sugerida, meses antes, pelo deputado Sérgio Souza (PMDB-PR) e acatada pelo senador e relator da CCJ, Aloysio Nunes (PSDB-SP). Essa mudança textual, aprovada tanto na CCJ quanto em Plenário, irrita alguns parlamentares, que saem em defesa de uma PEC do trabalho escravo definitiva. Os votos contrários a emenda (e insatisfação) despontam nas falas de Roberto Requião (PMDB-PR): “Como esta subemenda esteriliza a PEC, que passa a depender de regulamentação, votando a subemenda, estaríamos simplesmente liquidando com a importância desta sessão”¹²⁰ e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) “O voto do PSOL é ‘não’, porque nós não vamos ficar na metáfora, no senão, na espera do na forma da lei. Essa subemenda [...] encaminha para um senão, para o esperar o na forma da lei”¹²¹. A maior desaprovação pode ser lida na declaração de João Capiberibe (PSB-AP), que, frustrado, declara:

No entanto, Senhor Presidente, essa subemenda me deixou muito preocupado, à medida que joga para a regulamentação da lei a aplicação das medidas que nós acabamos de aprovar. Preocupa-me pela delonga, pela demora da aprovação e como será feita a aprovação da regulamentação dessa lei. [...] finalmente está aprovada, e eu lamento profundamente¹²².

Renan Calheiros toma a palavra e busca esclarecer (e justificar) a todos os presentes as motivações e condições para a aprovação da PEC:

Queria só lembrar que essa emenda, que foi importante para votarmos a matéria, caracteriza na prática uma redundância, mas uma redundância **consequência de acordo**, porque a simples alteração da Constituição já nos remeteria a uma inevitável regulamentação. Ela não precisaria estar no texto da Constituição. A regulamentação é obrigatória para todos os artigos da Constituição Federal que precisam ser regulamentados¹²³.

¹¹⁹ Ibid., p. 657, grifo nosso.

¹²⁰ Ibid., p. 663.

¹²¹ Ibid., p. 665.

¹²² Ibid., p. 667.

¹²³ Ibid. p., 664, grifo nosso.

Ao final, os parlamentares fazem o reconhecimento do esforço por parte do Governo, especialmente a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, pelo acordo bem-sucedido para a aprovação da PEC. Muitos senadores anunciam e saúdam a presença de Ideli Salvatti, então Ministra da Secretaria Especial de Direitos Humanos, entre eles Gim (PTB-DF) “Tivemos a visita hoje da nossa querida Senadora Ideli Salvatti, atual Ministra, que veio aqui trabalhar e pedir por isso”, Renan Calheiros (PMDB-AL) “ [...] nós registramos, com muita satisfação, a presença entre nós da Ministra Ideli Salvatti, que ocupa a Secretaria Especial de Direitos Humanos [...] É uma honra muito grande, Ministra, tê-la aqui”. Paulo Paim (PT-RS), mais do que cumprimentar a então Ministra, revela um suposto sentimento de descrença que outrora rondou a apreciação da PEC do trabalho escravo, exprimindo, porém, seu persistente otimismo em relação a matéria, e o trabalho de Ideli Salvatti “Eu acreditei que votaria. A Senadora Ideli Salvatti, ao assumir como Ministra dos Direitos Humanos, fez um trabalho nesse sentido. Houve um grande **entendimento** em toda a Casa”¹²⁴.

Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e Ana Rita (PT-ES) proferem discursos com o mesmo teor, cumprimentando e registrando a importância da SDH/PR, na figura da ministra, pelo trabalho de pautar e negociar acordos para aprovação da PEC. Mais do que isso, Ana Amélia (PP-RS), declara, assertivamente “Então, Senadora Ideli Salvatti, Ministra Ideli Salvatti, **conforme nos comprometemos**, o Partido Progressista está encaminhando a votação favorável à PEC nº 57”¹²⁵. Logo em seguida, Renan Calheiros (PMDB-AL), presidindo a sessão, uma vez mais diz “É uma honra muito grande ter aqui entre nós a presença da ex-ministra, da Deputada Maria do Rosário, que em todos os momentos trabalhou para que este dia acontecesse no Senado Federal”. Marcelo Crivella (PRB-RJ), por fim, afirma:

Sr. Presidente, apenas para consignar uma homenagem. Uma homenagem a Maria do Rosário e também à nossa Ministra Ideli, que hoje sobem ao Panteão da Pátria, para ficarem no mesmo nível de Nabuco, Patrocínio e da Princesa Isabel, que lutaram pela libertação dos escravos e que hoje encontraram nessas duas ilustres damas que articularam essa solução, eu diria, a consecução do fim do trabalho escravo no Brasil¹²⁶

¹²⁴ Ibid., p. 655.

¹²⁵ Ibid., p. 675, grifo nosso.

¹²⁶ Ibid., p. 669.

Essas declarações, na cerimônia de aprovação da PEC, revela a importância das articulações da Secretaria de Direitos Humanos para o estabelecimento dos consensos que levaram à aprovação da PEC do Trabalho Escravo. Na Figura 1, a seguir, o momento em que foi proclamado o resultado. Chama atenção a posição de destaque da Ministra em meio ao Plenário da Casa.



Figura 1. A Ministra Ideli Salvatti (primeiro plano, de azul) comemora a aprovação da PEC no Senado¹²⁷.

Kátia Abreu (PMDB-TO), uma das principais representantes da bancada ruralista, presente e atuante, desde o início, nas discussões e votações referentes ao texto da PEC, declara, demarcando a posição do agronegócio:

Foi um conjunto para que nós pudéssemos chegar a um **consenso**. Os produtores rurais nunca foram contra a PEC, mas contra aqueles, que nós nem chamamos de produtores, que, na verdade, fazem com que pessoas trabalhem em regime de escravidão, com a submissão ao trabalho forçado,

¹²⁷ Na imagem, da aprovação em 27/05/2014, a ministra é cumprimentada por assessores. Ao fundo, o senador Cristovam Buarque (PDT-DF) e o Deputado Domingos Dutra (SD-MA) aproveitam para tirar uma foto comemorativa. Imagem: tirada pelo autor.

com o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, com um trabalho sob vigilância ostensiva, com a restrição a qualquer meio de locomoção em razão de dívida contraída.

Quero aqui declarar, Sr. Presidente, não só como **Presidente da CNA**, não só como Senadora da República, mas como cidadã, que não há no mundo quem concorde com essas questões e com esses quesitos. Essas pessoas não são representadas pela CNA; essas pessoas não são protegidas pelo Senado Federal. Ao contrário; aqueles que praticam, de fato, a escravidão, segundo a Convenção nº 29 da OIT, merecem ser punidos radicalmente¹²⁸.

O discurso da senadora, em linha com seus posicionamentos ao longo da tramitação, enfatiza a condenação à prática do trabalho escravo e faz questão de separar a CNA de qualquer associação a produtores flagrados com mão-de-obra escrava. Com isso, Kátia Abreu tenta retirar o estigma de “escravocratas” que alguns meios de comunicação tentavam associar à imagem dos ruralistas e valorizar o processo de formulação de consensos estabelecido para que a aprovação fosse possível¹²⁹.

Aprovada por unanimidade nos dois turnos de votação, a PEC finalmente é promulgada, em sessão solene no Senado Federal, em 05/06/2014, como a Emenda Constitucional n.º 81:

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 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 reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei¹³⁰.

Independentemente do posicionamento real ou da participação efetiva na tramitação, diversos outros senadores saudaram, com discursos, a aprovação da PEC: Paulo Paim (PT-BA), Humberto Costa (PT-PE), Eduardo Amorim (PSC-SE), Marcelo Crivella (PRB-RJ), Eduardo Suplicy (PT-SP), Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), José Pimentel (PT-CE), Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), Inácio Arruda

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ A CNA faz parte da Conatrae e posicionou-se de forma favorável à PEC em diversas situações, apensar das ressalvas quanto à subjetividade que alegavam estar presente no texto da proposta.

¹³⁰ Diário do Senado Federal, Ano LXIX, sexta, 06 de junho de 2014, p. 7.

(PCdoB-CE), Waldemir Moka (PMDB-MS) e Aníbal Diniz (PT-AC), Lídice da Mata (PSB-BA) e Ana Amélia (PP-RS).

As entrevistas revelaram alguns elementos importantes para se compreender os bastidores da aprovação, bem como as razões por ter sido aprovada nessa ocasião. Em primeiro lugar, o fato de ser ano eleitoral. Os senadores, especialmente os candidatos à reeleição, precisavam evitar qualquer desgaste, como seria se votassem contra a PEC. Esse fator teve um impacto relevante, em especial, nos senadores membros da bancada ruralista. A unanimidade da votação no Senado é explicada por essa mesma questão simbólica, ou seja, os votos dos senadores estavam em evidência. Também foi relevante para isso o estabelecimento dos acordos relacionados ao PLS 432/13, que serão abordados no item 3.5.

A aprovação ocorreu poucos dias antes da 103ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra. O Brasil foi à conferência como um pioneiro na formulação de políticas públicas de combate ao trabalho escravo. Naturalmente, com o objetivo de levar esse posicionamento ao evento, o Executivo empenhou-se em fazer a aprovação dentro do cronograma previamente estabelecido, e por isso percebe-se um empenho maior do primeiro escalão do governo na questão.

A tramitação da PEC, especialmente em seus últimos anos, foi fortemente impactada pela articulação entre os atores envolvidos feita pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Essa atuação específica será abordada no Capítulo 4. A seguir será apresentada uma breve análise do PLS 432/13, que ainda está em tramitação, mas cujas discussões foram importantes para a aprovação da PEC. Vale ressaltar também que houve uma manobra para travar a tramitação do PLS: embora o acordo era que ele tramitaria paralelamente à PEC, havia uma série de divergências quanto ao mérito da regulamentação, e os ruralistas defendiam uma aprovação rápida para o projeto (que na visão deles definia os limites para a definição de trabalho escravo, mas que na visão da SDH/PR e dos apoiadores da PEC, reduzia o conceito e prejudicava o combate efetivo ao trabalho escravo). Dessa forma, os apoiadores da PEC preferiram obstruir a tramitação do PLS para que os impasses relacionados a ele não ofuscassem a conquista do emendamento constitucional em questão.

