



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SAMARA PEREIRA FARIAS.

**A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA E SUA ATUAÇÃO NAS  
COMISSÕES DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL (CAPADR) E DA COMISSÃO DE MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)**

BELÉM  
2023

SAMARA PEREIRA FARIAS

**A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA E SUA ATUAÇÃO NAS  
COMISSÕES DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL (CAPADR) E DA COMISSÃO DE MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP,  
do Campus de Belém, da Universidade Federal  
do Pará, como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em 2023

Área de concentração: Comissões  
Parlamentares

Orientador(a): Dr Bruno de Castro  
Rubiatti

BELÉM  
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

Farias, Samara Pereira.

A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA E SUA  
ATUAÇÃO NAS COMISSÕES DE AGRICULTURA,  
PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO  
RURAL (CAPADR) E DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS) / Samara  
Pereira Farias. — 2023.

85 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política, Belém, 2023.

1. Partidos Políticos . 2. Sistemas de Comissões . 3.  
Frentes Parlamentares . I. Título.

CDD 320

---

SAMARA PEREIRA FARIAS

**A FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA E SUA ATUAÇÃO NAS  
COMISSÕES DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL (CAPADR) E DA COMISSÃO DE MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP, do Campus de Belém, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em 2023

Área de concentração: Comissões Parlamentares

Orientador(a): Dr Bruno de Castro Rubiatti

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dr. Bruno de Castro Rubiatti  
Universidade Federal do Pará

---

Dra. Eugênia Rosa Cabral  
Universidade Federal do Pará

---

Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior  
Universidade Estadual do Ceará

## AGRADECIMENTOS

Falar sobre “agradecimentos” não é tão simples quanto se imagina. É um momento em que somos levados a pensar em todo esse processo, na trajetória que nos trouxe até aqui, quando então percebemos que o que pareceu ser rápido (cerca de 2 anos entre disciplinas e dissertação) foi na verdade um conjunto de processos complexos, que envolveram escolhas, renúncias. Muito do que segue aqui parece um pouco clichê, caindo em pontos comuns, que é importante as vezes apenas as pessoas que efetivamente passam por esse processo, por isso minha resistência em escrevê-lo, contudo, vamos a eles.

A ciência política sempre foi um sonho, acalentado desde a minha primeira disciplina no primeiro semestre de Ciências Sociais, gosto de pensar que era uma aluna aplicada, apesar de ter passado todo o período trabalhando, me esforcei bastante para não levar o curso de qualquer jeito e por isso, sabendo que vai parecer arrogante o que vem agora, meu o primeiro agradecimento será para eu mesmo, ao decidir cursar esse programa precisei mudar de cidade, passar por um seleção no trabalho cujo processo de transferência durou cerca de 15 meses, vir para uma cidade que não conhecia, não tinha onde morar, não sabia transitar pela cidade, no entanto eu vim, tive ajuda neste período? Muita, mas o primeiro passo coube a mim, e escrever esse agradecimento agora é a prova de que ele foi dado.

Como não poderia deixar de ser, agradeço imensamente a minha sogra, dona Maria da Providência, que sem nunca ter me visto na vida me acolheu, cuidando de mim como se cuida de uma filha, em um lar onde eu tive a segurança para enfrentar um trabalho diferente, terminar uma graduação (eu me mudei para Belém escrevendo meu Trabalho de Conclusão de Curso), ao mesmo tempo que tentava “a sorte” na seleção para o Programa em Ciência Política. Agradeço também ao Gabriel, pelo seu amor, companheirismo e (em muitos momentos) paciência, foi um período que exigiu um controle que, devo admitir, nem sempre tive, mas ele esteve ao meu lado nos melhores, e principalmente piores dias.

Agradeço ao meu orientador, professor Bruno, por ter aceitado o desafio. Sei que passei muito longe de ser uma orientanda fácil, e em muitos momentos precisei recuar e entender que aprender significa inicialmente a disposição para compreender que o caminho que eu estou trilhando já foi construído antes por aqueles que se dispuseram a me ensinar, obrigada por não ter desistido quando até mesmo eu o fiz, pela paciência e perseverança. Estendo, por fim, o agradecimento a professora Eugênia, pela sua calma nos momentos difíceis, afinal o desafio de ensinar sempre passa pela capacidade de lidar com pessoas.

## RESUMO

Partidos são fundamentais no processo legislativo, e além deles, outros arranjos estão presentes naquele espaço, e aqui destaca-se as Frentes Parlamentares. O presente trabalho questiona as relações entre Partidos e Frentes. Aqui será investigada a constituição da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) e sua atuação na Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), para verificar se a FPA é instrumentalizada, de alguma forma, para Deputados sinalizarem a eleitores e grupos de interesse sua disponibilidade em atuar por suas pautas; Se a FPA é utilizada como estratégia dos Partidos nas Comissões aqui estudadas, ou ainda se Parlamentares ligados a FPA se organizam de forma a exercer influência nas decisões dentro das Comissões e controlar as pautas que são de seu interesse. Para tanto, analisa a ocupação dos membros da FPA nos cargos de titulares dessas comissões, averiguando qual sua capacidade de controle sobre os postos chave dentro delas, no sentido de garantir decisões que expressam os interesses da FPA. A pesquisa cobre os anos 2007 a 2018 (53ª a 55ª legislatura), pois o recorte temporal considerou as legislaturas completas. Foram coletados dados em três dimensões: a composição da FPA nas legislaturas estudadas; a composição das comissões analisadas; a distribuição das relatorias na CMADS e CAPADR. Na composição da FPA predominam parlamentares de estados nos quais o setor agropecuário é mais relevante para a economia. Já no que tange as presidências das comissões, há uma maior ocupação pela FPA na CAPADR, indicando que a frente privilegia a atuação de seus membros nessa comissão. Todavia, a presença de membros da FPA na CMADS também é significativa. Foram analisados também os resultados dos pareceres, visando observar se há diferenças nos encaminhamentos dos relatórios feitos pelos membros e não membros da FPA. Nesse caso, apesar de haver algumas diferenças, elas não são significativas entre as comissões. Também foi possível observar o sucesso dos relatórios dos membros da FPA. No caso da CAPADR não houve nenhum relatório dos membros da FPA rejeitado. Três dos cinco relatórios rejeitados na CMADS eram de membros da FPA. É possível notar maior força da FPA na CAPADR, explicitando a estratégia da FPA de controlar pontos chave de poder no legislativo. Palavras-chave: Partidos Políticos, Sistema de Comissões, Frentes Parlamentares.

**Palavra-chave:** Partidos Políticos; Sistemas de Comissões; Frentes Parlamentares.

## ABSTRACT

Political Parties are important in the organization of legislative process in Brazil. Another setting is present in the legislative, the Parliamentary Fronts, a multiparty group, that make possible for the congressmen to transit among several situations. This study refers to a relation between political parties and Parliamentary Fronts, thinking how parties can get advantages in the commissions through this political structure. This work will research the constitution of the Parliamentary Front of Agricultural (FPA) and its role in the Commission for Agriculture, Food Supply and Rural Development (CAPADR) even as Commission for Environmental and Sustainable Development (CMADS). Analyses the occupation of FPA members in the positions of holders in theses commissions. Examining what is your ability to control about the key positions within them, presidency, and rapporteurs to guarantee decisions that express the interests of the FPA. The survey refers to years 2007 to 2018, starting at fiftieth third to fiftieth fifth legislature. Data were collected in three dimensions: the composition of the FPA in the legislatures; the compositions of the commissions; and the distribution of reports in CAPADR e CMADS. In the composition of the FPA, parliamentarians from states in which the agricultural sector is more relevant to the economy predominate. It was verified that, regarding the presidencies of the commissions, there is a greater occupation by the FPA in CAPADR, indicating that this front favors the performance of its members in this Commission. The presence of FPA members at CMADS is also significant, although it does not reach 50%. This context is repeated in the reports. The results proposed in the reports of the committees were also analyzed, in order to observe whether there are differences in approval and rejection rates of reports made by members and non-members of the FPA. In this case, although there are some differences, they are not significant between the commissions. Complementarily, it was also possible to observe the success of the reports of the members of the FPA. In the case of CAPADR there was no report from FPA members rejected. Three of the five reports rejected at CMADS were from FPA members. It is possible to notice greater strength of the FPA in CAPADR, exactly in the commission that is more directly linked to the rural theme, explaining the FPA's strategy of controlling key points of power in the legislative power of Brazil.

**Keywords:** Political parties; Commission System; Parliamentary Fronts.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	5
	CAPÍTULO 1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO E FRENTE PARLAMENTARES .....	11
2.1	O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O LEGISLATIVO NO BRASIL .....	11
2.2	O PODER LEGISLATIVO E A FRENTE PARLAMENTAR .....	16
2.3	MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA E COMISSOES PARLAMENTARES .....	23
	CAPÍTULO 2. PARTIDOS POLÍTICOS, ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR E O PAPEL DAS COMISSÕES .....	29
3.1	O PAPEL DAS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: AGRICULURA E MEIO AMBIENTE .....	31
3.2	A ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR MISTA DA AGROPECUÁRIA NAS COMISSÕES .....	36
	CAPÍTULO 3. RELAÇÕES ENTRE AS COMISSÕES E A FPA NO PROCESSO LEGISLATIVO .....	43
4.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	43
4.2	A FPA, ASPECTOS GERAIS E COMPOSIÇÃO .....	44
4.2.1	A FPA nas comissões de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento rural e comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável.....	59
4.3	A FPA NOS POSTOS CHAVE DA CAPADR E CMADS .....	67
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	74
	BIBLIOGRAFIA .....	78

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre o Executivo e o Legislativo são estabelecidas a partir de regras nas quais cada um dos atores ocupa um importante espaço no planejamento, organização e execução de políticas públicas. Dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro, essas relações ocorrem de forma que o primeiro se utiliza de um conjunto de recursos que possui à sua disposição de maneira a garantir a cooperação do segundo.

O regime brasileiro tem elementos com tendência a crises e paralisias, segundo o que é defendido por algumas perspectivas (MAINWARING, 1993). Por outro lado, também existem aqueles que o consideram um sistema funcional e com maior grau de estabilidade e previsibilidade. Nesta perspectiva, o Legislativo assume parte importante nesta relação, atuando junto ao Executivo de forma organizada e cooperativa (FIGUEREDO; LIMONGI, 1998).

Desta forma, a atuação dos Partidos Políticos recebe maior destaque na literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002), considerando tanto seu papel como elemento preponderante na organização das instituições políticas quanto no processo decisório como um todo. Dentro desta organização institucional, é importante destacar que o Legislativo possui regras próprias de funcionamento, as quais colocam à sua disposição recursos para controlar a atuação dos parlamentares. Esses recursos são controlados pelos partidos. Se por um lado o Legislativo, que se organiza a partir de regras as quais condicionam o comportamento dos atores integrantes deste espaço, por outro o parlamentar vai considerar seus próprios objetivos ao se movimentar no interior do parlamento. Desta forma, é possível identificar o partido como elemento que assume um importante papel de organizador desta atuação.

É importante considerar um Legislativo em que parte da sua organização é estabelecida a partir da atuação dos partidos políticos, com possibilidade de existência de outros arranjos, como é o caso das Frentes Parlamentares. Frentes Parlamentares são arranjos suprapartidários, que possibilitam o trânsito do parlamentar por uma diversidade de espaços, com outras formas de relações, as quais não apenas estão estabelecidas pela perspectiva dos partidos. Entretanto, mesmo sendo um arranjo diferente, é possível que também este possa ser útil ao Partido em algum momento ao longo da atividade legislativa.

Desta forma, considera-se a existência de um controle feito pelo partido do parlamentar, ao mesmo tempo em que o parlamentar possui certa liberdade para integrar alguns arranjos dentro do espaço do Legislativo. Por isso, é possível encontrar nas Comissões uma perspectiva de como ocorre a relação do Partido com a Frente, pensando em como os partidos podem obter vantagens no interior das comissões ao se utilizarem deste arranjo que congrega em seu interior uma diversidade de parlamentares de diferentes partidos.

A organização do Legislativo, vista nesta perspectiva, reconhece que as comissões exercem um importante papel na condução do processo decisório interno da casa. Portanto, as comissões ocupam um lugar extremamente importante no processo legislativo, paralelamente, as Frentes podem exercer um relevante trabalho parlamentar e consequentemente também ajudar a estruturar as relações com o Executivo, não ocupando o mesmo espaço de importância da comissão, mas atuando de forma a auxiliar no trabalho legislativo.

A construção deste trabalho investiga a constituição da Frente em um espaço de importância dentro do processo legislativo, e para tanto será considerado como objeto de investigação a atuação da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) na dinâmica das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

É necessário não perder de vista que as comissões são importantes *loci* para a tomada de decisão sobre áreas de políticas sobre as suas jurisdições (ALMEIDA, 2015, 2019; RUBIATTI, 2020), e que a indicação e manutenção de seus membros é prerrogativa dos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 2006; RUBIATTI, 2017, VASQUEZ, 2020). Cabe perguntar qual a capacidade da FPA em controlar esses espaços decisórios a partir da indicação de seus membros pelos partidos políticos para a CAPADR e CMADS, que tratam de temáticas diretamente vinculadas a sua área de atuação. Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar a ocupação dos membros da FPA nos cargos de titulares dessas comissões, e averiguar qual sua capacidade de controle sobre os postos chave dentro delas, isto é, presidência e relatorias das comissões, e assim garantir decisões que expressam os interesses da FPA.

O destaque para as presidências se dá, uma vez que esse cargo possui forte poder de definir a agenda da comissão, construindo as pautas e indicando os relatores (AGUIAR, 2013). Dessa forma, a premissa é que os membros da FPA buscariam se articular de maneira a garantir a ocupação desse cargo visando maior controle sobre o processo decisório das áreas

vinculadas aos interesses ruralistas. A ocupação dos cargos de relatoria se deve ao fato de que os relatores são os responsáveis pelos pareceres sobre as políticas que serão votadas nas comissões. Sendo assim, os relatores são responsáveis tanto pela geração de informações sobre os projetos quanto pela proposição e aceitação de emendas e substitutivos, além de serem os responsáveis por toda a negociação sobre as iniciativas por eles relatadas (FREITAS, 2016).

A pesquisa cobre os anos entre 2007 e 2018, percorrendo da 53<sup>a</sup> a 55<sup>a</sup> legislatura. O recorte temporal considerou as legislaturas completas e iniciou logo após a institucionalização das Frentes por ato da mesa diretora. É importante destacar que a organização das frentes no Congresso é anterior ao ato da mesa (POMPEIA, 2021), contudo a partir desta formalização foi possível obter maior controle sobre o registro dessas frentes com destaque para a lista de participantes, seus regimentos internos e principais atribuições.

Frentes Parlamentares surgem a partir de interesses de atuação parlamentar em temas relevantes que não necessariamente sejam objeto de atuação do partido. Possuem uma regulamentação relativamente recente, a partir de 2005, e o estudo sobre sua atuação desenvolvendo-se e aprofunda-se ao longo de todos esses anos (CORADINI, 2010; OLIVEIRA, 2012; SILVA, 2014; CASCIONE, 2019) em que elas atuam nos espaços de decisão do Legislativo brasileiro.

Este trabalho dedica-se ao estudo de uma dessas Frentes de forma particular: a FPA. A escolha ocorreu considerando algumas características desta Frente, em especial: 1) Ela concentra um volume significativo de parlamentares em sua formação; e 2) é bem estruturada, em relação a algumas outras frentes presentes na Câmara dos Deputados, ou seja, a FPA possui regimento próprio, distribuição de cargos na sua formação, contempla de forma específica todas as regiões do país, descrição das responsabilidades desses cargos, articulação com instâncias da sociedade civil organizada e membros que estão presentes em algumas comissões as quais tratam de forma direta dos interesses do setor da economia brasileira a que a Frente se dedica a representar.

O trabalho, contudo, se concentra não na atuação da Frente de maneira ampla no plenário do congresso, mas na forma como ela se organiza dentro das comissões. As comissões parlamentares têm papel importante na organização legislativa, sendo um espaço heterogêneo e gerador de informações, o que eleva a confiabilidade das informações geradas em seu interior (KREHBIEL, 1992). Além disso, as comissões também se caracterizam como

um espaço de disputas de poder e, em razão da possibilidade de controle de agenda, exercem um papel importante no processo legislativo. Isto posto, a possibilidade de articulação da Frente, dentro das comissões, pode gerar ganhos, tanto à Frente quanto aos partidos políticos.

A análise deste trabalho se concentra em duas comissões permanentes a CMADS e a CAPADR. A escolha dessas comissões considerou a relevância dos temas por elas tratados, e a relação destes temas com área de atuação da FPA, a qual se organiza a partir dos interesses de um grupo específico. Assim, considera-se possível que a participação dos Parlamentares na Frente Parlamentar Mista da Agropecuária seja utilizada como uma estratégia dos Partidos na sua atuação dentro dessas comissões.

Para realizar a análise foram coletados dados em três dimensões: 1) a composição da FPA nas legislaturas estudadas; 2) a composição das comissões analisadas; e 3) a distribuição das relatorias na CMADS e CAPADR. A primeira dimensão tem o objetivo descrever a composição da FPA, destacando como características: a) o grau de adesão dos deputados à FPA; b) a distribuição partidária dos membros da frente; c) a experiência dos parlamentares que compõem a Frente, a partir do número de mandatos na Câmara dos Deputados, ocupação de outros cargos eletivos e não eletivos; d) distribuição de gênero; e) distribuição regional dos parlamentares da FPA.