3.5. PLS 432/2013 – A Regulamentação da PEC

Conforme analisado no item 3.4 deste Capítulo, as negociações para a aprovação da PEC 57A/1999 no Senado exigiram que fosse discutido, concomitantemente à PEC, o Projeto de Lei do Senado nº 432/2013, que a regulamentaria. De um lado, os que faziam oposição à PEC viam nessa regulamentação uma oportunidade de sanar as inseguranças quanto à definição do ‘trabalho escravo’, e só apoiaram a PEC com a condição de que esse projeto fosse adiante e tivesse apoio da base governista¹³¹. De outro lado, os atores que se mobilizavam para aprovar a PEC viram nesse projeto uma concessão necessária para que fosse possível avançar as discussões e consolidar o emendamento constitucional, mais difícil de ser aprovado em razão do quórum mínimo exigido e ao seu regime de tramitação característico. Essa concessão, no entanto, foi objeto de deliberações complexas por se tratar de um ponto delicado: a regulamentação poderia minar o conceito de trabalho escravo e destruir o legado da aprovação da PEC.

Protocolada em 18/10/2013, pouco antes que a PEC 57A/1999 fosse pautada para votação em primeiro turno no plenário do Senado, o Projeto foi parte das negociações estabelecidas durante a tramitação da PEC 57A/1999 pela CCJ. O parecer do Senador Aloysio Nunes, discutido no item 4.4, formaliza esse acordo, que também é mencionado por diversas vezes, durante a discussão em plenário do PLS. A elaboração do projeto foi o resultado da constituição de uma Comissão Mista instituída por ato conjunto dos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados.

Criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 2, de 2013, a Comissão Mista tinha por objetivo proceder à chamada consolidação normativa, ou seja, “tornar o sistema normativo federal mais compreensível, seguro, transparente e homogêneo”¹³². Na prática, isso significava um dispositivo para acelerar a tramitação de propostas de emendas à Constituição e também dos projetos que as regulamentam, reduzindo o fluxo dos projetos “conflitantes entre si e com a própria Constituição Federal”¹³³. Uma das atribuições dessa Comissão foi submeter o projeto da lei ordinária de regulamentação à PEC do trabalho escravo.

¹³¹ Essa condição ficou clara a partir do relatório do senador Aloysio Nunes, discutido no item anterior.

¹³² <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2013&paginaDireta=11520>

¹³³ Tramitação em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=111807

Texto em

<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2013&paginaDireta=11520>

Na reunião da Comissão Mista do dia 11/11/2014, foram aprovadas emendas, rejeitadas outras, e elaborado um relatório final para o projeto. Essa reunião foi meramente protocolar e muito rápida, ou seja, os consensos não foram estabelecidos nas discussões públicas, mas nos bastidores da tramitação. Os principais pontos de divergência foram: A) a definição do conceito de “trabalho escravo” e a pertinência da manutenção das expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes” entre as características que definem a prática; B) a proibição da inscrição em cadastro público de acusados que sejam parte em processo antes do trânsito em julgado: na prática, o fim da Lista Suja do Trabalho Escravo.

No momento da finalização deste trabalho, o PLS se encontra na CCJ do Senado. As disputas prosseguem, especialmente em relação ao conceito de trabalho escravo e às expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes”. Para a SDH/PR, essas expressões são cruciais para que as práticas de exploração possam ser efetivamente enquadradas na lei recém-aprovada. Para os ruralistas, essas expressões abrem margem a avaliações subjetivas por parte dos fiscais do trabalho e magistrados.

Capítulo 4 – Coalizões e empreendedorismo político: o papel da SDH/PR

As ideias, na verdade, vêm de qualquer lugar, e o fator determinante que explica a importância de um item na agenda não é sua origem, mas em vez disso o clima no governo ou a sua receptividade às ideias de um determinado tipo, independentemente da fonte [...] Assim, a **chave para a compreensão mudança de política não é o lugar onde a ideia veio, mas o que fez ela se consolidar e crescer** (Kingdon, 2011, p. 72, tradução e grifo nossos).

Embora tenha sido criada em 1977, dentro do Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos recebeu o status de Ministério apenas em 2003, no mandato do presidente Lula. Em 2010, o nome antigo, Secretaria Especial de Direitos Humanos, foi alterado para o nome atual, Secretaria de Direitos Humanos¹³⁴. Entre suas diversas atribuições, a Secretaria tem uma divisão específica para a assessoria parlamentar, que coordena as articulações entre a Presidência da República e o Legislativo nos assuntos relacionados aos direitos humanos.

No ano de 2003, na gestão do Ministro Nilmário Miranda, o presidente Lula criou ainda, por meio de decreto, a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), vinculada à SDH/PR, e que tinha por objetivo:

I - acompanhar o cumprimento das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, propondo as adaptações que se fizerem necessárias;

II - **acompanhar a tramitação de projetos de lei relacionados com o combate e erradicação do trabalho escravo no Congresso Nacional**, bem como propor atos normativos que se fizerem necessários à implementação do Plano de que trata o inciso I;

III - acompanhar e avaliar os projetos de cooperação técnica firmados entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais;

IV - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas à erradicação do trabalho escravo; e

¹³⁴ Informações retiradas da página institucional da SDH/PR. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/sobre/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em 23/08/2014

V - elaborar e aprovar seu regimento interno¹³⁵.

Entre as principais características da Conatrae está a participação da sociedade civil, que tem ferramentas de fiscalizar as atividades, submeter propostas e acompanhar todo o trabalho realizado. Era composta de representantes dos três poderes, sociedade civil, entidades de classe (até mesmo a CNA), Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, e OIT. Desde o início de suas atividades, a Comissão teve o apoio institucional da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse órgão teve um papel importante no processo de articulação contra o trabalho escravo no Brasil já desde 2001, data de seu primeiro projeto no país, que integrou a formulação do primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. O apoio da OIT também ocorreu por meio da doação de equipamentos aos Grupos Móveis de Fiscalização e Combate e no mapeamento e sistematização de dados sobre a ocorrência de trabalho escravo. Destacam-se também as conferências e oficinas jurídicas sobre o tema em instâncias como o Judiciário e o Ministério Público (SDH, 2013 p. 55).

A criação da Conatrae também representou uma mudança importante na abordagem ao problema. Vinculando a Comissão à Secretaria de Direitos Humanos, a prática de submeter trabalhadores a condições análogas a escravidão deixa de ter um caráter de mera infração trabalhista, passando a estar sujeita a punições mais significativas (relacionadas à violação dos direitos humanos). Embora a Conatrae tenha assumido o protagonismo na condução das articulações que pressionassem o Congresso para a aprovação da PEC, a atuação da Secretaria de Direitos Humanos na tramitação não esteve restrita ao âmbito da Comissão. A SDH tem uma diretoria de Assessoria Parlamentar, que, na prática, coordena as articulações entre os três poderes.

No Capítulo anterior, analisou-se a tramitação da PEC do Trabalho Escravo, com ênfase para os detalhes da tramitação que tiveram uma participação relevante da SDH/PR. A seguir, serão apresentados mais detalhes dessa atuação e a relação entre as constatações empíricas e os modelos teóricos de referência utilizados e apresentados no Capítulo 2.

A sustentação política à política de combate ao trabalho escravo é uma das principais ferramentas da Conatrae e da SDH/PR. Nas palavras de Marcelo Campos, Coordenador Nacional do Grupo Móvel na Secretaria de Inspeção do trabalho:

¹³⁵ Decreto presidencial de 31 de Julho de 2003: Cria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9943.htm. Acesso em 23/08/2014. Grifo nosso.

Não foram poucos os deputados e senadores que nós identificamos [em suas propriedades] trabalho análogo ao de escravo. Todas as vezes que nossa equipe entrava em uma fazenda, horas depois o advogado já estava na sala do gabinete do Ministro, ou na Casa Civil [...] tentando impedir que aquilo fosse à frente. [...] [para reagir a isso] convocávamos a Conatrae (SDH, 2013, 122).

A seguir, são apresentadas as informações sobre a atuação da SDH/PR na tramitação, e, de modo geral, em relação à formulação de política pública voltada ao combate ao trabalho escravo. Analiticamente, essa atuação está relacionada aos principais conceitos da teoria de Kingdon (2011) e à teoria das coalizões de *advocacy*.

4.1. Atuação da SDH/PR na tramitação da PEC

A principal característica do trabalho de um empreendedor político é aproveitar as ‘janelas de oportunidade’ para advogar e defender uma proposta e liderar uma coalizão específica. Em diversas ocasiões, atua também como um intermediador, negociando diferentes posicionamentos, de modo que também faz sentido imaginá-lo como um *hub*, cujas conexões possibilitam a mobilização de recursos pelas redes associadas. (BURT, 2004).

A primeira articulação de combate ao trabalho escravo protagonizada pela Conatrae (com o suporte de outras entidades) foi em relação à emenda nº 3 do Projeto de Lei 6.272/2005, do senador Ney Suassuna (PMDB/PB). A emenda retirava dos auditores fiscais a competência de determinar vínculo empregatício e a transferia para a Justiça do Trabalho, e foi aprovada pela CD. Na prática, a emenda impediria os resgates de trabalhadores realizados pelos grupos de fiscalização, já que o empregador poderia impedir esse resgate declarando ausência desse vínculo. Por meio de uma extensa articulação e diálogo com o presidente Lula, a Conatrae conseguiu que o presidente vetasse a emenda.

Com o lançamento do Segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, a SDH/PR direcionou-se a combater as ofensivas da bancada ruralista e defender de forma mais ostensiva a aprovação da PEC do Trabalho Escravo (SDH, 2013, p. 136). A bancada ruralista, com o apoio de assessores parlamentares da CNA, conseguira estruturar

uma ampla rede de obstrução, conforme exposto no Capítulo 3, impossibilitando a entrada da proposta em pauta na Câmara até o ano de 2012, apesar dos episódios ocorridos durante o período.

O mais importante acontecimento, antes do início das articulações que culminaram na CPI e na votação em segundo turno da PEC, foi o que ficou conhecido como **caso Pagrisa**. Em julho de 2007, o grupo móvel de fiscalização encontrou 1.064 pessoas submetidas a condições análogas à escravidão na fazenda e usina de cana-de-açúcar Pagrisa, em Ulianópolis (PA). Depois das descobertas e da exposição nacional do caso, alguns senadores formaram uma comissão externa para averiguar o ocorrido, sob a justificativa de que os fiscais cometeram abusos. Era uma tentativa de desmoralizar o trabalho dos fiscais do MTE e colocar a opinião pública contra as ações de combate ao trabalho escravo. As repercussões ganharam maiores dimensões quando o MTE decidiu suspender as ações de fiscalização dos grupos móveis por falta de segurança institucional. A divulgação do relatório da Pagrisa pelo ministro Carlos Lupi, no entanto, provocou a disseminação das imagens e relatos da operação, fazendo com que organizações da sociedade civil, juristas e parlamentares se mobilizassem para defender os grupos de fiscalização. Com isso, a tentativa de deslegitimar o trabalho dos fiscais não prosperou, e o episódio reavivou o clamor de diversos segmentos pela aprovação de leis mais duras contra escravagistas.