A obtenção desses dados realizou-se inicialmente com a consulta a lista de membros da frente por legislatura no site da Câmara dos Deputados, uma vez de posse de tais informações, foram buscados os dados referentes ao perfil dos parlamentares na seção de biografias no mesmo portal. A partir desses dados foi traçado um perfil político dos parlamentares, tanto partidário quanto o de *expertise* política. Além disso, também se buscou avaliar a distribuição regional dos membros da FPA com o objetivo de observar se há concentração de membros em regiões específicas – em especial regiões de fronteira agrícola e/ou com forte presença do agronegócio.

A identificação dos membros da FPA encerrou a primeira dimensão. Partiu-se para a segunda: a identificação dos membros nas comissões. Nesse caso, primeiro foram levantadas as composições da CAPADR e da CMADS a partir dos dados do sistema de informações da Câmara dos Deputados. Tendo a listagem dos membros titulares dessas comissões, destacamos: a) a ocupação das vagas de titulares por membros da FPA; b) a participação dos partidos nas comissões e as indicações de membros da FPA; e c) o tempo de permanência nas comissões dos membros da FPA e dos não membros. A partir desses dados buscou-se

observar se a ocupação dos cargos de titulares nessas comissões era controlada pela FPA, isto é, se ambas detinham maioria de membros dessa frente. Nesse ponto, foi possível notar diferenças significativas na presença da FPA em cada comissão, sendo que a maior participação foi na CAPADR, o que era esperado, dado que a temática dessa comissão é diretamente vinculada com os interesses da frente, além de se observar um crescimento da participação da FPA em ambas as comissões na última legislatura analisada, o que pode indicar um fortalecimento e institucionalização da própria frente.

Complementarmente, se analisou quais os partidos que indicam membros para essas comissões e se eles indicam membros da FPA para elas. Nesse caso, foi possível observar diferentes ações dos partidos, indicando que alguns partidos designam fortemente membros da FPA para essas comissões e outros, mesmo tendo membros da frente em seus quadros não o fazem. Por fim, se analisou o tempo de permanência dos deputados nessas comissões. Esse ponto se relaciona com a noção de que uma maior permanência do parlamentar na comissão geraria um ganho de experiência endógena e aumentaria o controle deles sobre as políticas analisadas nestas comissões. Assim, se nota que na CAPADR os membros da FPA permanecem em média mais tempo do que os não-membros, o mesmo não ocorrendo na CMADS, em que a diferença entre esses dois grupos é menos significativa, indicando novamente que a FPA pode estar privilegiando sua atuação na CAPADR.

Por fim, analisou-se também a ocupação das presidências e relatorias das duas comissões por membros da FPA. Nesse ponto, foram destacados: a) a ocupação das presidências e vice-presidências por membros da FPA, b) a ocupação de relatorias por membros da frente, c) a participação da FPA nas relatorias quando os presidentes da comissão também pertenciam à frente, e d) as indicações dos relatórios e seus resultados nas comissões.

Para essa etapa da pesquisa, foram levantados todos os projetos que tramitaram nas comissões, isto é, projetos que chegaram a ser votados na CAPADR e CMADS – e seus respectivos relatores. Os dados foram levantados em dois momentos: primeiro pelas planilhas enviadas pelo sistema de informação da câmara dos deputados e, em um segundo momento, esses dados foram conferidos e ajustados a partir dos relatórios presentes nos sites de cada comissão. Com esses dados foi possível verificar que, no que tange as presidências, há a maior ocupação pela FPA na CAPADR, indicando, novamente, que essa frente privilegia a atuação de seus membros nessa comissão. Todavia, a presença de membros da frente na FPA na CMADS também é significativa, mas não chega a 50%.

É possível notar ainda que esse quadro se repete nas relatorias, sendo a CAPADR quase 80% das relatorias foram de membros da FPA e na CMADS pouco mais de 40%. Devido ao elevado número de relatorias com a FPA, não se nota grande variação nas indicações para as relatorias quando o presidente da CAPADR é, ou não, membro da FPA: nos dois casos, mais da metade dos relatores indicados são da frente. Mas o quadro muda na CMADS: quando o presidente é da FPA, 53,1% dos relatores indicados também o são, mas quando o presidente não é da FPA apenas 31,9% dos relatores são da frente.

Os resultados propostos nos pareceres também foram analisados, visando observar se há diferenças na taxa de emendamento, rejeição e aprovação dos relatórios feitos pelos membros e não membros da FPA. Nesse caso, apesar de haver algumas diferenças, elas não são significativas. Todavia, para melhor compreensão desses resultados, seria necessária a realização de outros cruzamentos, por exemplo, a temática específica dos projetos e o pertencimento à FPA dos propositores das matérias, mas essa análise não foi possível ser realizada nessa dissertação, ficando aberta uma agenda de pesquisa para identificar esses fatores.

Complementarmente, também foi possível observar o sucesso dos relatórios dos membros da FPA. No caso da CAPADR, não houve nenhum relatório dos membros da frente rejeitados, mas três dos cinco relatórios rejeitados na CMADS eram de membros da FPA. Assim, novamente é possível notar maior força da frente na CAPADR, exatamente na comissão que está mais diretamente vinculada a temática da comissão.

Essa dissertação está dividida em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, são discutidos o arranjo institucional brasileiro – o presidencialismo de coalizão –, a organização do processo legislativo e o das frentes parlamentares no funcionamento dessas instituições. O segundo capítulo, frisa no papel das comissões na organização do processo legislativo. No terceiro capítulo, são apresentados os resultados empíricos de nossa pesquisa. Com isso buscou-se analisar a ocupação da FPA nas comissões permanentes da câmara dos deputados cuja temática é diretamente vinculada à área de atuação da frente, isto é, agricultura e meio ambiente.

## **CAPÍTULO 1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO E FRENTE PARLAMENTARES**

A análise da atuação das frentes nas comissões da Câmara dos Deputados é precedida pela compreensão do funcionamento do sistema político brasileiro. O Brasil adota um sistema presidencialista conjugado com multipartidarismo. Esse tipo de arranjo torna difícil que um presidente eleito obtenha maioria parlamentar de seu partido. Por esse motivo, há uma indução à formação de coalizões. Nesse sentido, as análises sobre as instituições políticas nacionais frisaram o chamado “presidencialismo de coalizão”. Nesse arranjo, dois eixos se tornam centrais para o funcionamento do sistema político: 1) a distribuição de poderes de agenda e 2) a centralização interna das casas legislativas na figura dos líderes partidários. Todavia, desde 2005 há na Câmara dos Deputados o reconhecimento institucional a outra figura em sua organização: as Frentes Parlamentares.

O presente capítulo busca apresentar os elementos centrais dos estudos sobre o sistema político brasileiro, focando nas análises da relação Executivo e Legislativo dentro do presidencialismo de coalizão, com destaque para o papel das comissões e frentes parlamentares nesse sistema. Para tanto, o capítulo está dividido da seguinte maneira: a seção seguinte trata da discussão do presidencialismo de coalizão e o desenvolvimento dessa perspectiva nos Estudos Legislativos Brasileiros. Na sequência, é tratado da inclusão da discussão das Frentes Parlamentares no Brasil. Na terceira parte do capítulo, discutem-se os modelos de organização legislativa e o caso brasileiro. Por fim, nas considerações finais do capítulo recupera-se o principal da discussão para o desenvolvimento da nossa pesquisa.

### **1.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O LEGISLATIVO NO BRASIL**

O Brasil adota o modelo presidencialista, nesta forma de organização do sistema político existe a necessidade de articulação entre os poderes Executivo e Legislativo, formando uma rede de apoio, que a partir de recursos que tanto um quanto o outro possui à sua disposição garante-se a aprovação das medidas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001). Porém, o Brasil possui um sistema multipartidário fragmentado, o que dificulta a formação de uma base de apoio legislativo ao governo contando apenas com os parlamentares do partido do presidente eleito. Em outras palavras, para buscar construir maiorias legislativas, o Executivo é induzido a formar uma

coalizão com outros partidos. Desta forma, tem-se um arranjo denominado de “Presidencialismo de Coalizão”<sup>1</sup>, Power (2015, p. 17), ao escrever sobre tema, observa que:

A cunhagem da expressão presidencialismo de coalizão é usualmente atribuída a Sérgio Abranches, um dos primeiros acadêmicos a reconhecer que o presidencialismo pode funcionar como o parlamentarismo. Esta visão contesta dois argumentos implícitos em Linz: (1) a ideia de que o Poder Executivo não pode ser compartilhado sob o Presidencialismo, e (2) a ideia de que a formação de coalizões intrapartidárias é rara sob o presidencialismo.

Essa dinâmica organizacional tem dividido estudiosos do tema. Por um lado, esse arranjo é considerado como sujeito a falhas e paralisia decisória. Esse tipo de análise decorre de uma percepção de que as relações entre os poderes no Brasil seriam conflituosas e marcadas pelo clientelismo. Em geral, essa abordagem recorre a elementos exógenos ao Legislativo, isto é, observa que o próprio sistema presidencialista é conflituoso ou contrário a formação de coligações (LINZ, 1997); e ainda a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo – além do federalismo robusto – criaria um sistema em que dificilmente seria possível construir maiorias (MAINWARING, 1997); acrescenta-se ainda que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta geraria indisciplina, fortalecendo laços localistas em detrimento dos partidários (AMES, 2003). Em suma, o sistema político brasileiro enfrentaria obstáculos para a sua consolidação devido ao seu sistema de governo e seu sistema eleitoral – sendo que o último também acabaria por reforçar a fragmentação do sistema partidário.

Desta forma, a governabilidade e estabilidade, nesta relação, colocam-se no centro do debate quando se trata da organização do regime presidencialista brasileiro. Para os críticos do sistema, as regras eleitorais que estabelecem eleições proporcionais de lista aberta e autonomia entre os poderes Executivo e Legislativo nas eleições proporcionam, sobretudo aos parlamentares, certa liberdade de ação, tornando o Legislativo indisciplinado e conseqüentemente, elemento impulsionador de crises, pois o executivo precisa de maioria para a aprovação de suas propostas no Congresso o que seria impossível tendo somente o apoio do partido do presidente no Legislativo.

É importante acrescentar que esse conjunto de fatores é visto como elemento complicador da cooperação entre os poderes, o que pode levar o regime a paralisia decisória

---

<sup>1</sup> Um dos primeiros autores a pesquisar o tema foi Abranches (1998), que apresentou o Presidencialismo de Coalizão para tratar dos arranjos institucionais que, por um lado, garantem a governabilidade e, por outro, colocam aos partidos a responsabilidade de negociação no interior do Legislativo.

(MAINWARING, 1993). Para Mainwaring (1993), ao tratar o caso brasileiro, existem certas dificuldades em manter a estabilidade democrática em razão da combinação de regime presidencialista e sistema multipartidário, seu argumento central está baseado no fato de que o sistema eleitoral impõe não apenas fragmentação partidária, mas dificulta que a maioria seja formada pelo partido do Presidente. O autor considera que, no caso brasileiro, os partidos são frouxos e o regime tende a instabilidades.

Ames (2003), ao tratar sobre o regime presidencialista no Brasil, apontou que as instituições políticas do país criam uma permanente crise de governabilidade, e estas possuem efeitos nocivos a qualquer tempo. O autor considera, em seu estudo, que as instituições brasileiras foram construídas para beneficiar alguns em detrimento da maioria, ou seja, não se preocupam em debater políticas em benefícios da população, e mesmo que algum grupo tentasse alguma mudança não conseguiriam o apoio necessário para implementá-las.

Contudo, existe também outro lado que aponta essa relação como estável e a construção de coalizões como uma alternativa para a governabilidade conforme colocado a seguir, é a visão de que o regime brasileiro funciona, pois existe cooperação e diálogo entre os poderes:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com os princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com meios para induzir parlamentares a cooperação. Da mesma forma parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 216).

É importante destacar as diferenças entre a citação anterior com as considerações apresentadas anteriormente neste trabalho a partir de (AMES, 2003 e MAINWARING, 1993). Segundo Figueiredo Limongi (2001), é a relação entre poderes que garante o funcionamento das instituições em razão de dispositivos constitucionais. Ao tratar o tema, Couto, Soares e Livramento (2021) destacam que:

A partir de uma perspectiva comparada mais ampla, Chausty, Cheeseman e Power (2014) argumenta, que, no total, existem 5 ferramentas que os presidentes dispõem para conquistarem maiorias legislativas: o poder de agenda, a autoridade orçamentaria, a distribuição de ministérios, a influência do poder partidário e o funcionamento de instituições informais (COUTO, SOARES E LIVRAMENTO, 2021, p. 24).

As coalizões são, possivelmente, formadas com instrumentos que o Executivo tem a sua disposição, isto é, o arranjo institucional brasileiro dotou o Executivo de recursos institucionais e estes podem ser usados na busca por maiorias no Congresso, de maneira a garantir a aprovação da sua agenda, tendo assim uma rede de apoio negociada (RENNÓ, 2006).

A necessidade de negociação divide o regime brasileiro, e as principais críticas estão relacionadas à ingovernabilidade, alto custo de manutenção do sistema e enfraquecimento dos partidos políticos. Para Mainwaring (1993), os incentivos oferecidos pelo Executivo se transformam na principal barreira que impede o parlamentar de atuar de forma disciplinada. O autor também caracteriza o Legislativo, dependendo do regime, como potencialmente problemático, sendo o caso brasileiro um exemplo. Isto se deve à perspectiva de que os partidos são organizações frágeis e descentralizadas, sobretudo em razão das regras eleitorais.

Contudo ao tratar do tema Figueiredo e Limongi (2001) deixam claro não ter encontrado em seus estudo nenhum indício que apontasse neste sentido, ao contrário, o que pode ser verificado é uma forte preponderância do Executivo em relação ao Congresso e que este atua de forma cooperativa. Nesta dinâmica, os partidos ganharam destaque, sobretudo nos últimos anos, quando aumentou o número de estudos que os consideram como atores centrais nas negociações entre o Executivo e Legislativo, fato garantidor de governabilidade em um regime Presidencialista Multipartidário (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002; MULLER, 2005; FREITAS, 2016; VASQUEZ, 2020).

Desta forma, outra luz é colocada sobre o Legislativo e sua organização, os partidos políticos ganham maior poder de atuação, pois as coalizões legislativas formadas no interior da Câmara dos Deputados garantem aos Partidos, e não aos Parlamentares de forma individual, um importante papel nas negociações no interior daquela casa considerando a organização dos processos decisórios a partir de sua estrutura interna e não apenas os fatores externos, tais como a legislação eleitoral (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

O modelo adotado pelo Brasil, além de inserir o Legislativo na esfera de debates e decisões acerca da elaboração de políticas públicas, coloca os partidos políticos em uma posição central na discussão. Isto colabora tanto com a visão desses como unidade de ação que exerce influência no estabelecimento das relações entre os poderes assim como a visão dos partidos políticos como unidades de ação coesas e disciplinadas.

Rennó (2006), ao tratar do assunto, esclarece que o sistema eleitoral brasileiro sendo proporcional de lista aberta acaba incentivando comportamentos outros que não apenas os orientados pelo partido que, de acordo com ele, “fora do Poder Legislativo, quando da competição em eleições, partidos não funcionam claramente como mecanismos de orientação de voto e não afetam determinadamente a sorte eleitoral de seus membros” (Rennó, 2006, p.265). Desta forma, o partido não teria tanto poder sobre seus parlamentares, que tomariam ações orientadas pela busca de benefícios para seus redutos eleitorais, numa perspectiva distributivista, dificultando o controle desses parlamentares pelos líderes dos partidos, além de aumentar o custo da coalizão de governo.

Limongi (2006) apresenta que o presidencialismo de coalizão é uma forma de arranjo estável, para o autor, os partidos políticos são atores decisivos no interior do processo legislativo brasileiro, o que descaracteriza a coalizão como instável e orientada por interesses distributivistas. Assim, de acordo com o autor: “Partidos Políticos podem estabelecer o elo entre os poderes, a razão para que as ações dos poderes sejam coordenadas.” (Limongi, 2006, p. 240)

Neste sentido, governos de coalizão são sustentados por um Legislativo formado por partidos disciplinados (FIGUEREDO; LIMONGI, 1998), para os autores os partidos são um importante elemento organizador da ação coletiva dos parlamentares. Supondo que parlamentares tem sua ação guiada por reeleição, então é importante também pensar que em um dado momento todos se prejudicam por buscar os mesmos efeitos com a mesma prática. Por isso a importância do partido como organizador dessa ação.

Na dinâmica de negociações observadas por Limongi (2006), os partidos ocupam um papel de destaque no funcionamento adequado da coalizão, por dois principais fatores que serão explorados: primeiro pelos recursos que possuem a sua disposição para distribuição de benefícios entre os parlamentares; e, segundo, em razão do poder de agenda do Executivo, ou seja, suas prerrogativas legislativas que garantem interferência tanto no que será votado, quanto o tempo que a matéria terá para tramitar, além de recursos como cargos na administração pública e controle do orçamento (FREITAS; VASQUEZ, 2017, p.13).

No que tange aos recursos a disposição dos líderes, destacamos que prerrogativas regimentais controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares:

Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de

seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centrado onde o que conta são os partidos. (FGUEIREDO E LIMOGI, 2001, p. 295)

Isto implica dizer que tomados de forma individual parlamentares tem escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos, considerando que os líderes dos partidos podem neutralizar ações individuais que podem, em algum momento, prejudicar o Partido como um todo.