No mês de setembro de 2007, instituições engajadas no combate ao trabalho escravo, com a participação de parlamentares, começaram a promover as articulações pela aprovação da PEC 438/2001. Em janeiro de 2008, entidades da sociedade civil e parlamentares criaram o Movimento Nacional pela Aprovação da PEC do Trabalho Escravo, com o intuito de romper as barreiras políticas existentes e, principalmente, por meio da tentativa de chamar a atenção pública e midiática sobre o tema. Assim, entidades como a Contag, CPT, entre outras, com o apoio da SDH/PR, na figura do Ministro Paulo Vannuchi, além dos ministros Calos Lupi, do Ministério do Trabalho, e Guilherme Cassel, do Desenvolvimento Agrário, organizaram, em 2008, o chamado Ato Nacional pela Aprovação da PEC do Trabalho Escravo. O evento contou com a participação de mais de mil pessoas, e reivindicava que a matéria fosse colocada na pauta de votações¹³⁶. O ato foi encerrado com

¹³⁶ O texto do manifesto pode ser acessado no site do Ministério Público do Trabalho, no endereço http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/temas-de-atuacao/trabalho-escravo/noticias-da-oit/ato_nacional_pela_aprovacao_da_PEC_do_trabalho_escravo.pdf. Acesso em 8/10/2014.

um abraço no Congresso Nacional. Na ocasião, foi lançado um abaixo-assinado, que seria entregue ao presidente da Câmara.

A Conatrae promoveu o I Encontro Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo em maio de 2010. Na ocasião, as mais de 200 mil assinaturas coletadas no abaixo-assinado iniciado em 2008 foram entregues ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP). O evento também teve a participação do então vice-presidente do STF, ministro Carlos Ayres Brito, além de representantes do Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público e OIT. O evento foi encerrado com um ato no gramado do Congresso Nacional, em que foram fixadas cruzes brancas com os nomes de integrantes da Lista Suja, como pode ser visto na Figura 2:



Figura 2. Ato de encerramento do o I Encontro Nacional pela Erradicação do Trabalho escravo. Imagem: Movimento Humanos Direitos¹³⁷.

Embora essas ações, tanto a de 2008 quanto a de 2010, tenham chamado atenção da mídia e da sociedade, não tiveram a repercussão esperada dentro da Câmara dos Deputados. Conforme defenderam entrevistados ligados à SDH, ao MPT e ao Movimento

¹³⁷ A imagem, bem como mais informações sobre o episódio, podem ser acessados no endereço: <http://reporterbrasil.org.br/2010/06/crescimento-nao-pode-quot-custar-quot-direitos-diz-relatora-da-onu/>. Acesso em 8/10/2014.

Humanos direitos, a falta de ‘ressonância’ dessas demandas no Legislativo explica-se pela ausência de uma articulação levada a cabo junto aos deputados e líderes partidários. Essa atenção do público é temporária, e sem uma ‘ponte’ entre as demandas desses grupos civis organizados, ou seja, sem que essas demandas fossem direcionadas e canalizadas, de forma organizada, para os tomadores de decisão sobre políticas públicas, essas iniciativas de exercer pressão sobre a definição da pauta não obtiveram o resultado pretendido. Com a mudança da gestão da SDH/PR e a entrada de uma diretoria de assessoria parlamentar mais preparada e combativa, essa ponte passou a ser feita, e os resultados puderam ser verificados com a aprovação da PEC em 2012.

Naquele ano, uma mobilização muito mais qualificada foi levada a cabo pelos atores interessados na aprovação da PEC. Tudo teve início no Fórum Social Mundial, quando a então ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário, fez uma declaração em que ressaltava a importância da aprovação da PEC. Alguns dias depois, a Conatrae reuniu-se com a presidência da Câmara dos Deputados para, mais uma vez, reforçar a importância da proposta e a necessidade de que ela fosse pautada. Nesse período foi também articulada uma série de manifestações favoráveis à emenda, com destaque para a mobilização da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), cujos representantes se reuniram com o presidente da CD, deputado Marco Maia, com o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas, e com o ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho. Também são da mesma época manifestações favoráveis de mais de cem bispos católicos e artistas. No dia 8 de maio, mesma data em que a PEC havia sido inicialmente pautada (antes de manobra da Bancada Ruralista para tentar segurar a pauta) na Câmara, foi realizado um ato público no auditório Nereu Ramos, com a entrega de mais um abaixo-assinado favorável à PEC.

Na votação definitiva, ocorrida no dia 22, conforme exposto na seção 3.3.6 deste trabalho, houve uma intensa tentativa de esvaziar o plenário, no intuito de evitar o quórum, além de ressalvas quanto ao próprio conceito de trabalho escravo. Apesar de todo esse esforço da bancada ruralista, a PEC foi colocada em pauta e aprovada, um reflexo da eficácia do acordo entre os líderes partidários.

Naquele dia, o desafio foi conseguir 308 votos, com uma margem de segurança e levando em conta o quórum mínimo para aprovação da PEC. Para tanto, foi estabelecido um calendário de atividades para todo o dia da votação, garantindo que a pressão para pautar o

projeto se mantivesse ativa. A partir das 8 da manhã uma comissão de recepção esteve no aeroporto de Brasília, recebendo os Parlamentares e entregando-lhes material informativo¹³⁸, com o objetivo de convencê-los a comparecer ao plenário e garantir os votos necessários. Às 11 horas, foi entregue um manifesto ao presidente da Câmara, Marco Maia, por um grupo de artistas de diversos artistas brasileiros. Nessa mesma ocasião, artistas¹³⁹ também entregaram uma petição em forma de abaixo-assinado que circulou nas redes sociais durante todo o mês anterior (cerca de 60 mil assinaturas)¹⁴⁰, numa iniciativa do movimento Humanos Direitos. Na parte da tarde, foi montada uma exposição de fotografias sobre o trabalho escravo, que os parlamentares visualizaram em seus deslocamentos pela Casa. Em conjunto a essa exposição, foi montado uma banca com artistas, cuja função era reavivar o tema e dialogar com os parlamentares. No transcorrer dessa mesma tarde, houve atividade da CPI com os ex-ministros de Direitos Humanos (conforme relatado no item 3.3.5), além de reuniões do Colégio de Líderes em que a então Ministra Maria do Rosário conversou com o Líder do Governo, Arlindo Chinaglia, sobre o processo de articulação e estimativa dos votos para a votação. Todas essas iniciativas tinham por objetivo ‘preparar o terreno’ para a votação, que começou no início da noite.

Conforme foi revelado por diversas fontes, a expectativa era de que a PEC fosse aprovada assim que fosse pautada. Poucos parlamentares votariam contra a emenda, por conta da associação desse voto negativo a uma defesa da prática de trabalho escravo. Por esse motivo havia tanta preocupação com o quórum: o movimento da bancada ruralista foi no sentido de impedir que a PEC entrasse em pauta e/ou que, caso entrasse, não obtivesse o quórum necessário.

Com relação aos bastidores das articulações da SDH/PR, destaca-se o uso, nas negociações pelo apoio dos parlamentares à PEC, dos chamados ‘kits para Conselhos Tutelares’. Trata-se de uma emenda parlamentar que os deputados submetem aos projetos orçamentários, direcionando recursos de até 200 mil reais para a instalação de unidades do

¹³⁸ Esse material informativo era constituído por um CD, com relatórios da OIT sobre o trabalho escravo, fotos das fiscalizações feitas pelo MTE e MPT, além de textos e notas técnicas.

¹³⁹ Entrevistados utilizaram a expressão “*star power*” para se referir ao impacto que artistas causam na defesa de uma determinada proposta. Um assessor chegou a afirmar que a atriz Maria Zilda, uma das presentes na ocasião, era a “musa dos parlamentares nas décadas de 1970 e 1980”. Além do fato de que artistas representam repercussão pública dos assuntos, havia também um apelo pessoal aos parlamentares com a presença dessas figuras ilustres na Casa.

¹⁴⁰ Não confundir com o abaixo-assinado de 280 mil assinaturas, feito em 2010 e entregue para o então presidente da Câmara, Michel Temer.

Conselho nas cidades que constituem sua base eleitoral. Por ser um assunto relacionado à pasta, a Secretaria de Direitos Humanos utilizou essas emendas como barganha para conseguir apoio à PEC¹⁴¹. Outras articulações, nos bastidores da tramitação, foram no sentido de fornecer material informativo aos deputados: os membros da Conatrae passaram de gabinete em gabinete, conversando com os assessores responsáveis pela discussão da PEC, articulando a votação e contabilizando o apoio (foram monitorados cerca de 470 deputados; seriam necessários 308 votos favoráveis, e foram obtidos 360). Na atuação da SDH/PR e da coalizão de apoio à PEC, destaca-se uma abertura ao diálogo e uma tentativa de estabelecer consensos a partir do convencimento da importância da discussão sobre o trabalho escravo. Ao longo do trabalho de tentar aprovar a PEC, o ‘ponto de virada’ foi quando as iniciativas da SDH/PR passaram a incluir também esse processo de diálogo e convencimento, ao invés de restringir as atividades à articulação de pressão pelo uso da opinião pública.

Um dos momentos de mais intensa atividade foi durante as articulações e negociações ocorridas em torno da instalação da **CPI do Trabalho Escravo**, conforme exposto no item 3.3.5. Presente desde a primeira reunião, a Secretaria teve participação inclusive na coleta das assinaturas necessárias para a própria instalação da CPI, por meio da mobilização da base do governo conseguida por meio de reuniões com os líderes partidários da Câmara. Entrevistas realizadas com assessores parlamentares indicam ainda que a criação da CPI teve um forte engajamento da então Ministra Maria do Rosário, revelando a importância de o assunto estar presente no primeiro escalão do Executivo.