Em relação ao segundo ponto levantado, de que o Executivo possui poderes legislativos que interferem no processo, primeiro é importante destacar que isso não deve ser considerado de forma negativa, pelo contrário, combinados com os poderes regimentais no Legislativo, os poderes do Executivo tiram do Parlamentar um excessivo poder de barganha que caracteriza o Legislativo como clientelista, considerando que estes acabam tendo um campo de atuação restrito. Também nesta linha, em sua análise sobre o presidencialismo brasileiro, Andrea Freitas (2016), aponta elementos no comportamento do Legislativo que reafirmam seu viés partidário, ou seja, o Executivo tem capacidade de coordenação diretamente influenciada pelo poder que os partidos exercem sobre seus parlamentares no âmbito da Câmara dos Deputados.

Conclui-se que dentro do Presidencialismo de Coalizão brasileiro existem dispositivos institucionais garantidores de uma relação satisfatória entre os poderes e consequentemente, governabilidade, podendo existir uma relação colaborativa, e ainda é importante considerar que parte desta colaboração é assegurada pela maneira como o próprio Legislativo se organiza. Portanto, partimos da perspectiva que o Executivo e Legislativo atuam de maneira cooperativa e no âmbito do Legislativo os partidos políticos exercem um papel fundamental para o diálogo entre os poderes.

## 1.2 O PODER LEGISLATIVO E A FRENTE PARLAMENTAR

A relação entre Executivo e Legislativo pode ser cooperativa e isso se deve sobretudo a capacidade de disciplina que pode ser observada dentro do parlamento em função das prerrogativas regimentais dos líderes dos partidos, conjugada com os poderes de agenda do Executivo. Contudo, muito embora existam restrições relacionadas a atuação individual do Parlamentar, este também possui à sua disposição mecanismos que o auxiliam em seus objetivos, movimentando-se no sentido de adotar medidas que lhe garantam a efetivação de

objetivos que, por vezes, passam ao largo dos objetivos do partido, sobretudo aqueles relacionados a uma possível reeleição. Desta forma, o objetivo é verificar, de forma mais detida, um desses mecanismos e a forma como ele dialoga com os objetivos gerais do partido sem, contudo, prejudicá-los.

Ao tratar das questões relacionadas a participação do Parlamentar no processo Legislativo, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que o grosso do trabalho legislativo independe a participação efetiva dos parlamentares, o que reduz os incentivos para a sua participação. Desta forma, estes parlamentares possuem maior liberdade de unidade em arranjos auxiliares em temas que fogem da atuação do Partido. É neste contexto que podemos perceber o incentivo a ação das Frentes Parlamentares. Dentro do ambiente institucional da Câmara dos Deputados, é possível observar a existência de alguns tipos de arranjos, dentre eles destacamos: aqueles caracterizados como *Bancadas*, os que são colocados como *Frente Parlamentares*, e outros tratados como *Grupos de Pressão*.

Frade (2018), ao tratar do tema, busca fazer alguns esclarecimentos de forma a distinguir os três. Para a autora, as *Bancadas* apresentam um caráter mais ideológico, podendo ser identificadas como um grupo de Parlamentares que integram uma legenda, um bloco partidário ou Estado, como por exemplo a Bancada do estado do Pará, ou a Bancada do Nordeste. Ao tratar do arranjo caracterizado como *Grupo de Pressão ou Lobby*, a autora chama a atenção para o fato de que parlamentares, que constituem esse arranjo, compartilham dos mesmos interesses em relação a setores específicos.

Os grupos de interesses são retratados como organizações ou associação de indivíduos cujo comportamento é orientado para influenciar as políticas públicas ao seu favor (THOMAS, 2004). A diferença entre grupos de pressão e de interesse está, de acordo com Meyer-Pflug (2009), na postura de um ou de outro em relação a determinada política pública, quando um determinado grupo de interesse passa a aplicar estratégia, construir redes com a finalidade de influenciar a decisão dos tomadores de decisão, esse grupo de interesse passa a comportar-se como um grupo de pressão, ou seja, os grupos de interesse são potencialmente grupos de pressão.

Segundo Taglialegna e Carvalho (2006), as bancadas suprapartidárias podem atuar como um canal de acesso, uma estratégia, dos grupos de pressão, pois como reúnem parlamentares com interesses comuns, as vezes independentes do interesse dos partidos, podem servir de redes para os grupos de pressão e por estarem ligadas a interesses específicos

de determinados grupos, as bancadas servem como principal meio para entrada dos grupos para exercer a pressão, pois há uma rede de relações e convergência de interesses preestabelecida.

Desta forma, na tentativa de caracterização das Frentes Parlamentares, Frade (2018) estabelece que esse tipo de arranjo reúne, geralmente, parlamentares de diferentes partidos e orientação ideológica na defesa de pautas conjunturais (FRADE, 2018. P. 19). Destacando que não se trata de uma caracterização rígida, e que a forma de atuação de uma Frente pode, em certos momentos, ser caracterizada como atuação de um grupo de pressão, considerando algumas semelhanças entre os arranjos. Contudo é importante avançar em outros caminhos para tentar entender o funcionamento destas Frentes, considerando o espaço que possuem para atuar: “dado o esforço de alguns parlamentares em disciplinar as frentes para que haja um uso racional e eficiente desses organismos para suas estratégias, é viável que se faça uma análise no sentido de mensurar sua extensão” (SILVA, 2014. p. 39).

Considerando o exposto anteriormente sobre a possível limitação de atuação do parlamentar em relação à força dos líderes dos partidos, parte-se da caracterização das Frentes parlamentares para verificar outras formas de movimentação do parlamentar dentro daquele espaço de decisão, verificando que suas ações, quando tomadas da perspectiva das relações que esses parlamentares travam entre si em arranjos suprapartidários se tem outro peso. Neste contexto, a formação das Frentes Parlamentares exerce um papel importante à medida que proporcionam a esses parlamentares um espaço de atuação em suas próprias causas, mas com a anuência de seus partidos, e possibilidade de apoio de um grupo diversificado.

Ao contrário da formação de um partido, que existe em momentos distintos e espaços diversos, a Frente possui uma atuação limitada a um espaço específico, e objetivos (as Frentes são normalmente formadas para defender um tema claro), em conformidade com a motivação daqueles que a criaram e em um prazo definido, que é o de uma legislatura. Somado a isso, a Frente existe dentro de um espaço institucional, o Poder Legislativo, com regras estabelecidas para sua atuação, e estão subordinadas as regras daquele espaço. Mesmo sendo praticamente impossível ter o controle das pautas tratadas em todas as Frentes atualmente registradas, o Parlamentar é livre para criar uma Frente, e estas, por seu lado, estão aumentando em número dentro do Legislativo, não demonstrando sinais de mudança neste cenário (SILVA, 2014), o que se coloca como um indício de que elas servem há um propósito, e devem possuir algum êxito na sua atuação.

Por ocasião da Assembleia Constituinte, ainda em meados de 1989, alguns Parlamentares se uniram de forma a mobilizar os interesses de grupos de produtores rurais. Embora seja um grupo organizado ao longo de décadas anteriores, somente a partir deste evento que os setores da economia ligados a produção agropecuária passaram a ter mais espaços (POMPEIA, 2021). Desta forma, é correto afirmar que FPA atua naquele espaço desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (POMPEIA, 2021), quando se organizou ainda como Frente Ampla Ruralista, Simonatto (2012, p. 219) observa que a Bancada Ruralista é um dos grupos mais antigos e organizados do Congresso Nacional, e seu surgimento é fruto de debates travados ainda ao longo da década de 1980. Outros autores (BRUNO 2015, POMPEIA 2021) argumentam que, por ocasião da constituinte, grupos ligados aos agropecuaristas, liderados pelo então deputado Ronaldo Caiado (Bruno, 2015) atuaram de forma unificada para evitar a aprovação de alguns pontos do texto da constituinte que poderiam prejudicar os interesses dos ruralistas. Isso pode sinalizar a capacidade de organização que os parlamentares podem apresentar, ainda que estejam atuando fora dos limites da orientação de seus líderes partidários.

O ato da Mesa Diretora 69/2005 empregou um caráter normativo às ações das frentes, e as definiu como uma organização suprapartidária que pode atuar com finalidade de aprimorar a legislação federal sobre temas específicos. Em relação a sua composição, a Frente deve comportar obrigatoriamente 1/3 (um terço) de parlamentares (CAMARA, 2005), cerca de 171 parlamentares, e devem ter seu registro renovados a cada legislatura. As Frentes registradas poderão requerer a utilização de espaço na Câmara para a realização de suas reuniões, desde que essas não entrem em conflito com a agenda da casa, além de ser vetado o desembolso de recursos financeiros da Câmara dos Deputados para funcionamento dessas organizações. A justificativa da mesa para reconhecimento das Frentes foi que:

Entendemos que as Frentes Parlamentares desempenham papel singular no processo de consolidação da democracia no País. Destarte, é incontestável o interesse público de incentivar essas associações suprapartidárias de parlamentares, com atuação no aprimoramento do processo legislativo brasileiro. (CAMARA, 2005)

As Frentes Parlamentares, atuantes no legislativo, possuem alguns elementos em comum: seguem o mesmo ato para sua conformação, exigem do parlamentar, que possui interesse em formar uma frente, um relativo poder de movimentação e diálogo no Legislativo, e em regra tratam de interesses comuns a parlamentares que integram diferentes partidos, para

Silva (2014), grande parte das Frentes Parlamentares são utilizadas como plataforma política dos parlamentares, que buscam, algum destaque fora do ambiente dominado pelos líderes, e dialogam em muitos casos com grupos específicos da sociedade civil organizada.

Para este trabalho, contudo, destaca-se a organização e atuação de uma Frente em particular, a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, a FPA. A Frente é um expoente da organização do agronegócio dentro do Legislativo Brasileiro, e para o correto andamento do trabalho, cabem dois destaques importantes, primeiramente, a necessária conceituação do que é reconhecido agronegócio, considerando tratar-se de um elemento que vem exercendo forte influência:

O termo Agronegócio é derivado do inglês *agrobusiness* (POMPEIA, 2021):

No contexto em que a noção de *agrobusiness* foi criada, destaca-se a convergência de atores com experiência e posições tanto na academia quanto nas corporações e no governo. Nos anos 1940, um grupo de acadêmicos da *Harvard Business School* (Escola de Negócios de Harvard), tendo a frente o decano Donald K. David, mantinha a ideia de criar uma área disciplinar que tratasse das relações entre *agriculture* (agricultura) e *business* (negócio), que se intensificava nos Estados Unidos. (POMPEIA, 2021. P. 44)

O termo, importado para o Brasil como agronegócio, é utilizado para caracterizar a integração de diferentes cadeias produtivas, ou seja, quando se trata de agronegócio considera-se a atuação de integrantes dos mais diversos ramos da produção agrícola e pecuária. Esses agentes, se organizam de forma que conseguem pautar suas reivindicações nos espaços de decisão política, e isso é feito, sobretudo considerando sua capacidade de se organizar em associações, sindicatos, federações, confederações e em alguma medida, em frentes.

Além disso, é importante considerar que, a FPA tem ganhado força à medida que aqueles a quem defende vem ganhando força no espaço de decisões políticas, sobre esse ponto, Bruno (2009) esclarece que:

Mais recentemente, como produto das transformações da agricultura e da sociedade brasileira, o agronegócio despontou como palavra política unificadora de interesses das classes e grupos dominantes no campo e expressão de um momento no processo de construção da hegemonia e de renovação dos espaços de poder e de dominação. É grande a preocupação com o fortalecimento da representação e a criação de espaços institucionalização dos interesses. (BRUNO, 2009. P. 2)

Desta forma, a partir desses dois esclarecimentos e a partir dos dados levantados é possível verificar que a FPA tem se colocado como um dos agentes que participam dessa ampliação do poder político do agronegócio, cuja hierarquia e divisão de funções interna, além de sua forma de organização, estabelecidas em seu estatuto, servem como modo de racionalização de conflitos do setor da agropecuária, a que representa, além dela outros mecanismos seriam a discussão de temas amplos e a participação ativa nos bastidores e na esfera pública (POMPEIA, 2020).

A FPA apresenta alguns elementos que a diferencia em relação às outras Frentes, dentre os quais, podemos citar seu tamanho, sua forma de organização e articulação e o tempo que ela já atua naquele espaço. Segundo informações obtidas no site da Frente, a FPA:

Até 1994, a bancada ruralista continuou a existir informalmente. Em 1995 foi fundada, com ata assinada por deputados e senadores, a Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2002, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, que em 2008 passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), para se adequar às regras de regulamentação criadas pela Câmara dos Deputados.

[...]

O objetivo da FPA é estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional [...]

Nos últimos anos, a Frente Parlamentar tem se destacado nos trabalhos do Congresso Nacional. De composição pluripartidária e reunindo mais de 200 parlamentares, a bancada tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem sucedido.

A FPA é formada por 3 tipos de participantes: os membros fundadores (que subscrevem o termo de criação, até 90 dias depois da formulação do estatuto), os membros efetivos (que assinaram o termo de adesão depois dos 90 dias), e os membros colaboradores (ex-parlamentares com interesses na agenda da FPA). Observamos que pelo próprio estatuto da FPA ela se organiza de modo a servir de porta-voz aos grupos de interesses para lhes facilitar a pressão, pois ao juntar membros colaboradores em seus quadros de membros esses passam a ser elo direto entre os interesses do agronegócio e a FPA. Assim, a organização e organicidade da FPA com os grupos de interesse que representa, a torna um meio importante para atuação no processo legislativo, de forma que se torna uma importante estratégia tanto para os grupos de pressão quanto para os parlamentares, pois podem, a partir de sua atuação, conseguir recursos junto a esses grupos de interesse.

Desta forma, diferenciamos a FPA em razão da sua natureza dinâmica e adaptativa, ao contrário dos grupos mencionados acima onde existe uma formação a favor de uma política

específica, a FPA é uma entidade permanentemente articulada e que se posiciona estrategicamente na estrutura já organizada do congresso. Interessante observar que esta não altera em nada o funcionamento da estrutura daquele espaço, mas se adapta a ele de maneira a permanecer atuando através de um movimento permanente de articulação, SILVA. (2014) em sua caracterização quanto a atuação da FPA, considerou esse movimento de articulação passou do debate entre discordantes para uma ação entre concordantes, ou seja, a Frente se caracteriza como um grupo que sai da lógica onde tenta buscar uma forma de consenso ou de formação de uma coalizão, para a busca de unidade daqueles que possuem os mesmos objetivos, ainda que integrantes de partidos diferentes. Nesta perspectiva, o Partido Político deixa de ser a única unidade de atuação desses indivíduos, que passam a buscar apoio a partir de outros assuntos que são de seu interesse, que no caso é a articulação em defesa de interesses de um setor específico da sociedade, com o destaque para o fato de que a forma como este mesmo setor se movimenta dentro do Legislativo, e suas ações que não entram em conflito com a atuação do próprio Partido, para que possa ter sucesso no avanço de suas pautas.

O crescimento do número e importância das frentes parlamentares pode estar atrelado ao amadurecimento da democracia no Brasil, que diversifica os canais e as demandas que passam por eles. A especialização dos temas das frentes e os desmontes das grandes coalizões de interessados sinaliza que algumas das frentes parlamentares evoluíram em sua proposta, saindo do paradigma do debate entre discordantes, para propor ação entre concordantes. A Frente Parlamentar da Agropecuária é quem melhor ilustra este novo paradigma de ação. (SILVA, 2014. P 63)

Os conflitos no interior do grupo marcam a sua organização, pois não se se trate de um grupo coeso (POMPEIA, 2021; MENDONÇA, 2010). Ainda assim os dados levantados nesta pesquisa mostram que a Frente tem mostrado certo êxito no que tange a defesa das reivindicações do agronegócio brasileiro, dentro da Comissão de Agricultura, e a perspectiva é que isso se deve, sobretudo, em razão da sua capacidade de organização política. Ao tratar desta organização política dos setores da agropecuária, Mendonça (2010) deixa claro que o agronegócio não mantém apenas uma dominação econômica, possuindo também uma dominação política (MENDONÇA, 2010, p 19).

Desta forma, a FPA se organizou ao longo dos anos, e se consolidou como instrumento de reivindicação política de todos os setores ligados a produção agropecuária no

país, possuindo em sua estrutura os mais diversos setores do Agronegócio, tais como, cooperativas, associação de produtores além de organizações sindicais ligadas a determinados produções específicas (por exemplo: produtores de soja, de arroz, criadores etc.).

O estudo da Frente, sua estrutura e regras que estabelecem seu funcionamento, mostra certo grau de institucionalização na sua atuação, com objetivos claros, funções definidas e uma agenda de trabalho ligada ao trabalho dos parlamentares que a integram no Congresso. Conforme disponibilizado pela própria Frente, seu Estatuto estabelece as prerrogativas para seu funcionamento, que além de estarem diretamente ligadas ao trabalho Legislativo, demonstram o grau de maturidade da Frente no que tange a sua capacidade de atuação:

**Art. 2º** – São finalidades da Frente Parlamentar da Agropecuária:

**I** – Acompanhar a política oficial de desenvolvimento da agropecuária nacional, manifestando-se quanto aos seus aspectos mais importantes de sua aplicabilidade; **II** – Promover debates, simpósios, seminários e outros eventos pertinentes ao exame da política de desenvolvimento da agropecuária nacional, divulgando seus resultados; **III** – Promover o intercâmbio com instituições semelhantes e parlamentos de outros países, visando o aperfeiçoamento recíproco das respectivas políticas agrícolas; **IV** – Procurar, de modo contínuo, o aperfeiçoamento da legislação referente à agropecuária nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; **V** – Conhecer e auxiliar na divulgação de novos métodos e processos que fomentem a agropecuária nacional; e **VI** – Apoiar as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária nacional, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas. (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2022).