Depois da aprovação na Câmara, o esforço foi direcionado para o Senado, onde, conforme discutido no item 3.4, a SDH/PR promoveu discussões entre os senadores que se opunham à PEC para encaminhar os consensos que possibilitaram um acordo que permitisse à matéria ser colocada na pauta. Desde a CCJ, as negociações foram estruturadas a partir de um diálogo e da mobilização de diversos setores do Executivo, do Judiciário e Ministério Público. Essas discussões, detalhadas anteriormente, culminaram nas mobilizações realizadas no próprio dia da votação e nos dias anteriores. Desde 2013, a SDH/PR promoveu eventos e oficinas com o objetivo de trazer atenção ao tema e provocar a sensibilização de diversos públicos ao problema. Adiante um exemplo desses eventos:

¹⁴¹ Essa barganha não se restringiu à PEC do Trabalho Escravo: o acordo também inclui outros projetos defendidos pela Secretaria.

Oficina de sensibilização.

TRABALHO DECENTE e a COLETIVIZAÇÃO DO PROCESSO

24 de maio de 2013, sexta-feira, 9h às 18h

PROGRAMAÇÃO:

Manhã:

9h - Abertura:
Desembargador Carlos Roberto Husek, Diretor da EJUD2
José Armando Fraga Diniz Guerra - Coordenador-Geral da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

9h20 - Tema: "Diagnóstico do trabalho escravo contemporâneo no Brasil" Palestrante: Leonardo Sakamoto - Diretor da ONG Repórter Brasil/SP

10h20 - Coffee Break

10h40 - Apresentação do Filme: Aprisionados por Promessas

11h - Tema: "Atuação do Ministério Público do Trabalho no Processo Coletivo" Palestrante: Luiz Carlos Michele Fabre - Procurador do Trabalho da 2ª Região/SP

Tarde:

14h - Tema: "Suporte Normativo e conceitual" Palestrante: Martha Halfeld Furtado de Mendonça Schmidt, Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

15h - Tema: "Fiscalização do trabalho e a prevenção" Palestrante: Luis Alexandre de Faria - Auditor Fiscal do Trabalho/SP, Representante do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT)

16h - Coffee Break

16h20 - Tema: "Prática processual coletiva" Palestrante: Dr. Marcus Menezes Barberino Mendes, Juiz Titular do Trabalho da 15ª Região, Campinas/SP


17h20 - Debates

Local: Auditório do Edifício Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (Rua da Consolação, 1272 - 24º andar)

Público: magistrados e procuradores do trabalho, auditores fiscais do trabalho, servidores públicos e instituições convidadas

Inscrições: <http://ejud2.trtsp.jus.br> Informações: (11) 3525-9222

Vagas limitadas




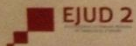
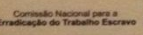








Figura 3. Divulgação de Oficina de Sensibilização sobre o tema, direcionada a membros do Judiciário e fiscais do trabalho. Imagem: tirada pelo autor.

As articulações mais significativas vieram à tona nos dias próximos à votação. No dia 27/05/2014, data em que estava acordada a votação da PEC, foi montada uma ‘operação de guerra’ para que o item, de fato, entrasse em votação¹⁴². Afinal, havia medidas provisórias

¹⁴² A expressão foi utilizada por dois dos entrevistados, e reflete bem a seriedade e disposição com que os atores favoráveis à PEC encaravam a situação. Foi utilizada também a expressão ‘construção do resultado’, nome dado às articulações e conversas com os senadores.

na pauta, além de duas outras PECs (eram 6 itens, no total). Nos dias que antecederam a votação, a diretoria de relações institucionais da SDH/PR começou uma intensa articulação com diversos órgãos, e um controle rigoroso da contagem de votos. Seriam necessários ao menos 49 votos favoráveis para a aprovação. Criaram um grupo no aplicativo *WhatsApp* (de mensagens de texto, imagens, áudio), que permitiu uma troca de instantânea informações. Nesse grupo, estavam membros da Conatrae, representantes de diversos Tribunais Regionais do Trabalho, membros do MPT, ANAMATRA, ANPT e Contag. Cada um dos representantes dessas instituições ficou responsável por acompanhar três senadores, seja simplesmente constatando se estariam presentes na data da votação ou mesmo conversando e discutindo a PEC. Essa atividade foi coordenada pela SDH, que monitorava constantemente a contabilização dos senadores que haviam se comprometido a votar favoravelmente e que estariam presentes no dia da votação.

Procuradores do Ministério Público do Trabalho haviam conversado com os Senadores, durante os dias que antecederam a votação, e conversado sobre a PEC. Trata-se de uma diferença significativa em relação à abordagem adotada na votação da Câmara, que procurou fazer eventos, ou ‘barulho’, nas palavras dos entrevistados. O Senado é considerado uma instância em que as discussões ocorrem de forma mais discreta, o que demanda uma interação direta, senador por senador. Sob a coordenação da SDH/PR, o grupo de trabalho procurou ‘encher os gabinetes’: o representante de cada órgão entregava uma carta a um gabinete, de modo que, durante todo o dia anterior e o dia da votação, os assessores e os próprios senadores foram abordados diversas vezes por pessoas tratando do tema trabalho escravo (o que tem um impacto maior do que se todas as cartas fossem entregues de uma vez). Esse processo de diálogo com cada senador é o principal entre os preparativos que foram feitos para o dia da votação. Também se destacam as cartas direcionadas ao presidente do Senado e aos Líderes. Adiante são apresentados alguns exemplos dessas cartas.

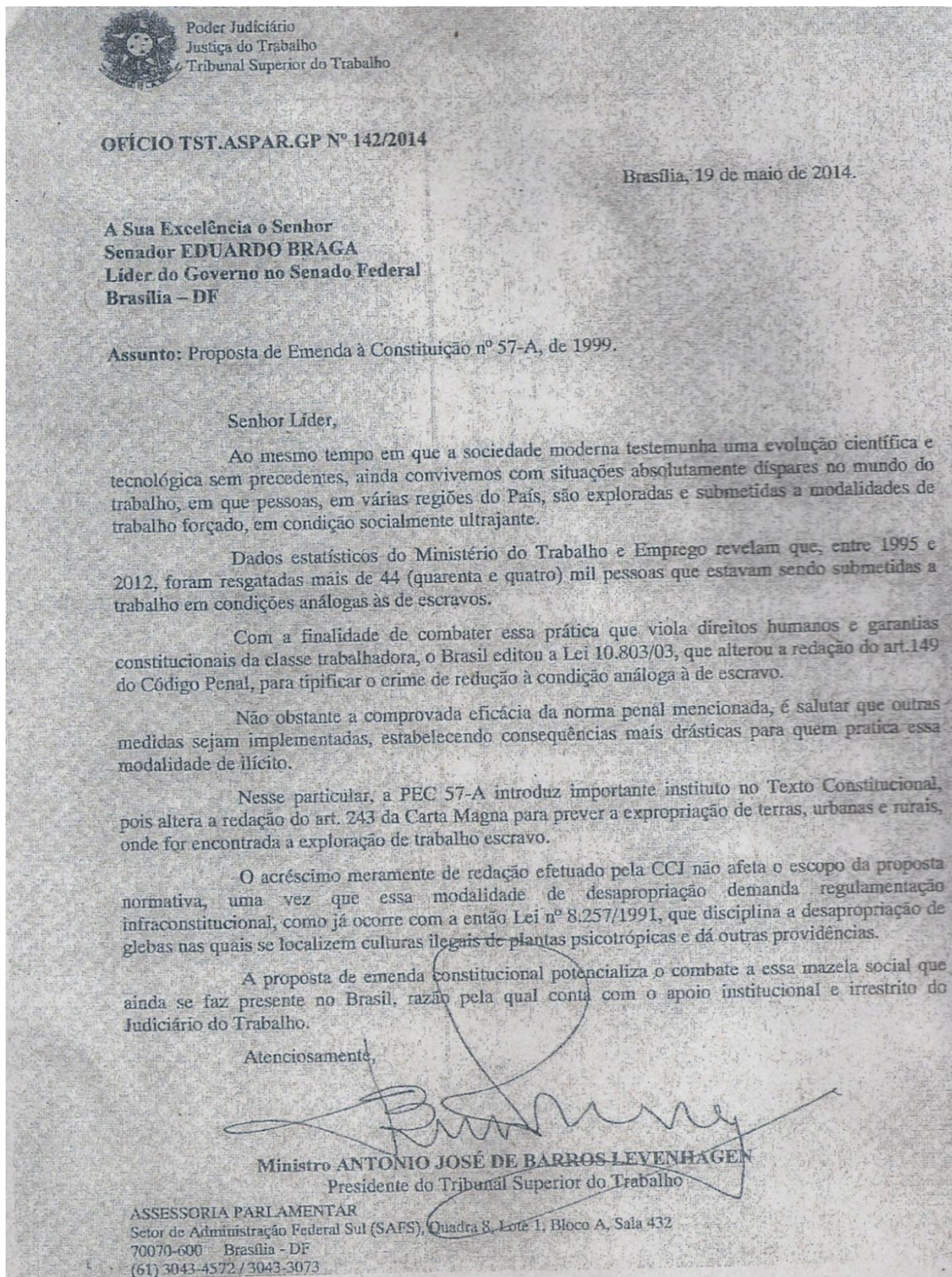


Figura 4. Carta do presidente do TST ao Líder do Governo no Senado Federal. Fonte: SDH/PR.