Desta forma, é correto afirmar que a Frente Parlamentar da Agropecuária tem buscado, ao longo dos anos, organizar-se de forma a ocupar um lugar de destaque em relação ao trabalho de outras Frentes que se organizam dentro do Legislativo e tem encontrado uma forma de atuação para conseguir certo êxito. Além disso, esta atuação não tem encontrado barreiras institucionais, isso pode ser fruto de uma atuação que organizada em conformidade com os objetivos de outro importante ator daquele espaço, os partidos políticos. O que será verificado ao longo dos próximos capítulos deste trabalho.

### 1.3 MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA E COMISSOES PARLAMENTARES

A dinâmica é complexa dentro do Legislativo, a forma de organização das instituições estabelece que o Poder Legislativo, enquanto instituição, condiciona os atores presentes naquele espaço a agir em conformidade com regras pré-estabelecidas, que moldam seu comportamento. Existe uma observação importante: ao mesmo tempo que os parlamentares são constrangidos em seu comportamento em razão das regras institucionais, os partidos, vistos aqui como unidades de análise, dentro do governo, são importantes atores para o funcionamento do espaço legislativo (ALDRICH, 2006).

O espaço de decisões legislativas é complexo e fortemente influenciado por fatores outros: a legislação eleitoral, o sistema partidário e a própria organização dos partidos no interior do parlamento. A organização legislativa possui ligação com a alocação de recursos e cessão de direitos parlamentares a indivíduos ou grupos legisladores. Recursos, neste caso, são entendidos como os mecanismos disponíveis que podem, ou não, auxiliar na consecução do objetivo principal do parlamentar, percebido como sua possibilidade de reeleição. Esses podem ser: tempo de propaganda, ou de fala regimental, dinheiro, ocupação de postos no próprio Legislativo e equipe.

Desta forma, estes recursos não necessariamente estão à disposição de todos os parlamentares, pois dependem de fatores como o ambiente onde o parlamentar está inserido, o partido a que faz parte e os propósitos que possuem a curto prazo, ou seja, suas possibilidades de maximização de ganhos, redução de custos e alcance do seu poder de ação (KREHBIEL, 1993). Não se trata de uma equação simples. Os custos de uma política adotada de forma equivocada podem ser desastrosos. A escolha racional busca fazer a gestão da incerteza, a qual é inerente ao processo político, considerando os custos das decisões e as possibilidades de ganhos envolvidos no processo (HALL; TAYLOR, 2003). Desta forma, é exclusividade dos líderes dos partidos a distribuição dos recursos que estão a disposição do Partido, a indicação de lideranças, como as que compõe as comissões, e do tempo regimental de fala.

Para Aldrich (2006), mesmo o espaço de decisões legislativas possuindo fronteiras bem delimitadas por regras institucionais que constrangem a atuação dos parlamentares, cabe ao parlamentar às decisões acerca de sua atuação individual, considerando seus próprios objetivos dentro do processo eleitoral, partindo da perspectiva que eles também têm em seu cálculo a reeleição. No que tange ao desempenho dos parlamentares, nas suas relações intrapartidárias, é possível perceber que estes conseguem montar uma rede de micro relações

a partir das quais conseguem apoio para a execução das suas demandas, e em última instância ter seus objetivos de reeleição, se for o caso, alcançados.

Partindo das regras inerentes ao funcionamento daquele espaço Krehbiel (1993) ao analisar a questão, observa que as formas de organização legislativa influenciam tanto no nível macro, ou seja, afeta o desempenho do poder legislativo dentro do sistema político como um todo, quanto no nível micro, afetando de forma direta o desempenho dos parlamentares. Ao tratar o tema em seus trabalhos, Krehbiel (1991; 1993) considerou que o Poder Legislativo pode ser entendido tendo como base três formas de organização distintas: a Distributivista, Informacional e Partidária.

O principal interesse do parlamentar, dentro da perspectiva Distributivista, é a reeleição, e por isso, tendem a levar benefícios para suas localidades numa tentativa de maximizar suas possibilidades de voto (RUBIATTI, 2019). Considerando que esses atores têm como um dos principais objetivos, na sua atuação, a reeleição, Mayhew (2004), postula que eles vão orientar suas ações de forma a obter recursos e, após isso, como alocar os recursos que têm disponíveis para seu distrito eleitoral considerando seus ganhos futuros com a ação e, nesta perspectiva, os parlamentares adotam como estratégias: 1) advertising: estratégia usada pelos parlamentares para se fazer conhecidos; 2) credit-claiming: reivindicar crédito pelas políticas adotadas; 3) position taking: tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores; 4) utilização da própria estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação com seus eleitores.

De acordo com essa abordagem, o congresso estaria organizado de forma a possibilitar os ganhos dos parlamentares, por isso existe um grande número de comissões, com tendência a homogeneidade em sua formação, a entrada do parlamentar nessas comissões não é difícil e as políticas por elas deliberadas são de alcance local, o que facilita a distribuição de recursos na sua localidade, bem como a obtenção de visibilidade com a ação.

Outra forma de organização Legislativa é a informacional. Nesta, de acordo com Shepsle e Weingast, (1994), decisões políticas no interior do parlamento são tomadas a partir da escolha da maioria (princípio de maioria), contudo, essas decisões são permeadas por incertezas inerentes ao processo Legislativo (princípio da incerteza). Para os autores:

O postulado da incerteza distingue entre instrumento político e efeito político; afirma que os legisladores não sabem a relação precisa entre os instrumentos selecionados e os resultados subsequentes produzidos (Shepsle; Weingast, 1994, p. 10).

Neste sentido, a perspectiva Informacional considera o ambiente de incertezas no qual o parlamentar está inserido para a tomada de suas decisões acerca do planejamento e organização das ações em que se envolve. As decisões exigem experiência e conhecimento técnico, o que se mostra custoso para o parlamentar de forma isolada, e na tentativa de reduzir os custos, os parlamentares organizam o Congresso de maneira a possibilitar a geração de informação. Complementarmente, a organização do Legislativo deve também incentivar o compartilhamento da informação gerada (RUBIATTI, 2019).

Nesta forma de organização também ganham destaque as comissões, colocada como espaços de produção e compartilhamento de informação. Dentro deste modelo, as comissões são heterogêneas, o que garante maior confiabilidade à informação gerada em seu interior e existe um incentivo aos parlamentares em participar das comissões. Também neste caso, as comissões precisam ter características específicas para a correta geração dessas informações, de acordo com Rubiatti:

1) Comissões não serão compostas por altos demandantes ou membros com preferências extremas, uma vez que isso acarretaria ineficiência informacional, e as escolhas favoreceriam demasiadamente seus membros; 2) há possibilidade, excepcionalmente, de membros com preferências extremas comporem as comissões, porém apenas se o custo de especialização desses membros for menor que a perda informacional que acarretam; 3) a comissão será heterogênea em sua composição, garantindo maiores ganhos informacionais; 4) haverá regras restritivas, reforçando as comissões frente ao plenário, garantindo primazia para as primeiras, uma vez que, com isso, se gera maiores incentivos para a especialização (RUBIATTI, 2019. p.15).

Como é no interior destas que as informações são produzidas, o Parlamentar adquire maior expertise para tratar do gerenciamento dos riscos e custos que envolvem o ambiente de incerteza onde estão inseridos. Assim, a permanência dos parlamentares em uma mesma comissão lhe dá maior incidência sobre aquela área de política pública.

Por fim, no modelo Partidário de organização legislativa, os partidos se convertem no ponto central passando a ser verificado, principalmente, sua forma de atuação. De acordo com Cox e McCubbins (1993), os partidos se caracterizam como organizadores da ação coletiva, emergindo como autoridade central que possui os mecanismos de controle para garantir a cooperação e impedir que perdas inerentes à incerteza do processo afetem os resultados de seus membros. Nesta perspectiva, o processo Legislativo como um todo é permeado por dilemas subjetivos que impõe ao indivíduo a necessidade de decisões que ocasionalmente não

garantem resultados positivos quando tomadas de forma individual, por conta das incertezas envolvidas no processo (SHEPSLE; WEINGAST, 1994).

Partidos garantem ganhos internos e externos pois facilitam a ação coletiva, facilitam a coalizão, incentivam a cooperação, além de produzir ganhos eleitorais com a aprovação de políticas (RUBIATTI, 2019). Sendo assim é interessante pensar que os partidos acabam possuindo um raio de atuação bem maior que o parlamentar quando age de forma isolada.

Para a perspectiva partidária, os partidos exercem o papel de organizadores da atividade legislativa no Congresso, pois, como os Parlamentares são orientados por seus próprios interesses de reeleição, ocasionalmente a busca de todos pela maximização de seus interesses individuais resultaria em ganhos considerados abaixo do esperado para todos eles o que prejudicaria o partido com um todo, sobre isso, Rubiatti (2019) observa que, por meio de uma coordenação da ação coletiva, o parlamentar pode influenciar tendências nacionais, de maneira a maximizar os ganhos eleitorais como um todo. Para o autor, as possibilidades de ganho são até maiores, uma vez que, partidos majoritários ganham maior força e tem mais chances de conseguir um número maior de postos chave no próprio legislativo, aumentando, assim, seu controle sobre a agenda política.

O controle sobre a agenda política é importante para o partido, uma vez que ela garantiria uma maior chance de aprovação de políticas, o que pode afetar positivamente a imagem do partido. Como a imagem do partido é um bem coletivo para todos os seus membros, uma boa aprovação de políticas permitiria retornos eleitorais para eles gerando um melhor desempenho de seus membros na disputa eleitoral, o que pode acarretar um crescimento do próprio partido no Legislativo, reforçando o seu controle sobre as políticas.

Porém, para que o partido consiga esses resultados é importante que ele atue de forma disciplinada, isto é, que seus membros cooperem uns com os outros e, se necessário, renunciem a decisões que, em um primeiro momento, parecem dar melhor retorno individual. Nesse sentido, o papel dos líderes partidários ganha centralidade, pois: são eles os responsáveis por coordenar suas bancadas e, assim, garantir que o comportamento dos parlamentares de seu partido não prejudique a imagem do próprio partido. Dessa forma, para o arranjo partidário, é necessário que os líderes tenham poderes e prerrogativas que os coloquem em vantagem frente ao parlamentar individual e que os mesmos tenham interesse de distribuir os recursos a sua disposição de forma a premiar os comportamentos desejáveis

(disciplinados) e punir os não desejáveis (indisciplinados) (COX; MCCUBBINS, 1993; RUBIATTI, 2019).

De acordo com Rubiatti (2019), as comissões também têm lugar de destaque nesta perspectiva: as comissões são espaços de poder devido a possibilidade de controle de agenda. Em razão disso, compõe as comissões os parlamentares que terão maior chance de aprovar ou barrar a aprovação de projetos, de acordo com os interesses do partido. Em outras palavras, fariam parte das comissões os parlamentares que apresentassem maior lealdade ao partido. Além disso, a permanência de um parlamentar em determinada comissão se daria de acordo com o partido: aqueles que conseguem defender os interesses do partido permaneceriam na comissão, isto é, não é nem a questão de *expertise* nem a autoindicação que determinam a ocupação nas comissões, mas o princípio partidário: parlamentares que conseguem defender os interesses do partido na comissão são beneficiados com a permanência nelas, aumentando seu controle sobre essa área específica de políticas (COX; MCCUBBINS, 1993).

Assim, em todos os modelos dos estudos legislativos as comissões exercem importante papel no funcionamento do legislativo. Por esse motivo, essa pesquisa busca avaliar a ocupação da FPA nesse espaço da organização do trabalho legislativo.

## **CAPÍTULO 2. PARTIDOS POLÍTICOS, ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR E O PAPEL DAS COMISSÕES**

Este capítulo aprofunda o debate sobre o parlamento brasileiro, não mais relacionando-o com o sistema político como um todo, mas entendendo seu funcionamento interno para fixar bem o papel das comissões. Segue a discussão sobre os partidos políticos como agentes do processo de organização da atividade parlamentar. Isso conclui que os partidos têm o controle das comissões pelo controle das nomeações. Depois o próprio papel das comissões será examinado diretamente, para finalmente se discutir como a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária atua em relação às comissões que são objeto deste trabalho.

É possível afirmar que os parlamentares, tomados de maneira isolada, possuem dentro da coalizão de governo pouca margem de manobra para negociações. Sua força está em quão disciplinado seu partido pode ser e como este se movimenta no legislativo. Ao tratar das formas como está organizado o presidencialismo de coalizão no Brasil, Figueiredo e Limongi (1998) observam que tanto o Legislativo, quando o Executivo, se organizaram de forma a tirar o maior proveito possível das regras e procedimentos a partir dos quais essas instituições estão organizadas.

Por força regimental, líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Líderes contam com recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas neste sentido (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998, p. 95). Assim, os líderes podem dispor de suas prerrogativas para coordenar a ação de seu partido. Um dos lugares onde é possível verificar essa ação coordenada são as comissões.

As comissões cumprem um importante papel na organização dos trabalhos legislativos: fomentam a especialização dos parlamentares, permitem maior discussão sobre as matérias, viabilizam o debate político democrático e a formação de consensos (ARÚJO, 2009, p.74). Segundo Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 103), as comissões surgiram para facilitar o trabalho no plenário e ser um instrumento de equilíbrio entre o parlamento e o governo.

Parlamentares têm mais a ganhar à medida que seguem as orientações de seus partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998), por isso é mais vantajoso aos Parlamentares agirem em conformidade com orientações de seu líder. De acordo com Vasquez (2020) quem coordena o processo de recrutamento para as comissões são os líderes dos partidos, que o fazem no sentido de garantir os objetivos do partido.

Para Nascimento (2012) cada uma das teorias da organização enxergam o papel das comissões de uma forma específica, ou seja, no caso do modelo distributivista as comissões se estruturam para facilitar “ganhos de troca” no sentido de organizar o possível caos causado pelo desequilíbrio das buscas individuais. Para o modelo informacional, o autor considera que nas comissões, por serem o ambiente de geração de informações, os legisladores a veem como uma possibilidade de maximizar seus ganhos. E por fim, o autor considera que no modelo partidário as comissões são instrumentalizadas pelo partido majoritário de maneira a influenciar na decisão sobre políticas.

Considerando os modelos apresentados até aqui, o que possui maior capacidade de explicar a realidade observada no interior do Legislativo brasileiro é o modelo partidário, muito embora Vasques (2020) tenha verificado também mecanismos de organização informacional no que tange as estratégias dos líderes para o recrutamento dos parlamentares nas comissões, Partidos Políticos são caracterizados como unidades atuantes na organização da atividade Parlamentar, e dentre suas atribuições está a responsabilidade de coordenar a ação desses Parlamentares, para garantir o ganho máximo para o grupo como todo.

Além disso, quando se pensa no presidencialismo de coalizão, os partidos são responsáveis por garantir a coordenação dentro do legislativo para o correto funcionamento desse sistema. Neste sentido, as comissões se caracterizam como outro elemento que auxiliam na estruturação do processo legislativo. Paro (2014, p. 30) afirma que:

As comissões, como órgãos colegiados, dito menores, têm sua formação respaldada na necessidade de divisão do estudo e análise das matérias concernentes aos mais diversos tipos de proposições levadas ao Poder Legislativo através das vozes da sociedade.

Desta forma, as comissões ganham importância à medida que sua existência proporciona maior celeridade ao estudo e aprovação, ou não, de políticas públicas. No entendimento de sua composição é importante resgatar o pensamento acerca dos recursos que são disponibilizados aos líderes dos partidos para manutenção da colaboração dos

parlamentares, vagas em comissões também são utilizados como moeda na delicada economia que mantém o funcionamento do sistema legislativo.

As comissões merecem destaque quando se considera suas atribuições e a maneira como os partidos se arranjam no sentido de compô-las ou não. Na perspectiva dos modelos de organização legislativa, as comissões ocupam um lugar de destaque, e muito embora seja comum na literatura o entendimento de que os modelos pensados tendo como base o estudo do Congresso Norte Americano não se aplicam no todo e de forma rígida no caso brasileiro, existem pontos de semelhança e evidências que mostram a presença, no interior das comissões da forma de organização informacional.

Já no modelo informacional, legisladores buscam não apenas benefícios federais, mas também possibilidades de “ganhos de informação”, partindo do pressuposto que os legisladores detêm mais e melhor informação estão potencialmente mais aptos para pescar seu quinhão dentro do processo distributivo. (NASCIMENTO, 2012. p. 64)

Conforme a citação acima, não se pode inferir que o modelo, pode ser aplicado de forma pura, mas o elemento que define o tipo informacional é um dos mais relevantes para se compreender as comissões, enquanto componentes do processo legislativo.

As comissões também têm poder no parlamento, considerando sua atuação focada e a capacidade de deliberação que possuem em seu interior, e por isso é possível que os partidos busquem as mais diversas estratégias na tentativa de garantir o apoio as suas demandas também dentro das comissões.

## 2.1 O PAPEL DAS COMISSÕES NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: AGRICULURA E MEIO AMBIENTE.

O processo legislativo brasileiro tem normas que devem ser rigorosamente observadas, a exemplo das regras constitucionais que dispõem sobre iniciativa legislativa, quórum de votação, tipos de leis e etc. (art. 59 e seguintes da Constituição Federal). Tais normas devem ser obrigatoriamente atendidas sob pena de violação da Constituição e declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de atos do Poder Legislativo, ou de suspensão do prosseguimento legislativo por força de Mandado de Segurança, isso sem

que se viole a divisão de poderes, pois, uma vez havendo desrespeito à Constituição, cabe ao judiciário o controle de constitucionalidade.

As comissões são tratadas no art. 58 do texto constitucional. A Constituição fixa alguns princípios gerais, como por exemplo, a obrigatoriedade da proporcionalidade, embora sem especificar como se dá essa proporcionalidade; os poderes e competências das comissões, inclusive a de, nos casos autorizados pelo Regimento Interno da Câmara, de dispensar votação em plenário, cabendo, nesse caso recurso ao plenário desde que feito por um décimo dos parlamentares (52 deputados).

Mas é o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que estabelece o processo legislativo e o papel das comissões de maneira detalhada. O RICD coloca os vários papéis inclusive o partidário, como por exemplo, os poderes dos líderes partidários na indicação de membros do partido para compor a comissão, poder esse que a literatura defende como sendo fundamental para assegurar a disciplina partidária, a exemplo do que coloca Vasquez (2020).

Especificamente, o RICD trata das Comissões a partir do seu art. 22. O caráter informacional das comissões permanentes é destacado no texto da RICD.

Art. 22 [...]

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, coparticipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação; (CÂMRA DOS DEPUTADOS, P. 23).

Podemos observar que o RICD trata as comissões permanentes como estruturas técnicas especialistas em determinados assuntos, conforme sua criação. Assim nos parece que a hipótese de que os deputados ocupantes dessas comissões devem ter pelo menos um médio conhecimento ou experiência sobre o assunto, ou que possa representar determinados interesses dentro daquela comissão para que no momento de discussão, audiências públicas ou outras formas de obtenção de informação possam assegurar a confiabilidade da informação o mediano do plenário, inclusive para, como veremos a seguir, a comissão, dentro de determinados casos, pode atuar conclusivamente sobre um projeto de lei e é extremamente difícil que somente a informação produzida por autos demandantes não encontre resistência, inclusive com a possibilidade de recurso para discussão e votação em plenário.

O recurso ao plenário mitiga o poder de conclusão de uma matéria pelas comissões, que além dos casos em que, no prazo estabelecido pelo regimento (cinco sessões contados da publicação do anúncio da abertura de prazo para recurso de 1/10 dos parlamentares contra projeto analisado e aprovado conclusivamente pela comissão), havendo recurso, o plenário deverá analisar a matéria. Também devem ir a plenário os projetos de: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, ou seja, os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar (como normas gerais em matéria tributária – art. 146 da Constituição Federal), nem a legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; h) em regime de urgência; (RICD, 1989).

As comissões tem o papel de dinamizar o processo legislativo, gerar informações confiáveis e sempre estão sujeitas a possibilidade de suas decisões irem a plenário, com o recurso de 52 deputados, que serviria como um controle de minoria, ou seja, uma minoria não concordando com a decisão onde todas as comissões concordaram, ela pode se insurgir, embora seja difícil acreditar na reversão em plenário, pois há uma proporcionalidade a ser observada nas comissões, onde obrigatoriamente a minoria deve está representada.

Somente os membros titulares das comissões de: Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, podem ser titulares de outras comissões. Assim, é possível, respeitada a proporcionalidade partidária e de blocos partidários, que um membro da FPA ocupe tanto titularidade na Comissão de Agricultura como na de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Adiantamos que institucionalmente, as Frentes Parlamentares não têm nenhuma relação com a proporcionalidade de ocupação em cada comissão, o RICD privilegia os

partidos políticos, no entanto, nas comissões temáticas cujo tema converge em interesses das Frentes, os partidos podem, em razão da produção informacional, garantir que membros partidários componentes frentes temáticas participem dessas comissões. Por exemplo, é possível e razoável acreditar na hipótese que se encontre mais membros da bancada ambientalista na Comissão de Meio Ambiente e da FPA na Comissão de Agricultura, o que pode gerar relatórios divergentes sobre os temas analisados pelas duas comissões, e acabar indo a plenário, mas essa análise seria melhor observada em um estudo específico.

A Câmara dos Deputados, atualmente, conta com 25 (vinte e cinco) comissões permanentes que possuem como atribuição a discussão sobre temas específicos, e essa especificidade inclusive é um elemento importante para explicar o interesse de um grupo de parlamentares, frentes ou mesmo partidos para ocupar prioritariamente esse ou aquele espaço na comissão. Vejam-se, detidamente as duas comissões que se propõem estudar: Comissão de Agricultura e Comissão de Meio Ambiente.

Em conformidade com informações disponibilizadas na página da câmara, acerca das atribuições da Comissão de Agricultura, é de sua responsabilidade: a) política agrícola e assuntos atinentes à agricultura e à pesca profissional de forma específica sobre: organização do setor rural; política nacional de cooperativismo; condições sociais no meio rural; migrações rural-urbanas; estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas; política e sistema nacional de crédito rural; política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária; extensão rural; seguro agrícola; política de abastecimento, comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura; política de eletrificação rural; política e programa nacional de irrigação; vigilância e defesa sanitária animal e vegetal; padronização e inspeção de produtos vegetais e animais; padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias; política de insumos agropecuários; meteorologia e climatologia; b) política e questões fundiárias; reforma agrária; justiça agrária; direito agrário, destacadamente: uso ou posse temporária da terra; contratos agrários; colonização oficial e particular; regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação; aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e na faixa de fronteira; alienação e concessão de terras públicas.

Divididos em dois grandes blocos, a Comissão de Agricultura é responsável pelo debate de 18 temas relacionados ao campo, inclusive, mudanças climáticas, já que se abarca a meteorologia e a climatologia como área de atividade dessa comissão.

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável atua nas seguintes áreas de interesse: a) política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica; b) recursos naturais renováveis; flora, fauna e solo; edafologia e desertificação; c) desenvolvimento sustentável. Somente 3 (três) e não são divididas em sub-blocos específicos como da Comissão de Agricultura. Por exemplo, se a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pautar projetos de mudanças climáticas no bloco de desenvolvimento sustentável, esses projetos inevitavelmente irão, também, para a Comissão de Agricultura, pois esta tem a competência para debater o assunto de meteorologia e climatologia.

Percebe-se diferença no desenho institucional das comissões de Agricultura e Meio Ambiente, isso ocorreu porque os campos temáticos foram modificados para a comissão de Agricultura a partir de 2004, e que conta hoje com 45 titulares e 44 suplentes; enquanto a Comissão de Meio Ambiente conta com 18 titulares e 18 suplentes e seus temas são do texto original da Resolução 17 da Câmara de 1989. Ainda segundo o RICD, as comissões têm um número mínimo e máximo de membros, respeitada a proporcionalidade dos blocos partidários. O número é fixado por ato da Mesa ouvido o Colégio de Líderes, nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos (total de 66) nem menos de três e meio centésimos (total de 18) do total de Deputados, desprezando-se a fração.

Contudo, mesmo estando sujeitas ao mesmo RICD, dois pontos merecem destaque: 1) a Comissão de Agricultura tem um número maior de representantes, e 2) é maior a diversidade de temas as quais pode tratar, quando comparada a Comissão de Meio Ambiente, por isso a escolha do Parlamentar componente da Comissão é um processo importante, que não pode ser feita de maneira aleatória. Ao tratar a questão, estudos (VASQUEZ 2020; VASQUEZ E FREITAS, 2019) chamam a atenção para a importância que o Líder do Partido tem nesse caso, já que cabe a ele a responsabilidade de indicação dos membros do Partido, e como essa escolha pode impactar os processos de tomadas de decisão no interior das comissões, de forma que ao pensar no nome que vai compor o espaço isso é feita com o objetivo de tirar o meio proveito possível:

Quando há um controle regimental de número máximo e mínimo de participantes por comissão, o número de membros titulares de uma pode representar em que medida os atores políticos se interessam pela jurisdição do órgão. Nesse caso, a relação é direta: quanto mais integrantes tiver, maior tende a ser o interesse dos partidos e seus deputados em atuar nessa comissão. (VASQUEZ e FREITAS, 2019. P. 43)

Portanto, tendo o RICD estabelecido um número consideravelmente maior de integrantes e eixos temáticos a uma Comissão em relação a outra, sendo esses elementos de interesse dos Líderes dos Partidos, os ganhos que podem ser obtidos a medida que o Partido faz indicações acertadas a esses espaços, considerando seus objetivos, colocamos a seguir algumas reflexões acerca da forma como a FPA está inserida neste processo.

## 2.2 A ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR MISTA DA AGROPECUÁRIA NAS COMISSÕES

Partidos possuem um papel importante no processo legislativo e através disso têm garantido mecanismos institucionais os quais colaboraram na manutenção da coordenação tanto no âmbito da relação entre o Executivo e o Legislativo, quanto da ação parlamentar, considerando que estes são influenciados também por seus objetivos particulares, desta é possível que os partidos também trabalhem no sentido de buscar o sucesso eleitoral dos seus parlamentares. Contudo, o pertencimento ao partido não esgota a racionalidade da organização da participação dos parlamentares nas comissões. A existência de um pluralismo político pode se converter em temas de interesses de parlamentares que, não necessariamente, reflita os interesses de todos os integrantes do partido no interior do Legislativo, o que impulsiona uma forma de atuação, de maneira unificada, em uma Frente Parlamentar.

Uma das principais dificuldades em abordar o papel de uma Frente Parlamentar é conseguir tratar a sua atuação como algo que não se resume há um trabalho de grupo de pressão ou lobby. Ao tratar da questão, Ferreira (2017) coloca que existem dificuldades em tratar o termo considerando que grande parte da literatura produzida trata a FPA como um grupo de pressão voltada a atividade de lobby, mesmo considerando que ela pode ser assim caracterizada, afinal alguns aspectos da sua atuação permitem tal classificação, no entanto, existem fatos que colocam certa complexidade nesta relação e que permite um estudo que

tente descolar essa iniciativa da atuação de um grupo de pressão, contudo, para os propósitos deste trabalho a Frente não será tratada desta forma, uma vez que os interessados no tema estão espalhados em vários partidos, não raro de todo espectro político, e a formação de fóruns de discussão nos moldes das Frentes Parlamentares seria questão de tempo (SILVA, 2014, p. 67).

O poder de articulação da FPA é digno de destaque e coloca-se alguns elementos: 1) a FPA possui um estatuto que regulamenta sua atuação; 2) possui uma estrutura estabelecida com diretorias formadas a partir de núcleos regionais (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste), o que ajuda no diálogo com parlamentares dos mais diversos locais na câmara dos deputados; além disso, 3) a heterogeneidade do bloco é um forte traço característico da FPA. Esses pontos foram colocados como destaque que auxiliam na diferenciação, tanto na tentativa de caracterizá-la como grupo de pressão quanto em relação às outras frentes.

Outro destaque importante, a Frente não pode ser tratada como um elemento de concorrência ao Partido Político (SILVA, 2014; FRADE, 2018). A Frente se mostra com um espaço onde o Parlamentar pode exercer um pouco mais de liberdade, isso pode ser alcançado, o que evita arriscar a coesão partidária em nome de causas que não estão diretamente relacionadas aos objetivos do Partido. Desta forma, não havendo imposição dos líderes em votações que não sejam interesse do Partido, em razão da possibilidade de custo político eventual, os parlamentares, que são incentivados a levar seus pleitos para fora da estrutura do Partido podem encontrar um espaço de atuação, e podem garantir alguma unidade de atuação nas Frentes.

Assim, é possível a existência de um cenário em que mesmo não havendo interesse do partido em se envolver diretamente em uma pauta específica apoiada por atores isolados dentro da legenda, isso não signifique que não exista interesse do partido em atuar junto ao parlamentar visando ganhos futuros, sobretudo no que tange a seus objetivos eleitorais. Neste sentido, a participação em Frentes Parlamentares está diretamente associada às atividades de expertise e de politização de interesses organizados por parlamentares que tem sua atuação pautada na busca de incentivos para políticas específicas e possivelmente apoiados por seus partidos.

Em seu trabalho sobre o tema, Coradini (2010) parte da definição das Frentes como um espaço que serve a um modelo pluralista de organização democrática, com atores que ocupam o lugar de defensores de interesses de grupos específicos, fazendo a ponte entre estes

e o espaço de deliberação de políticas, o que pode ser uma estratégia dos partidos uma vez que pulveriza sua presença por diferentes pautas, e isso leva à possibilidade de estender a atuação do Partido e assim se fortalecer na arena eleitoral.

Questões dessa ordem podem suscitar debates acerca da disciplina partidária, contudo, Cascione e Araújo (2019) demonstraram em pesquisa recente que ter um volume expressivo de integrantes não significa ter um número expressivo de parlamentares engajados. Foi demonstrado que muitos parlamentares integram determinadas Frentes, partindo de acordos prévios e promessa de apoio em suas causas no futuro. Os autores concluíram que independentemente do volume de participantes, o grau de engajamento nas pautas das frentes é bem pequeno.

Contudo, é possível que o número de membros engajados com a pauta não seja um fato relevante, pois mesmo que tenham poucos membros, se a Frente serve como estratégia do Partido no que tange a sua atuação dentro das comissões, basta que esses sejam de fato atuantes nas pautas relevantes para o partido, e isto pode ser reconhecida a atuação desses parlamentares dentro das comissões, considerando o tamanho dessas em relação ao Parlamento como um todo. Desta forma, as Frentes não necessariamente têm o peso que aparenta em razão da enorme quantidade de parlamentares que a integram, ela também não é um elemento de indisciplina entre o Parlamentar e o Partido, e pode servir como uma ferramenta de auxílio do Partido, considerando a heterogeneidade na sua formação.

Os elementos citados neste trabalho ajudam a pensar na complexidade da relação que a Frente possui com o Partido, e esclarece que o Parlamentar é, em um primeiro momento, o elemento comum nesta relação. Desta forma, considerando que a Câmara dos Deputados é um espaço de análise complexo e diverso para o entendimento desta relação, volta-se o olhar para um espaço no qual é possível verificar de maneira mais focada essa relação, o espaço das Comissões.

O espaço de atuação é menor dentro da Comissão, o que pode facilitar a formação da maioria pelo viés da Frente. Nascimento (2012), ao levantar questão relacionada ao sistema de comissões chama atenção para o que ele denominou de limites da dimensionalidade:

A complexidade das questões e a presença de maiorias mínimas são problemas para qualquer grupo de Principais, sejam estes os distritos, os parlamentares ou os membros de um partido. No geral, estes problemas compreendem os limites da consecução da ação coletiva entre estes grupos, dos quais, o mais frequente é o problema da formação de maiorias cíclicas, sobretudo quando o espaço político é caracterizado por duas ou mais dimensões (NASCIMENTO, 2012, p. 63).

A formação das Frentes é possível quando a atuação Parlamentar em prol de uma agenda de trabalho ultrapassa as fronteiras da formação e atuação do Partido, e movimentando outras estratégias e dinâmicas durante a negociação. É possível que as frentes atuem, não de maneira contrária ao Partido, unindo os parlamentares em pautas que seus partidos de origem não defendam ou priorizem, mas sim, como uma extensão do próprio Partido, garantindo que estes mantenham a presença nos mais diversos grupos e, em consequência, trazendo os ganhos estabelecidos por uma perspectiva informacional de organização do legislativo.

É importante considerar a hipótese de que as frentes parlamentares sirvam de veículo para deputados sinalizarem a seus eleitores e grupos de interesse que estão dispostos a atuar como ponte entre o lado de dentro e o lado de fora do parlamento em defesa de determinado assunto, hipótese que condiz com a teoria de Vitor e Ringe (2009) sobre o papel das frentes como difusora de informação dentro do Congresso (CASCIONE; ARAÚJO. 2019, p. 3).

A prática citada acima pode garantir que a expertise dos parlamentares seja aproveitada nos mais diversos grupos de organização da atividade parlamentar e assim, estender a atuação do Partido para a arena eleitoral. É importante atentar para a necessidade da gestão das incertezas inerentes ao processo decisório, no que tange à participação na Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, considerando questões relativas aos objetivos de cada ator no processo de escolha, suas estratégias dentro do espaço legislativo, bem como o enfoque que se dá a pesquisa que está sendo feita.

Neste caso, o foco sendo a frente parlamentar, a incerteza no processo de escolha é algo a ser considerado, pois a questão mais relevante se refere a analisar a relação entre a FPA e as Comissões da Agricultura e do Meio Ambiente, em termos da capacidade da frente de controlar os postos-chaves das comissões, garantir tanto o poder de pautar o plenário, quanto de construir a informação adequada aos interesses da frente, e ainda de veto a propostas que contrariem os interesses ruralistas.

Se o legislativo possui uma organização partidária, e não sendo esses modelos excludentes, é possível que a frente cumpra o papel informacional de organização. De acordo com Nascimento (2012):

A hipótese central das teorias distributivistas e informacional é a conexão eleitoral entre os parlamentares e seus distritos eleitorais, ou seja, parlamentares tem incentivos para estabelecer relações de ganhos de trocas com outros parlamentares ou reduzir o grau de incerteza dos resultados via criação de expertise por que ambas

as teorias assumem que o objetivo do parlamentar é perseguir interesses clientelistas para seus distritos e assim, ampliar suas chances de reeleição (NASCIMENTO, 2012, p. 66).