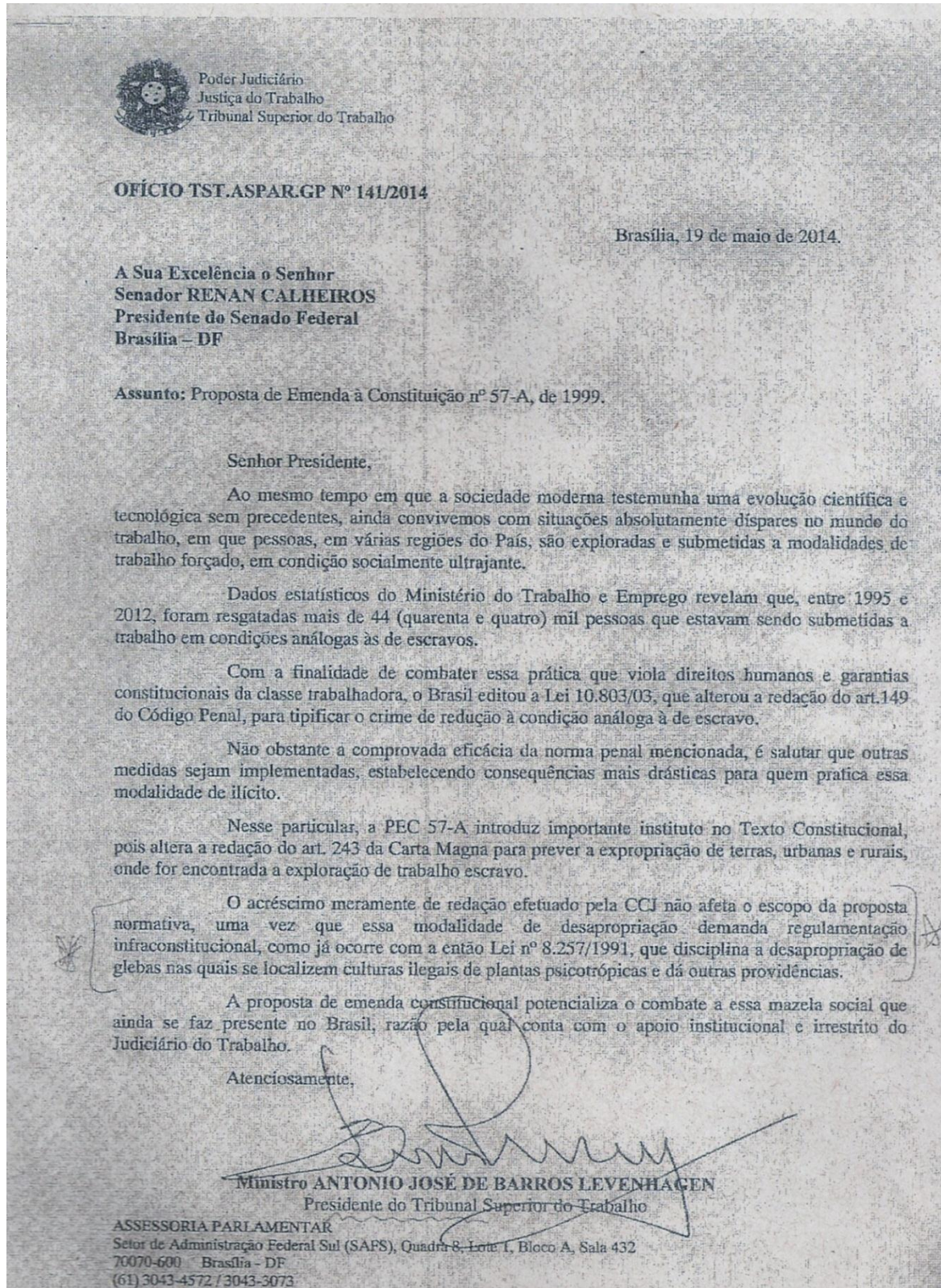



Figura 5. Carta do presidente do TST ao presidente do Senado Federal. Fonte: SDH/PR.



PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
Gabinete do Procurador-Geral do Trabalho

Ofício nº 630/14-GAB Brasília, 23 de Maio de 2014.

Exmo. Sr.
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal
BRASÍLIA – DF

Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência no intuito de garantir o disposto no artigo 127 da Constituição Federal, que preceitua ser o Ministério Público instituição essencial à função jurisdicional do Estado e com a finalidade de combater o trabalho forçado, as condições degradantes e análogas às de escravidão, que violam os direitos humanos e garantias constitucionais dos trabalhadores.


Segundo estudo divulgado nesta segunda-feira, dia 19, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho forçado rende lucros anuais ilegais de US\$ 150 bilhões e 44% das vítimas são migrantes, internos ou externos, entre os quais, mais da metade são mulheres.

O Estado Brasileiro é modelo paradigmático no combate a essa moderna forma de escravidão. Suas ações são reconhecidas no âmbito internacional e referenciadas pela OIT.

A PEC 57-A, que tramita nessa Casa Legislativa, reforça o papel já assinalado, pois visa estabelecer um marco regulatório para a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se identifique a exploração em comento, entre outras providências.

Em virtude da referida PEC introduzir no texto Constitucional reflexos diretos para o fortalecimento do combate à escravidão contemporânea, solicito a Vossa Excelência que pondere perante o Plenário do Senado Federal pela aprovação da PEC 57A, na forma em que se apresenta.

Cordialmente,


LUÍS ANTÔNIO CAMARGO DE MELO
Procurador-Geral do Trabalho

ifp

Procuradoria-Geral do Trabalho
SCS - Quadra 09 - lote "C" Torre "A" - 12º andar - Edifício Parque Corporate
Telefones: (61) 3314.8027/3314.8026 e 3314.8023
70.308-200 – Brasília – DF

Figura 6. Carta do Procurador-Geral do Trabalho ao presidente do Senado. Fonte: SDH/PR

O que essas cartas revelam é a importância da pressão sobre a pauta do Senado, e que essa pressão ocorreu de forma ‘qualificada’¹⁴³. À medida que as cartas eram entregues e os consensos estabelecidos, os votos favoráveis eram contabilizados em uma lista organizada. Tivemos acesso a essa lista¹⁴⁴ com a contagem dos votos: a expectativa era de que ao menos 63 votos já estivessem garantidos (seriam necessários 49 votos). Nessa lista, em forma de tabela, havia informações como: filiação partidária, posicionamento ideológico, bancadas às quais o parlamentar estava vinculado, ausência/presença no dia da votação. A esse trabalho altamente organizado, contrapõe-se um momento delicado para a bancada ruralista, que vivia um momento de crise e desentendimentos internos, com a perda de espaço de Kátia Abreu na CNA, bem como sua mudança de partido para o PMDB. Assessores da base do governo afirmaram nas entrevistas que esse momento foi uma oportunidade, um episódio que combinou a organização e articulação, de um lado, e a desarticulação política de outro lado.

Depois da aprovação no Senado, a SDH/PR organizou um evento comemorativo na data em que a emenda seria promulgada pelo Congresso Nacional, no dia 5 de junho de 2014. Na organização desse evento também trabalhou a equipe da presidência do Senado. Obtivemos uma lista das pessoas e instituições cujos representantes foram convidados para essa cerimônia. Essa lista ilustra a articulação de diversos atores protagonizada pela Secretaria:

- Ministros do TST;
- Todos os presidentes dos TRT’s;
- Procuradores-chefe das Procuradorias Regionais do Trabalho;
- Procurador Geral da República;
- Procurador Geral do Trabalho;
- Ministério Público do Trabalho;
- Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)
- Comissão Pastoral da Terra;
- Ordem dos Advogados do Brasil;
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil;

¹⁴³ Expressão utilizada por entrevistados. A articulação no Senado seria qualificada em contraposição à necessária na Câmara, onde apenas o “barulho” seria suficiente para pressionar um item a entrar na pauta.

¹⁴⁴ Essa lista contém informações sigilosas e não tivemos autorização para incluí-la neste trabalho.

- Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait);
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag);
- Movimento Humanos Direitos.

Foram convidados também representantes de todas as instituições que compõe a Conatrae (listadas na seção anterior). Artistas foram convidados, inclusive para que fosse cantado o Hino Nacional. Também foram convidados o senador Ademir Andrade e Paulo Rocha, os proponentes da PEC, além de todos os relatores (de todas as etapas da tramitação).

4.2. As articulações da SDH sob a ótica do MSF

A atuação da SDH/PR pode ser compreendida a partir dos três fluxos de políticas públicas da teoria de Kingdon (2011), conforme discutido no item 2.2.1. Essa atuação ampla possibilitou a convergência dos fluxos e o aproveitamento das janelas de oportunidade.

Os diferentes fluxos, de problemas, políticas públicas e política, têm vida própria. [...] Mas em alguns momentos os três fluxos se unem. [...] Os defensores de uma nova iniciativa política não apenas tiram proveito dos momentos politicamente propícios, mas também disseminam a visão de que a sua proposta é uma solução para um problema em evidência. (KINGDON, 2011, pp. 201-202, tradução nossa).

Faz-se necessário notar que essa divisão teórica entre os 3 fluxos de políticas é importante para orientar as análises, mas, na realidade, não se verifica uma estrutura rígida. Ou seja, uma mesma ação de um determinado ator pode impactar ao mesmo tempo dois ou mais desses fluxos teóricos.

4.2.1. Fluxo de política pública (soluções e alternativas)

Conforme o exposto nos itens 1.3 e 3.2 deste trabalho, a ideia de combater a prática do trabalho escravo por meio do emendamento do artigo constitucional 243 tem raízes

na necessidade de se eliminar a impunidade. As fiscalizações representavam um meio de detectar o problema, libertar os trabalhadores, e processar os infratores. As leis pouco rígidas, no entanto, não eram suficientes para inviabilizar a ocorrência, tanto do ponto de vista criminal quanto, principalmente, econômico. A ideia de expropriação, presente desde a PEC 232/1995, partia do pressuposto de que a terra, a propriedade, usada para submeter trabalhadores a trabalho escravo estava sendo instrumento de crime e indo contra o próprio princípio constitucional pétreo de fim social da propriedade.

Embora não tenha sido a única política pública voltada ao combate ao trabalho escravo, a ideia da expropriação das propriedades usadas para esse fim manteve-se como **solução** ao longo de todo esse período de quase 20 anos. A única alteração significativa no mérito da proposta foi no sentido de incluir o trabalho escravo urbano, que não era previsto inicialmente e tornou-se tão ou mais significativo que o trabalho escravo em propriedades rurais, especialmente a partir do aumento na imigração para os centros urbanos (conforme explicado no item 1.1.4). Essa alteração na proposta, fruto de uma emenda de Kátia Abreu, não foi a única tentativa da bancada ruralista de alterar o conteúdo dessa política pública, mas foi a única que, por sua pertinência e adequação à realidade, surtiu efeito. Assim, o fluxo de políticas públicas, ou de soluções, foi o mais constante dos três fluxos do MSF, e não demandou grandes esforços por parte da SDH/PR, ou seja, não foi uma variável definidora para que a janela de oportunidade se abrisse.

4.2.2. Fluxo de problemas

No fluxo de problemas é que a atuação da SDH/PR fica mais evidente. Afinal, foi justamente questionando a própria existência do trabalho escravo que os opositores da PEC agiram ao longo da tramitação. “Às vezes, o reconhecimento de um problema é o suficiente para garantir que um determinado assunto entre na agenda de políticas públicas” (KINGDON, 2011, p. 114). A dificuldade de estabelecer um consenso sobre as definições da prática de trabalho escravo foi um dos principais fatores para o longo prazo de tramitação. Essa incerteza quanto ao problema também ajuda a compreender o porquê de acontecimentos como a Chacina do Unai resultarem em episódios de rápida tramitação: a emergência do assunto, e

sua percepção como um problema, foram, diversas vezes, o fator determinante para que a janela de oportunidade se abrisse (considerando que a proposta já estava pronta e que havia interesse político do Executivo na aprovação da questão, ou seja, que as condições políticas eram favoráveis). De fato,

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda setting, no qual diversas outras questões são colocadas, aguardando a atenção destes formuladores (CAPELLA, 2004, p. 23).