Os parlamentares estando organizados em arranjos suprapartidários como as Frentes, não por uma falha do partido em apoiá-lo em uma pauta, mas ao contrário, como uma maneira de fortalecer a presença na rede de relações que se forma no interior do legislativo, e que essas frentes podem ser organizadas principalmente de acordo com a perspectiva informacional é possível pensar que, ao contrário do que disse Rennó (2006) os partidos podem sim colaborar com as perspectivas do parlamentar de reeleição em esferas exteriores a espaço da Câmara, além de estender para formas outras de organização, garantindo a manutenção do seu controle tanto a nível Legislativo, quando no âmbito das relações com o Executivo.

É importante destacar que existe um contexto externo ao ambiente da Câmara dos Deputados que também contribui para a organização da FPA tal como se verifica atualmente por exemplo, Frade (2018, p. 2) partiu de hipóteses iniciais de que bancadas suprapartidárias eram formas alternativas a uma possível fragmentação ou enfraquecimento do sistema partidário, contudo, muito embora o sistema partidário brasileiro seja fragmentado ela não é frágil, e o que vem se apresentado a partir dos dados levantados é que os partidos não perdem autoridade em relação às orientações da Frente, ao contrário disso, essas interagem de forma a evitar conflito com os partidos.

Mesmo se constituindo como um agrupamento suprapartidário, não se pode com isso afirmar que as frentes indicam fragmentação e fragilidade dos partidos:

Várias lideranças assinam o termo formal da frente, sendo, segundo entrevistados, tema de consenso que um deputado obedeça a orientação da sua liderança partidária, a priori. Assim, a frente não faz censura a deputados que votem com seus partidos, caso estes fechem questão contrariando o interesse da Frente (SILVA, 2014, p. 74).

Desta forma, não se apresenta como razão de conflito, orientações divergentes entre a Frente e o Partido. A quantidade de parlamentares que a integram e o fato de que esta vem apresentando crescimento ao longo das legislaturas estudadas, inclusive, fortalecem o argumento de que Frente e Partido trabalham em regime de colaboração, ou seja, as frentes vêm ganhando espaço na Câmara dos Deputados, mas não atuam em conflito com os partidos.

A parte da legitimidade da política que pode ser alcançada representando-se um grupo na sociedade é importante, e pode resolver a questão de a frente não ser caracterizada como um grupo de pressão. As frentes parlamentares possuem um espaço e exercem uma função na democracia brasileira, de acordo com Silva (2014) grande parte das frentes são utilizadas como plataforma política para parlamentares de forma individual, partidos políticos agem em conformidade com um programa, e nem sempre estão dispostos a sair desse programa para pautar questões especificadas de cada parlamentar, o que motiva os parlamentares a participar de frentes. Contudo a legitimidade na atuação da FPA pode ser um indicativo de que a Frente não atua como um simples grupo de pressão. Por isso, somos levados a crer que a Frente Parlamentar é um instrumento de característica situacionista. Eles servem como válvula de escape ao ambiente (Silva, 2014. P. 65), e com isso, podem ser convertidas em instrumentos pelo Partidos, se tiverem certo nível de acordo em relação as pautas que estão sendo tratadas.

Alguns atores (FIGUEIREDO; LIMOGI, 2001; FRADE, 2018) estruturam seus argumentos a partir da lógica da ação coletiva, e isso pode auxiliar na explicação sobre a importância dada pelos parlamentares quanto à unidade em torno de frentes parlamentares. Isso porque existem demandas que são tratadas fora do espaço do partido, e que não são apenas fruto da articulação de um grupo de pressão.

A hipótese adotada neste trabalho é a de que a FPA exerce influência nas decisões dentro da Câmara dos Deputados, mesmo estando na condição e atuando na forma de uma Frente. Para isso ela busca se organizar para controlar as pautas que são de seu interesse naquele espaço. É importante destacar que a maioria das Frentes não são vistas como elemento capaz de exercer uma influência relevante no processo decisório como um todo, e isso se deve, dentre os principais motivos, pela sua capacidade de mobilizar os parlamentares e pelo grau de apoio que a mesma consegue arregimentar fora do ambiente da Câmara. Tudo indica, e isso será melhor observado com os dados, que a FPA possui essas duas capacidades.

A FPA trata de uma de assuntos relacionados à agropecuária, mas um fator interessante deve ser ressaltado, entretanto, o de que isso não insere o parlamentar que a integra em um ambiente de dedicação a um assunto específico, em razão da generalização na abordagem dos temas tratados no interior da Frente. Entretanto, a FPA não é um Partido Político, não é um grupo de pressão que faz Lobby, não possui a sua disposição recursos para garantir o apoio de seus integrantes, mas ainda assim ela não somente é uma das Frentes mais antigas em atuação na câmara, como se coloca com uma estrutura de atuação sólida, a partir

de estatuto definido e objetivos claros (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2022), conforme disposto em seu estatuto, apresentado anteriormente neste trabalho.

Neste caso existem indicativos importantes que podem contribuir para explicar a força da FPA, tais como: a) sua estrutura interna em termos de composição; b) a forma que se organiza para garantir o fluxo de informações para os integrantes tomarem as decisões; c) como representa o setor ruralista em termos de regiões e de estados; d) como atua efetivamente nas comissões estudadas.

É importante perceber, no caso específico da FPA, a decisão e atuação do setor ruralista visando manter uma relação permanente com o Congresso Nacional, reconhecendo a relevância do Legislativo para o próprio Executivo e para a sociedade. Para isso, optaram por uma abordagem suprapartidária e dialogam com os interesses de sucessos eleitoral dos Parlamentares e dos partidos, que também conseguem manter sua parcela de poder pelo controle da nomeação para as Comissões que são o lugar privilegiado de atuação das frentes como ficará claro á frente.

## **CAPÍTULO 3. RELAÇÕES ENTRE AS COMISSÕES E A FPA NO PROCESSO LEGISLATIVO**

Este capítulo apresenta os aspectos metodológicos e os resultados obtidos a partir do tratamento dos dados coletados ao longo deste estudo. Pretende-se analisar a dinâmica de organização da Frente Parlamentar da Agropecuária no interior da Comissão de Agricultura, Agropecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), a luz das hipóteses levantadas ao longo dos capítulos anteriores, que destacamos:

- **H1:** A FPA é instrumentalizada, em certa medida, por Deputados para que esses sinalizem a eleitores e grupos de interesse ligados ao agronegócio que estão dispostos a atuar por suas pautas;
- **H2:** A FPA é utilizada como estratégia dos Partidos na sua atuação no interior das Comissões aqui estudadas;
- **H3:** Parlamentares ligados a FPA se organizam de forma a exercer influência nas decisões dentro das Comissões que integram e controlar as pautas que dão de seu interesse.

A pesquisa também abrange a verificação da dinâmica no interior das comissões; a indicação, pelos partidos, dos membros titulares que comporão as comissões, se esses membros pertencem ou não a FPA no período estudado; o tipo e a extensão da experiência dos parlamentares que compõe a FPA; a representação da FPA por região, o que permite sua relação com o quadro do agronegócio em cada uma delas, bem como por estado da federação; outros aspectos da FPA e principalmente qual a estratégia da FPA em relação às comissões estudadas.

### **3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Os dados foram coletados em três dimensões: primeiramente foi verificada a composição da FPA na 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> Legislaturas, importante destacar que para a elaboração deste trabalho foram consideradas legislaturas completas. Foi realizada uma pesquisa no site da Câmara para levantamento da biografia fornecida pelos próprios parlamentares, o Partido

do parlamentar, se esse parlamentar esteve como deputado em mais de uma legislatura, o estado e a região onde foi eleito, o número de mandatos na Câmara dos Deputados, se possuíam experiência prévia no Executivo ou no Legislativo (federal, estadual e municipal), ou em ambos, se já exerceu cargo não eletivo e, por fim, o nível de escolaridade do parlamentar.

Em um segundo momento, foram levantadas, também dessas mesmas legislaturas, a composição da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. E, finalmente, no último momento do levantamento de dados foram verificadas as distribuições das relatorias, presidência e vice-presidência dessas comissões para verificação de quantos, dentre as indicações dos partidos para exercer esses cargos, estão entre os quadros da FPA.

Após isso foi realizado tratamento de dados encaminhados pela Câmara dos Deputados para identificação das informações referentes as propostas que tramitaram no interior dessas Comissões, com a identificação dessas propostas a partir da ementa, ano em que ela foi apresentada, tipo de proposta (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar e Projeto de Emenda a Constituição), bem como qual o Relator da proposta, o partido do Relator, indicação (se aprovada, rejeitada, emendada ou com substitutivo) na proposta e se esse Relator pertence ou não a FPA. A partir daqui serão verificados os resultados obtidos destes mapeamentos.

### 3.2 A FPA, ASPECTOS GERAIS E COMPOSIÇÃO

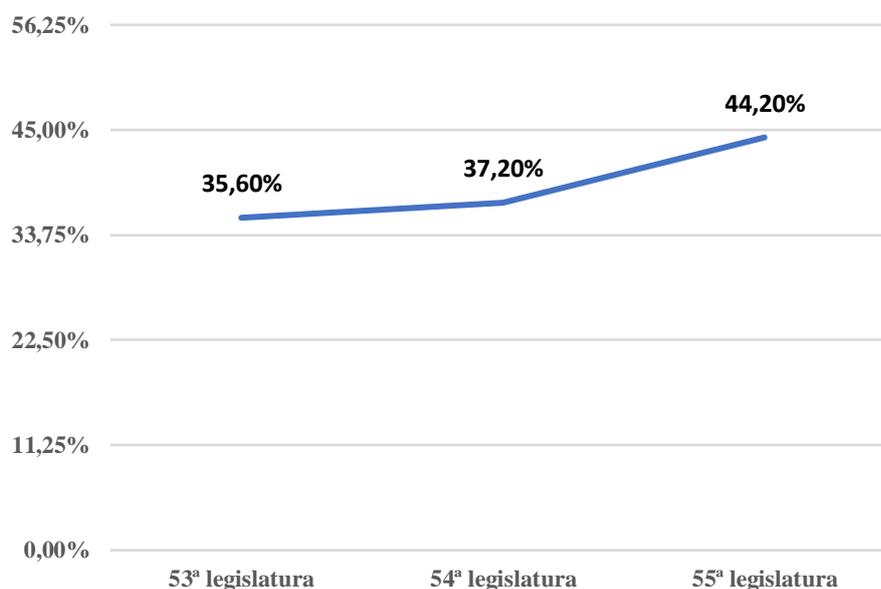
A presente seção tem como principal objetivo traçar um perfil da Frente, demonstrando sua taxa de crescimento ao longo das legislaturas, quais os partidos que as formam bem como o perfil dos parlamentares que a integram, pontos importantes para o entendimento da Frente e forma como esta se movimenta. Nesta parte será possível observar a relação do Parlamentar com a FPA, no sentido de verificar a aplicação da H1: A FPA é instrumentalizada, em certa medida, por Deputados para que esses sinalizem a eleitores e grupos de interesse ligados ao agronegócio que estão dispostos a atuar por suas pautas.

A primeira etapa do levantamento de dados se concentrou na composição da FPA, para este momento foram verificadas as listas de registro da Frente, as quais são atualizadas sempre no início de cada Legislatura. Tendo conhecimento dos nomes que compunham a FPA, realizou-se uma pesquisa detalhada, no site da Câmara dos Deputados, da biografia

desses parlamentares para verificação dos dados: legislatura, nome do parlamentar, partido, estado, região, número de mandatos na câmara, experiência prévia no Legislativo (eletivo), experiência prévia no Executivo (eletivo), experiência em cargos não eletivos, gênero, formação e profissão. Desta forma, esse primeiro momento será dedicado a apresentar os resultados dessa coleta.

Conforme pode ser verificado no gráfico 1, a FPA vem se consolidando na Câmara dos Deputados, sendo crescente o interesse de adesão dos Parlamentares. Ao longo da 53ª Legislatura a FPA possuía cerca de 35,6% de parlamentares em seu quadro e alcançando 44,2% na 55ª, ou seja, mesmo não possuindo recursos para beneficiar seus integrantes, ou que sirva como mecanismo de troca para indução à cooperação naquele espaço, como por exemplo os que estão à disposição dos líderes dos partidos, pode-se verificar que existe um interesse crescente dos parlamentares por integrá-la.

**Gráfico 1: Adesão dos Parlamentares a FPA.**



Fonte: dados da pesquisa.

Desta forma, observa-se que a FPA vem se consolidando no interior da Câmara como um grupo que possui capacidade de organização e articulação, o que pode despertar o interesse de parlamentares, e ainda que este interesse não se caracterize como ameaça a organização dos Partidos, que permanecem deixando seus parlamentares livres para decidir se

integram ou não a Frente. Em quantidade de parlamentares a FPA permanece como sendo a maior Frente Parlamentar presente na Câmara dos Deputados, e podemos observar que a FPA possui em seu quadro mais parlamentares que o mínimo necessário para o registro formal da Frente, o que coloca em um mesmo grupo, parlamentares dos mais diversos partidos e campos ideológicos.

É fato que a situação do alinhamento ideológico dos Partidos Políticos muda conforme o tempo e o desenvolvimento democrático das instituições, além de fatores socioeconômicos de determinado país. Singer (2000) coloca, por exemplo, que a questão central da discussão entre esquerda e direita no Brasil refere-se os meios para se chegar à igualdade, o fato é que Singer (2000) faz a análise empírica das eleições de 1989 e 1994.

A discussão na Ciência Política sobre o espectro ideológico dos partidos políticos brasileiros apresenta muitas pesquisas e propostas a partir de distintas metodologias e variáveis para estabelecer com maior precisão esse posicionamento ideológico. Madeira e Tarouco (2011) destacam a existência de trabalhos de Coppedge (1997), Fernandes (1995), Mainwaring, Powell e Meneguello (2000), Rodrigues (2002) e Powell (2000). Isto posto, pode-se identificar a FPA como um agrupamento suprapartidário majoritariamente de centro-direita, direita e centro (72% na 53<sup>a</sup>, 78,53% e 79,38% respectivamente nas legislaturas 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup>) com pouca representação da esquerda e centro-esquerda.

Sendo assim, no que tange a distribuição partidária ao longo das três legislaturas pesquisadas, o que se pode observar na tabela 1 abaixo é que a predominância na FPA é de parlamentares de partidos considerados de direita, por outro lado, os de esquerda, mesmo aqueles que possuem bancadas consideravelmente grandes, como a do PT, partido do presidente de duas das três legislaturas estudadas neste trabalho, não possuem grande interesse na participação.

Isso pode ser explicado em razão da FPA existir para garantir o sucesso das demandas dos ruralistas, e o que se observa ao longo das legislaturas é que esta vem conseguindo se institucionalizar a ponto de se caracterizar como um ator importante dentro do espaço de decisões das políticas. Trata-se aqui de um grupo que possui unidade na sua atuação, além disso, é possível observar uma atuação que ocorre com a anuência dos partidos, considerando que não se verificou a utilização de nenhum mecanismo para coibir a atuação desse grupo por parte dos líderes dos partidos.

Quando se analisa a composição da FPA, chama atenção de imediato a pluralidade de partidos que a compõe. Na tabela 1, é possível verificar que ao longo das legislaturas estudadas três partidos se destacam como sendo predominantes na formação da FPA, além de não ter havido mudança substanciais no período, tendo o PSDB se mantido próximo, ou até mesmo ultrapassado um desses em uma das legislaturas, mas na média geral se mantiveram MDB (PMDB), PP e DEM como os partidos com maior número de representantes na Frente, logo os partidos mais importantes para a formação da frente.

Conforme discutido ao longo do capítulo 3, parlamentares possuem, por parte de seus partidos, liberdade de atuação para integrar frentes, além disso, a regulamentação colocada pelo Ato da Mesa Diretora se mostra geral, em diversos aspectos, o que contribuiu para a possibilidade das Frentes apresentem uma composição partidária livre.

**Tabela 1 – Distribuição Partidária dos membros da FPA. (%)**

<b>PARTIDO</b>	<b>53ª Legis.</b>	<b>54ª Legis.</b>	<b>55ª Legis.</b>	<b>TOTAL FPA</b>
<b>MDB/PMDB</b>	20,22	20,31	19,30	19,90
<b>PP</b>	7,65	12,50	13,60	11,44
<b>DEM</b>	14,75	7,29	10,53	10,78
<b>PSDB</b>	13,11	10,42	8,77	10,61
<b>PR</b>	9,84	5,73	7,89	7,79
<b>PSD</b>	-	11,46	7,46	6,47
<b>PSB</b>	8,20	5,21	3,95	5,64
<b>PT</b>	6,01	6,25	2,63	4,81
<b>PTB</b>	3,83	3,13	3,95	3,65
<b>PDT</b>	3,2	1,56	4,39	3,15
<b>SOLIDARIEDADE</b>	-	5,21	3,95	3,15
<b>PROS</b>	-	4,17	3,0	2,49
<b>PSC</b>	2,73	3,65	1,32	2,49
<b>PRB</b>	0,55	1,04	3,07	1,66
<b>PPS</b>	3,28	1,04	0,44	1,49
<b>PV</b>	2,19	0,52	0,44	1,00
<b>PODEMOS</b>	-	-	2,19	0,83
<b>PcdoB</b>	2,19	-	-	0,6
<b>PMN</b>	1,64	0,52	-	0,66
<b>PSL</b>	-	-	1,32	0,50
<b>PHS</b>	-	-	0,88	0,33
<b>AVANTE</b>	-	-	0,44	0,17
<b>PPL</b>	-	-	0,44	0,17
<b>PTC</b>	0,55	-	-	0,17

Fonte: dados da pesquisa.

Os documentos de formação da FPA indica que sua constituição ocorreu com o objetivo principal de garantir a defesa dos interesses, bem como a construção de soluções para

as demandas de um grupo específico, os ruralistas. Os dados permitem observar que, ao longo das legislaturas, a FPA está se fortalecendo e conseguindo certo grau de institucionalização a ponto de se caracterizar como um ator importante dentro dos espaços de decisões de políticas agrárias e agrícolas, neste ponto é possível iniciar a verificação colocada na H1, observando alguns pontos que podem ser considerados pelos Parlamentares para integrar a FPA.

Observou-se ao longo da pesquisa que os representantes do agronegócio possuem ampla unidade na sua movimentação no interior da Frente, e a partir dos dados obtidos nesta pesquisa verifica-se que grande parte dessa movimentação é feita com a anuência dos Partidos. Percebe-se na formação de grupos como Frentes Parlamentares, a tentativa de atuação focada nas pautas de grupos específicos, formada por eleitores diretamente envolvidos com as pautas ruralistas.

Em seu trabalho sobre Frentes Parlamentares, Silva (2014) observa que, considerando os indícios de uma relação centralizada na figura das lideranças partidárias no interior da Câmara, é importante estudar a relação entre os Partidos e as Frentes. Chama-se atenção para este debate colocado por Silva (2014) pois o autor aponta que PMDB, PSDB e DEM são os partidos com menor número de parlamentares ligados a Frentes Parlamentares de uma forma geral, na Câmara dos Deputados, dado que contradiz com os resultados deste estudo, que identifica DEM e MDB (PMDB) como relevantes para a formação da FPA, em todas as legislaturas pesquisadas,

O maior saldo representacional é conseguido pelo PT, e o baixo resultado pelo PMDB que é o maior partido nas duas casas, mas perde em assinatura para o Partido dos Trabalhadores insinua a maior disposição do núcleo governista em utilizar este instrumento. O resultado negativo do DEM e do PSDB, apesar de pequenos evidencia a maior assiduidade dos dois maiores partidos em participar desta ferramenta (SILVA, 2014, p. 46).

Dentro da FPA, como pode ser visto na Tabela 1, ao longo das legislaturas estudadas, o PMDB, PSDB e DEM, estão entre os quatro partidos com maior concentração de parlamentares que a integram, muito embora estes não possuam interesse em compor Frentes de forma geral (SILVA, 2014), existe um comportamento diferente ao se tratar da FPA de forma específica.

Os Parlamentares do PP vêm mostrando interesse em compor a Frente considerando que sua participação cresceu em 41,54% entre a 53ª para a 55ª legislatura, tendo sido o único partido que apresentou taxa de crescimento na participação da Frente ao longo do período

estudado, em contradição com o fato de que o partido reduziu sua bancada em 15,7% no mesmo período, posto que na 53ª legislatura o Partido contava com 41 Parlamentares, indo a 44 na 54ª e reduzindo para 38 na 55ª legislatura.

Aprofundando a pesquisa, ao se verificar o número de mandatos dos parlamentares da FPA na Câmara dos Deputados, dados descritos na tabela 2, observa-se que existe uma concentração de parlamentares que estão, no momento da coleta desses dados, em seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados Federais, contudo, é possível que não se trate aqui de parlamentares que não possuem nenhuma experiência com a dinâmica do espaço Legislativo, pois quando se verifica a tabela 3 – experiência prévia em outros cargos eletivos dos membros da FPA, verifica-se que existe, dentre os parlamentares integrantes da Frente uma preponderância daqueles que já exerceram mandatos eletivos em cargos do Legislativo, de forma que é possível que esses parlamentares não sejam, em sua totalidade, inexperientes com a forma de funcionamento daquele espaço.

**Tabela 2 – Número de mandatos dos parlamentares da FPA na Câmara dos Deputados.**

<b>Nº DE MANDATOS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
<b>Primeiro</b>	35,1%
<b>Segundo</b>	28,5%
<b>Terceiro</b>	16,6%
<b>Quarto</b>	8,9%
<b>Quinto</b>	6,5%
<b>Sexto</b>	2,2%
<b>7 ou mais mandatos</b>	1,6%

Fonte: dados da pesquisa.

A FPA está em trajetória de crescimento, com a agregação de mais membros (gráfico 1) ao longo das legislaturas estudadas, e com sua capacidade de articular-se nos espaços, a frente pode se apresentar como uma possibilidade ao Parlamentar no que diz respeito a formação de alianças, além da possibilidade de proporcionar a esse ator maior visibilidade junto a um grupo de eleitores, os ruralistas, que se movimentam, através da FPA, na tentativa de garantir um legislativo mais favorável a suas demandas. Por fim, é possível que a FPA seja vista como espaço de interesse desses parlamentares, que podem utilizá-la como mecanismo de construção de novas alianças, o que aponta para uma relação de vantagem mútua entre a FPA e o parlamentar que a integra, de forma que enquanto a Frente pode proporcionar ao

Parlamentar um espaço de articulação de seus interesses particulares, que nem sempre podem ter total apoio em seus partidos, o Parlamentar pode oferecer, estando na FPA apoio as demandas de interesse da Frente.

Conforme mencionado anteriormente, a tabela 3 descreve a experiência prévia em cargos eletivos dos parlamentares que integram a FPA. Como pode ser visto, cerca de 40,2% dos Parlamentares possuem experiência apenas no Legislativo (municipal ou estadual) de seus estados, o que corrobora a perspectiva de que esses parlamentares que integram a FPA possuem conhecimento prévio dos mecanismos internos que garantem o funcionamento do Legislativo.

Quando se observa esse dado, somando-se ao percentual de parlamentares que possuem experiência em ambos, verifica-se que 55,7% de parlamentares entendem o funcionamento das instituições e os mecanismos de decisão desses espaços, o que pode representar uma vantagem à FPA nos momentos em que esse parlamentar precisa entrar em acordo nas negociações das pautas no interior das comissões. Os dados indicam, portanto, que a FPA é formada principalmente por políticos experientes. Contudo, nem todos os parlamentares da FPA possuem experiência política, os dados indicam que 34% dos parlamentares não possuem nenhuma experiência prévia em cargos eletivos.

É importante destacar que a relação entre o Parlamentar e a Frente não é duradoura. Os dados levantados mostram que 60,8% dos Parlamentares integrantes da Frente o fazem apenas durante uma única legislatura, desta forma é possível afirmar que em virtude da alta rotatividade, a Frente ainda se mostra como uma oportunidade para parlamentares recém-chegados na Câmara (tabela 3 – Parlamentares sem experiência – 34,1%), o que corrobora com a perspectiva de que os parlamentares veem vantagens em integrar a FPA.

**Tabela 3 – Experiência Prévia em outros cargos eletivos dos membros da FPA.**

EXPERIENCIA DOS PARLAMENTARES	PERCENTUAL
<b>Experiência apenas no Executivo</b>	10,2%
<b>Experiência apenas no Legislativo</b>	40,2%
<b>Experiência em ambos (Executivo e Legislativo)</b>	15,5%
<b>Sem experiência</b>	34,1%

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela 4 mostra que mais de 50% dos Parlamentares que integram a FPA possuem experiência em outros cargos não eletivos em seus estados, tais como secretários de estados, chefes de gabinete, dentre outros. A referida experiência também é relevante para a FPA, uma vez que também se trata de processos políticos de decisão.

**Tabela 4 – Experiência prévia em outros cargos não-eletivos dos membros da FPA.**

OCUPAÇÃO PARLAMENTAR	PERCENTUAL
<b>SIM</b>	52,1%
<b>NÃO</b>	47,9%

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela 5 – Experiência dos Parlamentares da FPA em primeiro mandato, apresenta os Parlamentares que, estando em primeiro mandato na camara dos deputados, assumem já tendo experiências anteriores em outros espaços. Nesta tabela, podemos verificar que a grande maioria desses Parlamentares 42,2% não possuem nenhuma experiência em cargos eletivos seja em seus municípios ou estados de origem. Levando em consideração os dados da Tabela 3 verificamos uma tendência da FPA em aglutinar Parlamentares que estão em início de carreira.

**Tabela 5 – Experiência dos Parlamentares da FPA em primeiro mandato.**

EXPERIENCIA PARLAMENTAR	PERCENTUAL
<b>Experiência apenas no Executivo</b>	10,4
<b>Experiência apenas no Legislativo</b>	29,2
<b>Experiência em ambos (Executivo e Legislativo)</b>	18,2
<b>Sem experiência</b>	42,2

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela 6 – *Parlamentares em primeiro mandato na Câmara dos Deputados e sem experiência em outros cargos eletivos: ocupação de cargos não eletivos* nos coloca o panorama dos integrantes da FPA que não possuíam nenhuma experiência em cargos eletivos em seus estados ou municípios de origem. Essa tabela reforça o que foi colocado anteriormente, a FPA se mostra como uma oportunidade aos parlamentares, pois além de recém-chegados naquele espaço, não possuem nenhuma outra experiência, uma vez que

66,7% desses indivíduos nunca exerceram cargos não eletivos, e estão em seu primeiro mandato na Câmara dos deputados.

Contudo, mesmo havendo essa característica é importante destacar que em relação à experiência prévia desses parlamentares, apenas 9% dos quais estão na FPA são completamente neófitos, ou seja, mesmo havendo essa possibilidade de a Frente aglutinar parlamentares que estão buscando maior integração no Legislativo, cerca de 90% dos parlamentares integrantes a Frente possuem conhecimento prévio da forma de organização desses espaços.

**Tabela 6 – Parlamentares em primeiro mandato na Câmara dos Deputados e sem experiência em outros cargos eletivos: ocupação de cargos não eletivos.**

<b>OCUPAÇÃO PARLAMENTAR</b>	<b>PERCENTUAL</b>
<b>SIM</b>	33,3%
<b>NÃO</b>	66,7%

Fonte: dados da pesquisa.

A partir dos dados analisados no trabalho pode ser verificado o que foi colocado na **H1**, ou seja, a FPA pode sim ser (e em alguns casos está sendo) instrumentalizada, em certa medida, por Deputados para que esses sinalizem a eleitores e grupos de interesse ligados ao agronegócio que estão dispostos a atuar por suas pautas, isso pode ser visto, inicialmente, em razão da composição da Frente em relação à experiência dos Parlamentares que a integrar. Chama a atenção o fato da Frente possuir certa rotatividade em relação aos parlamentares integrantes, e que existe uma grande concentração de parlamentares que estão iniciando sua trajetória naquele espaço comporem, nesses anos iniciais, a Frente.

Existe uma relação de benefício mútuo na qual a Frente vem ganhando espaço e se institucionalizando, ganhando peso em sua atuação e os Parlamentares, que possuem anuência de seus Partidos para integrar a Frente, a vê como esse micro espaço de atuação para que o próprio Parlamentar tanto possa utilizar o aparato oferecido pela Frente, como possa ter maior visibilidade por eleitores ligados as pautas ruralistas.

Em relação a composição da Frente no que tange às regiões, destaca-se que foram levantados dois dados, o primeiro referente à composição da Frente nas regiões em relação ao plenário da Câmara – que pode ser verificado na Tabela 7 – Formação da FPA por região em

relação ao Plenário, e o segundo o número de Parlamentares na FPA (tabela 8). A partir do que foi possível verificar que, em números absolutos, as regiões Nordeste e Sudeste foram as que mais concentraram parlamentares que integram a Frente em relação ao Plenário da Câmara, contudo destacamos que isso aconteceu sobretudo por se tratar de regiões que possuem as maiores bancadas dentro da Câmara dos Deputados, conforme pode ser visto na Tabela 7.

**Tabela 7 – Formação da FPA por região em relação ao Plenário.**

Região	FPA			Plenário
	53ª Legislatura	54ª Legislatura	55ª Legislatura	
Norte	11,5%	15,1%	14,5%	12,7%
Nordeste	24,0%	30,2%	22,4%	29,4%
Centro-Oeste	12,6%	11,5%	13,2%	8,0%
Sul	18,0%	21,4%	20,2%	15,0%
Sudeste	33,9%	21,9%	29,8%	34,9%

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela 8 contém a proporção de parlamentares separados por regiões e que compõe a FPA, ou seja, o número total dos integrantes da FPA em relação ao número total de parlamentares da região pelas quais foram eleitos, considerando o que foi colocado na tabela anterior, mesmo as regiões nordeste e sudeste possuindo as maiores bancadas, não são as regiões que possuem a maior quantidade de integrantes na Frente em termos proporcionais. Os parlamentares do Centro Oeste e do Sul são os que mais buscam integrar a FPA relativamente aos deputados eleitos, ou seja, mais da metade dos deputados eleitos pela região Centro Oeste (56%, 53,96% e 73,1% nas Legislaturas 53ª, 54ª e 55ª respectivamente), e também na região Sul (42,8%, 53,2% e 58,44%, nas Legislaturas 53ª, 54ª e 55ª respectivamente) decidem integrar a Frente. Mesmo estes não sendo os estados com o maior percentual de parlamentares eleitos, em razão do tamanho da sua bancada em relação as demais (sobretudo Sudeste e Nordeste). Sendo assim, quando se analisa a quantidade de parlamentares que integram a FPA em relação a quantidade de parlamentares que representam

a mesma região, as regiões com maior concentração de integrantes na Frente são o Centro Oeste e o Sul.

**Tabela 8 – Porcentagem dos parlamentares das regiões que fazem parte da FPA.**

<b>Legislatura</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro Oeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Sudeste</b>
<b>53ª legislatura</b>	30,7%	29,1%	56%	42,8%	34,6%
<b>54ª legislatura</b>	50,7%	38,41%	53,6%	53,2%	23,4%
<b>55ª legislatura</b>	30,7%	33,7%	73,1%	58,44%	37,9%

Fonte: dados da pesquisa

O crescimento pode ser explicado a partir da análise de Pompeia (2020) segundo a qual o fortalecimento do agronegócio como agente político se ampliou a partir de 2010. Através de uma concentração política o setor do agronegócio diminuiu suas divergências internas a partir de intersectorialidade, da abrangência privado-estatal, da multilateralidade, da elevada institucionalização e da sistematicidade nas interações. Desta forma, foi possível aumentar a concentração de atores que estão mais inclinadas as questões do agronegócio ocupando as instâncias de decisão em espaços como a Camara dos Deputados. Desta forma, existe uma concentração maior de parlamentares integrantes a FPA dentro de regiões que possuem no agronegócio o maior volume de renda gerada.

A tabela 9 relaciona o número de Parlamentares em cada estado com o percentual de participação na FPA em cada uma das legislaturas estudadas. Na 53ª legislatura o estado com maior número de deputados participantes da FPA em relação à sua bancada era o Goiás. Na 54ª legislatura, algo digno de nota, essa liderança foi assumida pelo Tocantins, onde simplesmente 100% da bancada do estado era membro da FPA. Na 55ª legislatura o Mato Grosso assumiu a liderança. Além de Goiás e Mato Grosso também é forte a participação da Bancada do Mato Grosso do Sul na FPA, definido, desta forma a liderança do Centro Oeste como região na qual a maioria dos Parlamentares integram a frente, algo que está diretamente relacionado com a importância do agronegócio. Destaca-se também a relevante participação dos Parlamentares dos estados do Sul, com predominância de Santa Catarina e Paraná. Na região Norte, além da forte presença do Tocantins como mencionado, se destacam também o

Acre e o Pará. No Amazonas, nenhum parlamentar eleito era membro da FPA nas 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas.

**Tabela 9 – Participação na FPA por estado.**

<b>ESTADO</b>	<b>Parlamentares por estado</b>	<b>53<sup>a</sup> Legis. - FPA</b>	<b>54<sup>a</sup> Legis. - FPA</b>	<b>55<sup>a</sup> Legis. - FPA</b>
<b>Acre</b>	8	12,5%	50,0%	62,5%
<b>Pará</b>	17	41,2%	47,1%	58,8%
<b>Amazonas</b>	8			12,5%
<b>Amapá</b>	8	25,0%	12,5%	12,5%
<b>Rondônia</b>	8	37,5%	62,5%	50,0%
<b>Roraima</b>	8	37,5%	37,5%	37,5%
<b>Tocantins</b>	8	62,5%	100,0%	87,5%
<b>Mato G. do Sul</b>	8	62,5%	75,0%	75,0%
<b>Goiás</b>	17	64,7%	52,9%	64,7%
<b>Mato Grosso</b>	8	37,5%	75,0%	100%
<b>Distrito Federa</b>	8	50,0%	12,5%	50,0%
<b>Rio De Janeiro</b>	46	32,6%	6,5%	34,7%
<b>Minas Gerais</b>	53	37,7%	41,5%	60,4%
<b>São Paulo</b>	70	35,7%	17,1%	20,0%
<b>Espírito Santo</b>	10	20,0%	50,0%	60,0%
<b>Paraíba</b>	12	25,0%	58,3	58,3%
<b>Piauí</b>	10	30,0%	40,0	40,0%
<b>Sergipe</b>	8	12,5%	37,5	25,0%
<b>Rio G. do Norte</b>	8	37,5%	50,0	32,5%
<b>Ceará</b>	22	22,7%	27,2	31,8%
<b>Bahia</b>	39	35,8%	30,7	33,3%
<b>Pernambuco</b>	25	20,0%	36,0	16,0%
<b>Alagoas</b>	9	33,3%	55,5	44,4%
<b>Maranhão</b>	18	38,8%	44,4	25,7%
<b>Santa Catarina</b>	16	50,0%	62,5%	62,5%
<b>Rio G. do Sul</b>	31	32,2%	45,1%	48,3%
<b>Paraná</b>	30	50%	56,6%	70%

Fonte: dados da pesquisa.