Num contexto em que a solução estava pronta e o clima político passou a ser favorável (especialmente após a elevação da SDH para o primeiro escalão do Executivo, em 2003), o fator crítico, segundo o modelo do MSF, passou a ser justamente o **problema**. Conforme descrito no item 4.1, esse era o *front* principal das disputas. Especialmente a partir da votação em primeiro turno na Câmara, que ocorreu em 2004, na sequência da Chacina do Unai, as discussões arrefeceram e só retornaram ao Congresso depois que os grupos articulados pela SDH/PR passaram a realizar eventos que chamaram a atenção do público para o problema (consequentemente chamando a atenção da mídia, dos próprios parlamentares, e com isso devolvendo a questão à agenda decisória do Legislativo).

Deve-se importante considerar também que o conceito de trabalho escravo estabelecido pela OIT (ver Capítulo 1) tornou-se constante ao longo da tramitação. Ou seja, os episódios de flagrantes ocorridos, como o Caso Pagrisa em 2007, continuavam a ser vistos pela comunidade internacional como trabalho escravo, expondo a imagem do país conforme novos casos viessem à tona. Observando os requerimentos apresentados durante o período sem tramitação, solicitando que a PEC entrasse na pauta de votação, pode-se verificar que a proposta manteve-se no cenário das políticas públicas como solução à impunidade dos escravagistas. Foi justamente no sentido de que essa solução viesse ao conhecimento dos tomadores de decisões (e, além de conhecimento, existisse motivação política para votá-la) que os defensores da PEC passaram a agir. Conforme exposto ao longo do Capítulo 3 e no item 4.1, foi preciso aumentar a qualidade da transmissão das informações para que a percepção do problema pudesse emergir entre os parlamentares.

Essa articulação envolveu eventos, mobilização de artistas, apoio de jornalistas, manifestações de magistrados e presidentes de Tribunais Regionais do Trabalho. Kingdon (2011, p. 115) observa o uso de cartas e desse *feedback* como uma das principais ferramentas utilizadas pelos empreendedores políticos para ampliar o ‘reconhecimento dos problemas’. Não bastaria ‘convencer’ os parlamentares: foi preciso, além disso, movimentar o assunto em diversos canais, para que houvesse também, entre os parlamentares, a percepção de que a questão do trabalho escravo chegava também ao público e que este também tinha a percepção da questão como um problema. Aqui entram os abaixo-assinados e as mobilizações nas redes sociais (especialmente em 2014): o objetivo era mostrar a repercussão da matéria (e, conseqüentemente, dos votos dos parlamentares) para o público em geral. Na imagem adiante vê-se a ‘moldura’ utilizada no dia da votação da PEC no Senado, em 2014. Os membros da SDH/PR estimulavam parlamentares e convidados (que incluíam atores, magistrados, jornalistas, sindicalistas etc) a tirarem uma foto com a moldura e compartilharem-na nas redes sociais.



Figura 6. Os senadores Lindberg Farias (PT-RJ) e o deputado Alessandro Molon (PT-RJ) posam para foto compartilhada pelo Twitter. Fonte: @LindbergFarias.

Kingdon (2011) também atenta para um fator importante, que podemos observar na atuação da SDH/PR. O esforço do empreendedor político para promover o reconhecimento do problema (*problem recognition*) para o público precisa estar associado à política pública vista como solução, para que o esforço represente uma pressão diretamente sobre o resultado da votação da proposta. Nesse sentido, as mobilizações como a mencionada, nas redes sociais, eram todas uma referência direta à PEC 57A/99. Criou-se a ideia de que ser favorável ao combate ao trabalho escravo era, naquela ocasião, ser favorável à aprovação da PEC.

4.1.3. Fluxo de situação política

A conjuntura política que abriu espaço ao alinhamento das condições necessárias à votação da PEC começou em 2003, ano em que o presidente Lula elevou a SDH ao primeiro escalão do Executivo. Essa priorização da pauta de direitos humanos fortaleceu o órgão e permitiu que as articulações políticas tivessem um impacto maior sobre a agenda decisória. Um exemplo dessa priorização foi a mobilização para que o presidente vetasse a emenda nº 3 do Projeto de Lei 6.272/2005 (conforme discutido no item 4.1). O engajamento presidencial foi crucial para o desenvolvimento das discussões relacionadas à PEC, não apenas pela alta capacidade do Executivo em influenciar a agenda Legislativa, mas principalmente porque o Bloco do Governo é uma força decisiva a favor de qualquer projeto de lei¹⁴⁵.

Por outro lado, a bancada ruralista estava altamente organizada e preparada para defender seus interesses. O depoimento do então ministro da SDH deixa claro a força do grupo:

[...] super-representação de alguns setores aqui [no Congresso Nacional]. E é um setor que investiu em ter representação parlamentar e bloquear por dentro. Usar o parlamento como trincheira para a manutenção do trabalho escravo, do latifúndio, das formas degradantes de trabalho, assim como outras questões. É a ideologia da casa grande. Mas é um grupo operativo, muito articulado (Depoimento do então ministro da SDH, Nilmário Miranda. SDH, 2013, p. 111).

¹⁴⁵ Conforme discutido no Capítulo 2, o Executivo possui um alto poder de barganha, que lhe permite, em geral, manter uma significativa coesão em sua base no Legislativo.

Compreender a importância da mudança de patamar da SDH/PR envolve também problematizar a aprovação do projeto no Senado em 2001. Como argumentar que a SDH/PR foi decisiva para a aprovação na Câmara em 2012 e no Senado em 2014 se o projeto foi aprovado em 2001 sem que a Secretaria tivesse influência relevante sobre o processo? Em 2001, o assunto estava na mídia, o que colocava pressão sobre o Senado, no sentido de votar a lei (que, naquele momento, já era vista como um avanço no combate ao trabalho escravo). Mas isso não é suficiente para explicar a aprovação, pois a presença do assunto nos meios de comunicação de massa não é um fator determinante nesse caso (PENÇO, 2014). Não existe relação direta entre a exposição do assunto na mídia e o trâmite da PEC. Ou seja, a exposição pública do tema só é relevante se outras condições estiverem presentes, como a percepção do problema entre os próprios parlamentares. No caso da votação de 2001, no entanto, a compreensão da relativa fluidez do processo passa pela compreensão das regras relacionadas à tramitação de uma PEC. Ou seja, depois de sua aprovação no Senado, a matéria iria à Câmara. A votação no Senado não era determinante para que o emendamento constitucional se estabelecesse. Em casos assim, é natural que uma proposta não suscite o engajamento observado em situações decisivas. Na Câmara, a proposta sofreu forte resistência, só rompida a partir da drástica Chacina do Unai, que colocou o país todo de olho na resposta do Legislativo. Não obstante, a proposta voltou a ser engavetada até que veio novamente à tona justamente por conta do trabalho da SDH/PR em 2012 (apresentado nos itens 3.3 e 4.1). Desta feita, e a partir de então, houve uma forte resistência da bancada ruralista: a aprovação na Câmara era determinante para o emendamento constitucional.

Conforme a teoria do MSF, as campanhas de grupos de interesse ou mudanças na opinião pública devem também ser consideradas na análise das condições políticas de um determinado contexto de políticas públicas (ZAHARIADIS, 1999). Conforme foi descrito no item 4.1, o envolvimento de ONG's como a Humanos Direitos contribuiu para mobilizar os públicos desatentos (ARNOLD, 1990), alterando assim a visibilidade do tema (e a percepção desse aumento de visibilidade entre os próprios parlamentares).

A seguir é apresentada a análise da relação entre a atuação da SDH/PR e a teoria das coalizões de *advocacy*.

4.3. SDH/PR, coalizões de *advocacy* e *policy learning*

The ACF argues that policy participants will seek allies with people who hold similar policy core beliefs among legislators, agency officials, interest group leaders, judges, researchers, and intellectuals from multiple levels of government. If they also engage in a nontrivial degree of coordination, they form an advocacy coalition. Coordination involves some degree of working together to achieve similar policy objectives. The ACF argues that advocacy coalitions provide the most useful tool for aggregating the behavior of the hundreds of organizations and individuals involved in a policy subsystem over periods of a decade or more. In any given policy subsystem, there will generally be two to five advocacy coalitions (SABATIER & WEIBLE, 2007).

A tramitação da PEC do Trabalho Escravo é aquilo que a teoria das coalizões de *advocacy* define como um subsistema de políticas públicas. Dentro desse subsistema, existe uma clara distinção entre duas coalizões de *advocacy*: a dos favoráveis à PEC (coordenados pela SDH/PR), e a dos contrários a ela (ou contrários à sua redação inicial), protagonizada pelos parlamentares da bancada ruralista e pela CNA.

Deve-se observar que não existia uma separação institucional claramente definida. A CNA estava presente na Conatrae. Os parlamentares da bancada ruralista votavam e desenvolviam suas articulações políticas, frequentemente, à revelia do posicionamento de seus respectivos partidos. Se a SDH/PR atuou como empreendedor político e protagonizou os esforços para o estabelecimento de consensos, é discutível se a CNA teve um papel equivalente, do lado do grupo contrário ao texto da proposta. Embora extremamente articulada e bem financiada, a bancada ruralista tem uma característica mais ‘fluida’ e não institucionalizada.

Na atuação da SDH/PR, perceb-se um processo de aprendizado com o tempo. Iniciativas que não obtiveram o efeito desejado serviram para que seus membros realinhassem as formas de trabalho de modo a chegar ao objetivo de ter a PEC aprovada. O aprendizado mais nítido, apontado pelas informações sobre a tramitação e pelas entrevistas realizadas, é em relação à compreensão das diferentes lógicas das duas Casas do Legislativo, que exigem abordagens diferentes. Na Câmara, a pressão, o ‘barulho’¹⁴⁶: as bancadas são maiores, as posições mais explícitas, e nesse contexto a articulação com os líderes partidários é fundamental para levar um projeto ao plenário. O deputado Marco Maia, presidente da

¹⁴⁶ Nas palavras de um entrevistado da CNA.

Câmara no período em que a PEC foi votada em segundo turno, tornou-se conhecido por apenas levar à votação as matérias já discutidas e acordadas no Colégio de Líderes (ao contrário de Henrique Eduardo Alves, por exemplo, cuja abordagem mais flexível permitia que itens sem unanimidade entrassem na pauta)¹⁴⁷.

As manifestações organizadas pela SDH/PR e por outros atores, entre 2008 e 2010 (especialmente o abraço no Congresso Nacional e a disposição das cruzes no gramado), não surtiram o efeito desejado, justamente por uma falta de articulação dentro da Câmara, com os líderes partidários e com a bancada ruralista. A mudança nas relações institucionais entre a SDH/PR e o Legislativo, principalmente a partir de 2012, foi a ponte entre essa pressão externa e as articulações necessárias para que a proposta fosse votada.

Pode-se verificar, em relação à dinâmica das casas, que em 2012, quando a PEC foi aprovada na Câmara, a Ministra da SDH/PR era Maria do Rosário, deputada federal, e em 2014, quando da aprovação no Senado, a Ministra era a senadora Ideli Salvatti. Como pôde ser observado no item 3.4, a ministra Ideli estava no Senado na data da aprovação, conversando com os senadores, fazendo as articulações políticas para garantir o quórum. Ou seja, ambas compreendiam a dinâmica das respectivas casas de onde partiram, o que favoreceu a aprovação. Na Câmara dos Deputados, foi necessário fazer mobilizações maiores, mais ‘barulho’, nas palavras de um membro da Conatrae. Ou seja, como se trata de uma Casa onde os votos são definidos em bloco, foi preciso articular discussões mais abrangentes e mobilizar esforços para chamar a atenção do público em geral (sem deixar de comunicar essa atenção aos parlamentares). Já no Senado, as discussões eram estabelecidas um a um, senador a senador, conforme relatado no item 4.1.

Os principais aprendizados foram: a) Elaboração de material de qualidade, que esclarecesse os conceitos sobre trabalho escravo e pudesse servir de base para discursos dos parlamentares e ações dos assessores (o senador Paulo Paim, por exemplo, leu na tribuna um release preparado pela Conatrae); b) Uso adequado do Regimento das Casas: o conhecimento profundo dos regimentos permitiu que a SDH/PR articulasse, por exemplo, a aprovação do requerimento que solicitava calendário especial de tramitação da PEC; c) Compreender as diferentes dinâmicas das Casas Legislativas e atuar conforme essas diferentes dinâmicas; d)

¹⁴⁷ A questão do acordo prévio é muito relevante para casos como o da PEC, em que os parlamentares, mesmo sendo contra uma determinada proposta, são levados a votar favoravelmente, evitando, assim, prejuízo à sua imagem pública (no caso da PEC do Trabalho Escravo, por exemplo, votar contra seria ser associado à defesa do trabalho escravo). Colocar um item na pauta de votação, mesmo sem esse consenso estabelecido, representa, nesses casos, para efeitos práticos, aprová-lo.

Mobilização da opinião pública e ‘ponte’ entre essa opinião e as Casas: convidar artistas é um exemplo de como trazer essa mobilização da opinião pública para dentro do Congresso; a relação da SDH/PR com ONG’s como a Reporter Brasil (cujo presidente, Leonardo Sakamoto, era membro da Conatrae), foi uma forma de mobilizar os ‘públicos desatentos’; o intenso uso das redes sociais, principalmente no dia da votação no Senado, também promove a atenção da opinião pública para a Casa.

Verifica-se um aprendizado também em relação a sutilezas como a própria abordagem aos parlamentares. Os artistas, por exemplo, que estiveram no Legislativo no dia das duas últimas votações importantes (na Câmara e no Senado), foram orientados a não cobrar os parlamentares, e, ao contrário, adotar uma postura propositiva. De “por que não se vota a PEC?” para “existe acordo, vamos votar?”¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Orientação de tom de diálogo que deveria ser adotado junto aos senadores. Informações obtidas em entrevistas e observação dos trabalhos no dia da votação (27/05/2014).

Considerações Finais

As entrevistas e a análise documental sobre a tramitação revelam que as articulações da SDH/PR, especialmente a partir de 2012, tiveram duas estratégias distintas de atuação: **A) Pressão:** As articulações para a realização de manifestações, abaixo-assinados, a presença de artistas no Congresso, enfim, uma ampla gama de fatores que dizem respeito à visibilidade do problema trabalho escravo e da própria PEC; **B) Persuasão:** as articulações que envolvem a disseminação de informação e o diálogo individual com cada parlamentar ou ator envolvido no processo¹⁴⁹. Essas estratégias eram utilizadas alternadamente e até mesmo simultaneamente. Com isso, a SDH/PR garantia que estava atuando tanto no fluxo dos problemas, informando os parlamentares, quanto no fluxo político, estabelecendo os acordos necessários para que a PEC entrasse em pauta. Ou seja, a Secretaria atuava a partir da abertura das janelas de oportunidade, mas também contribuía para que essas janelas surgissem. Além disso, é importante ressaltar que a análise de sua atuação não pode ser explicada totalmente pela teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2011). Observando os detalhes dos esforços destinados à PEC, percebe-se um nível de detalhe que o MSF não consegue apreender, e para isso discutimos abaixo o conceito de ‘momentos de decisão’.

A Criação de ‘Momentos de Decisão’ e a necessidade de um novo conceito

O conceito de *opportunity window*, de Kingdon (2011) diz respeito à confluência dos fluxos (problemas, situação política, e soluções de políticas públicas) que abre o espaço a que um determinado assunto passe a constituir a agenda decisória legislativa. Embora de extrema importância para a compreensão da atuação da SDH/PR, em termos mais amplos, o conceito é insuficiente para que seja possível apreender o **detalhe** da atuação política da SDH/PR em seu esforço para que a PEC do Trabalho Escravo fosse aprovada.

Esse esforço atinge uma ramificação específica em seu *modus operandi*: aberta a janela de oportunidade, foi preciso mobilizar recursos para que a PEC fosse, então, **pautada**

¹⁴⁹ Outros atores incluem assessores parlamentares, membros do Executivo, representantes de outros órgãos públicos etc.

em plenário. A análise de toda a tramitação permite entrever diversas situações em que essa janela esteve aberta, mas a PEC não chegou a ser pautada e, portanto, a oportunidade passou (“Previsíveis ou imprevisíveis, janelas abertas são pequenas e escassas. As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra” (KINGDON, 2011, p. 204). Na prática, a PEC deixou de ser pautada por detalhes que, muitas vezes, não dependiam da ação de qualquer ator (como o trancamento da pauta por MP’s, em diversas ocasiões entre 2004 e 2008). À mobilização específica, dentro das janelas de oportunidade existentes, para que a PEC fosse definitivamente votada (e aprovada), damos o nome **Criação de Momentos de Decisão**. Criar o momento de decisão é articular para que a proposta entre na pauta de votação. Nas discussões que antecederam o dia 27 de maio de 2014, quando a PEC foi finalmente colocada na pauta do Senado e aprovada (ver item 3.4), vemos claramente esse esforço específico. A janela de oportunidade, descrita pelo MSF, estava aberta. As condições estavam alinhadas: o trabalho para chamar a atenção para o problema estava feito, havia acordo de lideranças, e a PEC estava pronta para ser votada, depois de ter sido discutida na CCJ do Senado. Mas isso não seria suficiente: foi preciso um esforço específico para que o projeto finalmente entrasse na pauta e pudesse ser votado.

Esse esforço específico teve início já na ocasião em que foi votado o requerimento para que os dois turnos fossem votados no mesmo dia. Os procedimentos adotados em 15 de maio de 2014 foram cruciais para que o assunto fosse pautado (ver item 3.4.2). Assim, buscamos descrever, com a ideia de “criação de momentos de decisão”, o detalhe das articulações que não diz respeito à atividade de empreendedorismo político descrita por Kingdon: trata-se de uma ramificação da atividade do empreendedor político, depois que as janelas de oportunidade já se encontram abertas, e que no caso do Congresso Nacional, é essencial para que essas janelas de oportunidade possam, então, culminar na **aprovação** de projetos de lei.

Futuras discussões

Conforme discutido no item 4.3, a SDH/PR coordenava uma das duas coalizões de *advocacy* engajadas nas discussões sobre a PEC do Trabalho Escravo. A outra coalizão, coordenada principalmente pela CNA, atuou, nesse caso, de forma mais reativa, e as

articulações efetuadas para evitar que a PEC entrasse em pauta no plenário, e que se constituíram principalmente de acordos com líderes partidários, dificilmente pode ser apreendida por uma pesquisa acadêmica (por diversas ocasiões a PEC foi retirada da pauta por falta de acordo entre os líderes). Não obstante, acreditamos que compreender as articulações desse ator “reativo” do processo possa ser objeto de pesquisas futuras.

O trabalho de ONG’s como a Reporter Brasil, que procuraram mobilizar os públicos desatentos (ARNOLD, 1990), foi importante na criação de pressão suficiente para conduzir os votos dos parlamentares (e, em última instância, levar a proposta à pauta das Casas). Embora nossas pesquisas indicaram que não existe uma relação direta entre a repercussão midiática de casos de trabalho escravo e a tramitação da PEC, trata-se de um fator importante, uma vez que as outras condições estejam em vigor (ou seja, exista o *coupling* dos fluxos, segundo o MSF). Nesse sentido, futuros trabalhos poderão contribuir para os estudos legislativos brasileiros ao compreender os mecanismos de atuação desses atores, que são parte importante no fluxo dos problemas e contribuem para fazer a ligação entre as demandas sociais e a percepção dessas demandas entre os formuladores de políticas públicas.

O uso das emendas de ‘kits de Conselhos Tutelares’ como barganha pela SDH/PR com os deputados foi importante na formulação dos consensos na CD em 2012. Uma análise caso a caso dessas emendas, comparativamente aos votos dos parlamentares, poderia elucidar a relação entre as votações e os benefícios regionais obtidos pelos parlamentares, o que seria uma contribuição para os estudos do *pork barrel* no Congresso brasileiro.

Pudemos verificar na atuação da SDH/PR os fundamentos conceituais de aprendizado político (*policy learning*) e sua atuação como empreendedor político, decisiva para a aprovação da PEC do Trabalho Escravo. Diante da complexidade da formulação de políticas públicas no Congresso Nacional, a SDH/PR destacou-se pela abordagem completa dos fluxos de políticas públicas descritos por Kingdon, e, indo além, pela participação decisiva naquilo que denominamos “criação de momentos de decisão”, um avanço crucial para romper o ciclo de protelações que marcaram a história da tramitação da PEC. Sem essa “articulação final” para pautar o projeto (principalmente no Senado), a PEC retornaria ao estado de latência em que permaneceu por vários anos: não foi suficiente alinhar os três fluxos de políticas públicas. O empreendedorismo político da SDH/PR foi além das prerrogativas definidas pelo próprio *multiple streams framework*: um empreendedorismo político à brasileira.

Bibliografia

AFONSO, Drielli Serapião. *Escravidão contemporânea: possibilidades jurídicas de combatê-la*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 118, nov. 2013.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. *A produção legislativa no Congresso. Entre a paróquia e a nação*. In : WERNECK VIANNA, L. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte : UFMG, 2002.

ARAÚJO, P. M. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo no Senado Federal, 1989-2004*. Tese (doutorado). Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 2009.

ARAÚJO, Suely Mara. *Coalizões de Advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. Universidade de Brasília: Instituto de Ciência Política, 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. *Titulares da agenda e carreiras políticas*. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília , n. 10, Apr. 2013.

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. Yale University, 1990.

AZEVEDO, Fernando A. F. *Agendamento da Política*. In RUBIM, Antônio A. C. (org). *Comunicação política: conceitos e abordagens*. São Paulo, Ed. Unesp (pp. 41-72), 2004.

BALES, Kevin. *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Londres: University of California Press, 1999.

BARCELOS, E. Á. Da S. & BERRIEL, M. C. *Práticas Institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro*. IN: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23/03/2014.

BRASIL. *Código Penal. Vade Mecum Saraiva*. Ed. Saraiva, 2010.

BRÍGIDO, Carolina. *Em 4 anos, nenhum acusado por trabalho escravo no Brasil foi condenado*. O Globo, Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/em-4-anos-nenhum-acusado-por-trabalho-escravo-no-brasil-foi-condenado-11421957#ixzz35hg0yTIM>. Acesso em 22/06/2014.

BRUNO, R. A. L. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

CACCIAMALI, Maria Cristina; AZEVEDO, Flávio Antonio Gomes. *Trabalho forçado: exclusão ou opção pela inclusão*. São Paulo: [s.n.], 2002. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/documentos/artigo_f.pdf. Acesso em 25/06/2014. Acesso em 22/06/2014.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. (Tese de Doutorado). UFSCar, 2006.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas*. Electoral Studies, v. 4, n. 4, pp. 417-439, 1996.

CERQUEIRA, G. C.; FIGUEIRA, R.R.; PRADO, A. A.; COSTA, C. M. L. (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para a sua análise e denúncia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008

COUTO, Claudio G. *Emendas Constitucionais*. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

DE TONI, Jackson. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 348, xlii f. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DINIZ, Simone. *Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial*. Revista Dados 48 (2): 333-368, 2005.

ESTERCI, N. *Escravos da Desigualdade. Um estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje*. 2a. Edição (Versão Eletrônica). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Ciências Sociais, 2008.

ESTERCI, N.; FIGUEIRA, R. R. *Trabalho escravo no Brasil: as lutas contra condutas patronais escravagistas*. Em Pauta (Rio De Janeiro), v. 20, p. 85-98, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. Revista brasileira de Ciências Sociais [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 21-30. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>. Acesso em 26/05/2014.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999a.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal, guia do lobby I*. Brasília: Inesc, 1999b.

_____. *Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. *Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais*. Plenarium, Brasília, v. 5, n. 4, jun. 2007.

GOMES, Fabiano de Barros. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GONÇALVES-DIAS, S. L.F. ; BAPTISTA, R. M. ; MASCARENHAS, A. O. *Escravidão contemporânea e o processo de construção da Política para Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil*. In: VI ENAPEGS Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. VI ENAPEGS - Gestão Social: Mobilizações e conexões. São Paulo : PUCSP, 2012.

GONÇALVES-DIAS, S. L.F. ; MENDONÇA, P. . *Desmatamento, trabalho escravo e redes de mobilização na Amazônia: contestando a sustentabilidade na pecuária brasileira*. In: VI ENAPEGS Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. VI ENAPEGS. Gestão Social: Mobilizações e Conexões. São Paulo : PUCSP, 2012.

GREENPEACE. *International Slaughtering the Amazon*. Executive Summary, 2009. Disponível em <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/slaughtering-the-amazon/>, acesso em 29/05/2014.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Trabalho Escravo no Brasil*. Revista Observatório Social, n.6, 2004.

INTINI, João Marcelo & FERNANDES, Uelton Francisco. *Bancada Ruralista: A Face Política do Agronegócio*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Edição especial, Julho de 2013.

JENKINS-SMITH, Hank. *Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time*. American Journal of Political Science, 35 (4): 851-872, 1991.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies* [updated second edition, foreword by James Thurber] Longman, 2011.

LEMOS, L. B. *O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994*. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-604, 2001.

_____. *O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. Dados, 38(3):497-527, 1995.

MARTINS, José de Souza. *A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v. 6(1-2), p. 1-25, 1995.

_____. *Migrações temporárias: problema para quem?* in Travessia, São Paulo, CEM, ano I, n. 1, maio/agosto de 1988.

McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. *The Agenda-Setting Function of the mass media*. Public Opinion Quarterly, vol. 36, 1972.

MEIJERINK, Sander. *Understanding policy stability and change. the interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945–2003*. Journal of European Public Policy, 01/2005; 12:1060-1077.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar : migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte : UFMG, 2004.

MINTRON, M. & VERGARI, S. *Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change*, *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-34. 1996.

NETO, Octavio Amorim & SANTOS, Fabiano. *A Produção Legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação*. In VIANA, Luiz Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2003.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. *Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*. *Novos Estudos Cebrap*, 38:99-147, 1997.

OLSEN, David M. & MEZEY, Michael L. *Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

OLSON, Jack Walker. *The Origins and Maintenance of Interest Groups in America*. *American Political Science Review*, 77, no. 2 (1983): 390-406.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (2005) *Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado*. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio/relatorio_global2005.pdf.

_____. *O custo da coerção: Relatório Global no seguimento da Declaração da ILO sobre os Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho*. Genebra: Serviço de Publicações da OIT, 2009.

PESSANHA, Charles. *O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática*. In VIANA, Luiz Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2003.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009.

RICCI, Paolo. *O conteúdo da produção legislativa brasileira : leis nacionais ou políticas paroquiais?* *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____; LEMOS, Leany Barreiro. *Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados*. Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2004, vol.19, n.55, pp. 107-129.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. *Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional*”. Revista do Legislativo, out.-dez., Belo Horizonte, 1998.

ROCHA, Marta M. & SILVA, Raquel G. da. *A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010)*. 36º Encontro Anual da Anpocs. 2012.

SABATIER, P. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Policy Sciences, v.21, 1988. p.129-168.

SABATIER, Paul A., & WEIBLE, Christopher M. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*." In Theories of the Policy Process, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 189–222, 2007.

_____; JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework: an Assessment*. In: SABATIER, Paul A. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

SDH (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). *10 anos de Conatrac*. Brasília: SDH, 2013.

SAKAMOTO, L. *Lucro fácil, mão-de-obra descartável a escravidão contemporânea e economia internacional*. IN: COGGIOLA, O. (org.). América Latina e a Globalização. São Paulo: FFLCH/PROLAM/Universidade de São Paulo, 2004.

_____. *Abolida a escravidão?* In: CERQUEIRA, Gelba Cavalcante de et al. (Org.). Trabalho Escravo Contemporâneo no Brasil: Contribuições críticas para sua análise e denúncia. Rio de Janeiro: Ufrj, 2008.

SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. *Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados*. Dados, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, F. G. M. *Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *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*. 526 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2007.

SAY, J. B. *Tratado de economia política* [Coleção Os economistas]. São Paulo: Abril, 1983. (Obra original publicada em 1803).

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENADO FEDERAL. *Revista de audiências públicas do Senado Federal*. Ano 2. N. 7. Maio de 2011. Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/trabalho-escravo-atualmente/escravos-de-hoje-sao-descartaveis.aspx>. Acesso em 20/06/2014.

SILVA, Rafael S. & ARAÚJO, Suely M. V. G *Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes?*. Trabalho apresentado no V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires, 28 a 30 de julho (2010a).

_____. *Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?*. Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, v. 76. (2010b).

SILVA, Sidney Antônio da. *Costurando Sonhos. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo*, São Paulo, Editora Paulinas, 1997.

SINGER, P. *A política das classes dominantes*. In : IANNI, O. (org.). *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1965.

SCHLAGER, E. (1999). *A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes*, in P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO:Westview Press, pp. 233–60.

SCHWARTSMAN, Hélio. *Abaixo a escravidão*. Folha de São Paulo, 08/03/2014. Acesso em 16/04/2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/helioschwartzman/2014/03/1422466-abaixo-a-escravidao.shtml>.

SOMBART, W. *El burgues: contribucion a la historia moral e intelectual del hombre econômico moderno*. Buenos Aires: Oresme, 1953. (Obra original publicada em 1903).

TRAQUINA, Nelson. *O Paradigma do Agenda-Setting: A Redescoberta do Poder do Jornalismo*. Comunicação e Política, Vol. 21-22. Lisboa. (p. 189-221). 1995.

TSEBELIS, George. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, University of California Press, 1990.

_____. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

_____. *Atores com Poder de Veto. Como funcionam as instituições políticas*. São Paulo: Editora FGV, 2009.

VICENTE, Victor M. B. & CALMON, Paulo C. Du Pin. *A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa*. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2011.

VIGNA, Edélcio. *Bancada ruralista: um grupo de interesse*. Argumento nº 8. Brasília, INESC, 2001.

_____. *Bancada Ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional*. Argumento nº 12. Brasília, INESC, 2007.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. *Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. The Policy Studies Journal, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009.

WEINGAST, B. *Persuasion, preference change, and critical junctures: the microfoundations of a macroscopic concept*. in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity, time, and multiple streams* in P. A. Sabatier (ed), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 73-93. 1999.

ZIMMERMANN, Tarcísio. *Parecer do Relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 438-A, de 2001, em 27/04/2004*. Disponível em

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2DFE9F198002A701D27E86E3724CB3F0.proposicoesWeb1?codteor=214037. Acesso em 18/06/2014.

ZUCCO JR, C. *Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Princeton: Princeton Univ., 2009. Disponível em: <<http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paperesquerdadireitagoverno.br.pdf>>. Acesso em: 9/6/2014.