A verificação de forma mais detida da organização da FPA por unidade da federação, indica a movimentação dos Parlamentares, de forma individual, considera mais as aspirações próprias, relacionadas a seu estado de origem do que a influência do seu partido em integrar a Frente, ou seja, nos estados em que os rumos das políticas agrícolas e agrárias são mais relevantes para o debate eleitoral a participação na FPA é maior, o que significa que o parlamentar que busca a reeleição vai tentar se conectar da melhor forma com as demandas do seu distrito eleitoral.

Por outro lado, o estado do Mato Grosso alcançou o percentual de 100% de integrantes, ou seja, até mesmo o suplente ao assumir a vaga do titular ingressou na FPA. Aqui se reforça uma ideia já colocada em parágrafos anteriores, e explorados de forma detalhada, de que esse interesse está diretamente relacionado a exploração agropecuária nesses lugares. Isso deve, sobretudo ao verificar dois dados: primeiro os estados em que mais de 50% dos parlamentares eleitos integram a FPA e segundo, o valor bruto de produção agropecuária, mapeamento feito pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Nos estados do Pará, Goiás, Mato Grosso e Paraná, é possível perceber o Agronegócio como forte mecanismo impulsionador da economia local, sendo que esses estados figuram entre os 10 com maior valor bruto de produção ao longo de 2021, conforme dados divulgados pela Coordenação Geral de Avaliação de Política e Informação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil, 2021), sendo que desses o Mato Grosso figura na primeira posição, tendo produzido cerca de R\$ 184,25 bilhões em 2021 (Brasil, 2021)

É possível também verificar o caráter de atuação da Frente, além das questões econômicas, enquanto grupo de interesse na ocupação de outros espaços, nesse sentido, chama atenção o estado do Tocantins, que possuía na 54ª legislatura o ponto máximo de sua atuação com todos os seus deputados integrando a FPA, e a Deputada Katia Abreu que presidiu a CNA entre os anos de 2008 a 2011, além de ter sido Ministra da Agricultura durante o governo da Presidenta Dilma, entre os anos 2015 e 2016.

A verificação do perfil da FPA, em conjunto com os dados de ocupação na frente pelos estados, é possível afirmar que a Frente possui um padrão para o recrutamento de parlamentares que a integram, além do fato de saber como utilizar as regras estabelecidas no Legislativo em seu benefício. Nesse aspecto, destaca-se atenção a regulamentação genérica das Frentes pelo Ato da Mesa e a falta de atualização dessa regulamentação, que data de 2005, e o fato de que o Partido não impõe dificuldades à participação de seus Parlamentares que manifestam interesse em integrar a FPA.

A FPA vem ganhando espaço, sabendo se movimentar no Legislativo, possuindo uma relação próxima com atores do agronegócio nos estados, a Frente vem mostrando indícios de institucionalização na sua organização dentro da Câmara dos Deputados com uma atuação que vem se consolidando ao longo das legislaturas. A partir dos dados coletados é possível

verificar que a frente já possui um padrão de Parlamentares, partidos com maior número de integrantes, além das regiões e partidos com maior número de parlamentares integrantes.

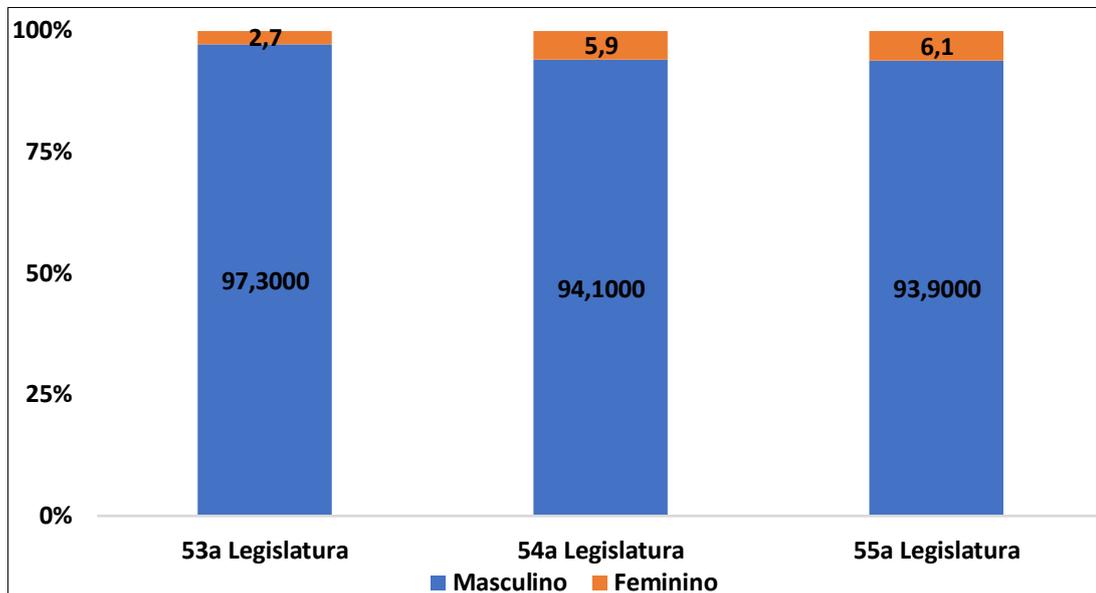
A seguir verificamos, na perspectiva da composição da CAPADR e CMADS como ocorre essa movimentação. Entretanto, vamos nos deter um pouco mais nos dados da FPA, objetivando uma visão mais ampla da formação da frente.

Numa perspectiva de gênero, embora esteja aumentando o debate acerca das cotas direcionadas as mulheres nos espaços de representação, a forma como se constitui essa participação na Frente é indicativo de que esse ainda não é um espaço aberto a participação feminina. No que tange a essa representação em relação aos partidos, a legenda que possui o maior número de mulheres integrando a Frente, é o PMDB/MDB, com cerca de 33,3% das mulheres da frente sendo pertencentes a esse partido. Seguido de PR e PROS, com cerca de 10% cada um, DEM, PP e PT seguem tendo cada um deles, cerca de 6,6% de mulheres que integram a frente. As demais legendas com mulheres que participam são: PHS, PMN, PODEMOS, PSB, PSC, PSD e PSDB.

Outro ponto a ser destacado, é a divisão das bancadas por região. Quando se trata de representação feminina, a bancada que possui maior representação é do Norte, cerca de 40% das parlamentares que integram a frente, são desta região. Seguida pela região Sudeste (23,33%), Nordeste (20%), Centro Oeste (10%) e Sul (6,66%). Além disso, cerca 60% destas mulheres não possuíam nenhuma experiência previa em cargos não eletivos no Legislativo e 86,66% não possuíam experiência previa em cargos do Executivo.

O gráfico 2 mostra que, muito embora seja crescente a participação das mulheres naquele ambiente, esta participação ainda é muito tímida, e as parlamentares que alcançaram maior volume de participação na última legislatura, quando representavam 6% da Frente, ainda não possuem peso para influenciar decisões ou se colocar em posição de negociação na FPA como um todo.

**Gráfico 2 – Distribuição de gênero dos membros da FPA.**



Fonte: dados da pesquisa.

A tabela 10 mostra que em todas as legislaturas pesquisadas a grande maioria dos Parlamentares possuem formação superior. Dentre essas, a 53ª legislatura é a que possui o maior número de parlamentares que declararam em sua biografia terem nível superior. Contudo, o que se observa, de uma forma geral, é a manutenção dos percentuais entre os que declararam que possuíam, ou que não possuíam nível superior, e aqueles que não informaram nada, uma vez que, os percentuais não apresentam muita alteração a cada legislatura.

**Tabela 10 – Parlamentares que possuem nível superior.**

Legislatura	Possui nível superior	Não possui nível superior	Não informado
53ª legislatura	70,49%	7,10%	22,40%
54ª legislatura	62,50%	7,80%	29,68%
55ª legislatura	60,52%	7,01%	32,45%

Fonte: dados da pesquisa.

Conclui-se a partir da observação do perfil da FPA que a Frente está em uma trajetória para institucionalizar-se como espaço que exerce influência nas decisões que são postas no Legislativo brasileiro, e que isso vai muitas vezes, em sentido contrário de algumas Frentes ocasionalmente de carácter transitório, ou não possuem a mesma força. Chama atenção o fato de que isso corre com o conhecimento dos Partidos que não veem a Frente como ameaça a sua atuação ou seu controle sob os Parlamentares.

Mesmo existindo diferença de composição entre as regiões, no que tange a composição em números relativos ou absolutos na composição da Frente ela se coloca como um espaço onde todas as regiões possuem lugares, como pode ser visto no estatuto da Frente, o que auxilia para que esta se consolide como uma ponte entre as decisões que são tomadas no Legislativo e setores da economia que soam influenciadas por essas decisões. Mesmo assim não se percebeu ao longo deste mapeamento da Frente que está busca oposição a força dos Partidos, sendo possível perceber tão somente que ela se coloca como um espaço que pode beneficiar Parlamentares, na sua atuação individual, mas que isso, aparentemente, não é visto pelos líderes de Partidos como problemático. Para tanto, será verificado a atuação dos Parlamentares no interior das comissões, no sentido de verificar como se da essa relação entre esses, seus Partidos e a FPA.

### 3.2.1 A FPA nas comissões de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento rural e comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

O objetivo é verificar, à luz das hipóteses levantadas, ou seja, se *FPA é utilizada como estratégia dos Partidos na sua atuação no interior das Comissões aqui estudadas e se Parlamentares ligados a FPA se organizam de forma a exercer influência nas decisões dentro das Comissões que integram e controlar as pautas que dão de seu interesse*, a atuação da FPA no interior das comissões analisadas neste trabalho.

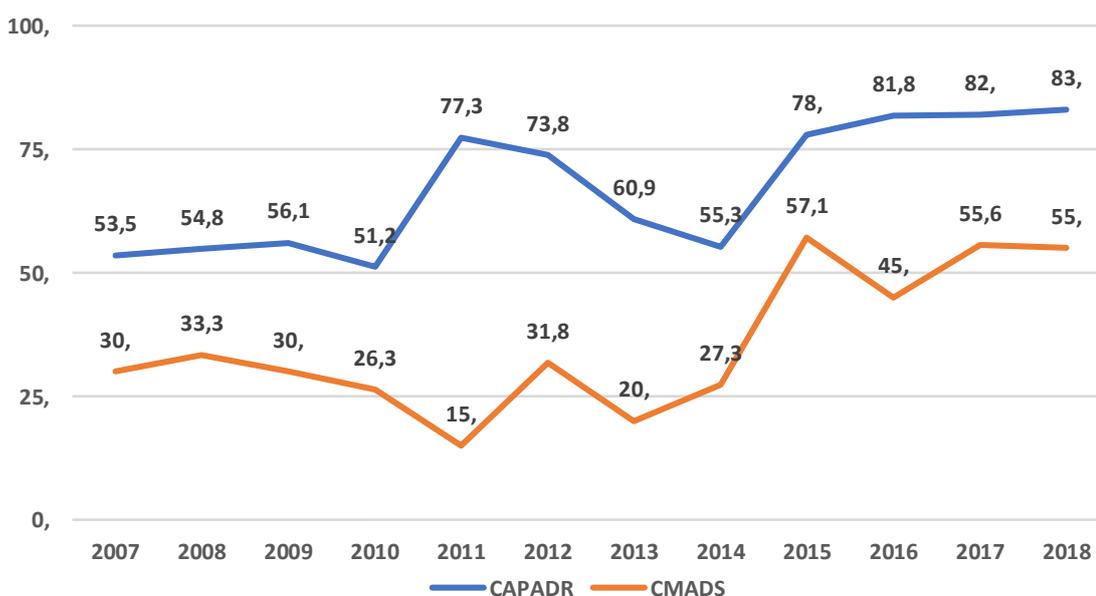
Após o levantamento e a análise dos dados referentes ao perfil dos parlamentares que integram a FPA é relevante a partir de agora realizar uma análise dos dados de atuação nas comissões abordadas neste trabalho. Se a FPA atua de maneira ativa nessas comissões, com integrantes organizados e estratégias definidas. Sendo assim, esta segunda etapa do trabalho consistiu no levantamento de informações referentes à atuação da FPA na CAPADR e na CMADS. Para o trabalho, foram mapeadas 950 propostas que tramitaram nas duas comissões,

dessas 55%, ou cerca de 522 foram apreciadas pela CAPADR, sendo que as demais 45% tramitaram CMADS, a seguir será apresentado o resultado obtido a partir da avaliação dos parlamentares que integram a Frente, nessas comissões.

O gráfico 3 – A FPA nos postos de titulares na CAPADR e na CMADS, expressa a presença da FPA nas comissões aqui analisadas, ou seja, a Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Comissão de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Os resultados indicam uma forte presença da FPA na CAPADR, com o que se verifica a hipótese de que essa comissão é o lócus privilegiado de atuação da Frente. Esse ponto é possível afirmar, principalmente ao verificar-se o número de parlamentares que estão na FPA e que integram uma e outra comissão.

Tanto a CAPADR quanto a CMADS tiveram um aumento nos parlamentares que foram indicados a essas comissões e que integram a FPA, contudo, destacamos que, muito embora tenha havido uma constância na CAPADR dos parlamentares da FPA em sua composição, houve uma redução desse percentual na CMADS, sobretudo em 2016 quando se mantiveram os números na CAPADR. O que pode indicar que essa comissão não possui para essa frente a mesma importância que a CAPADR.

**Gráfico 3 – A FPA nos postos de titulares na CAPADR e na CMADS.**



Fonte: dados da pesquisa.

Quando se observa os dados, ora apresentados, acerca da experiência dos parlamentares que integram a FPA, chama a atenção o fato de que tem aumentado o número de parlamentares integrantes da Frente e que são indicados para compor uma comissão. Como colocado anteriormente, sobre a experiência desses parlamentares na Frente, existe um número considerável de parlamentares que só permanecem na FPA durante uma legislatura, desta forma ao verificar os dados do gráfico acima à luz da experiência, chama a atenção um ponto interessante: se as comissões servem como espaço para que os parlamentares adquiram expertise, logo é possível que os parlamentares indicados para compor essas comissão sejam aqueles que permanecem na Frente, ou seja, a alta rotatividade de parlamentares na Frente não interfere nas indicações, considerando que são indicados os parlamentares que permanecem integrando a Frente em muitas legislaturas, para garantir a expertise da Frente em relação ao temas que são tratados nas comissões.

Partidos tem a prerrogativa de indicação de seus membros que irão compor as comissões, quando analisamos a tabela 11, que mostra a participação dos partidos nos postos chave, nessa comissão observa-se que mais uma vez os mesmos partidos: DEM, PSDB e MDB/PMDB são os que possuem mais membros que integram a FPA, e que são indicados para compor esses postos na CAPADR.

Contudo chama a atenção também o fato de que os Partidos menores, casos como o PRB, PSB, PHS e PRÓS, possuem 100% dos parlamentares indicados para a composição da comissão que também integram a Frente, o que dá fortes indícios de que compor a Frente neste espaço é vantajoso para o parlamentar, mesmo que esse integre um partido com pouca representação.

É importante inserir um destaque, ao estudar o tema, Vasquez (2020) estabelece a relação entre o número de comissões no sistema e a correspondência ministerial, o autor chama atenção para a importância deste ponto, à medida que destaca a característica estrutural do sistema de comissões brasileiro e incentiva a especialização dos parlamentares (VASQUES, 2020. P. 41). Desta forma, considerando o que foi colocado Tabela 1 – Distribuição Partidária dos membros da FPA e Tabela 11 – Participação dos partidos na CAPADR e indicação dos integrantes da FPA como membros dessa comissão, percebemos a predominância do MDB/PMDB nesses espaços, destacam-se que, no período estudado a pasta contou com 8 ministros da Agricultura, desses, somente Luís Carlos Guedes Pinto não tem registro de indicação partidária, dos demais 4 foram indicação do MDB (PMDB), 3 foram

indicação do PP, além disso, 2 (os deputados Reinhold Stephanes e Neri Geller) integravam a Frente Parlamentar da Agropecuária na época.

**Tabela 11 – Participação dos partidos na CAPADR e indicação dos integrantes da FPA como membros dessa comissão.**

Partido	53ª Legislatura		54ª Legislatura		55ª Legislatura	
	Plenário CAPADR	FPA	Plenário CAPADR	FPA	Plenário CAPADR	FPA
<b>MDB</b>	23,1%	66,7%	14,5%	65,4%	15,8%	96,9%
<b>PP</b>	12,4%	85,7%	11,7%	85,7%	20,3%	95,1%
<b>PT</b>	12,4%	0,0%	16,2%	41,4%	11,9%	0,0
<b>DEM</b>	18,3%	48,4%	12,3%	100,0%	7,9%	93,8%
<b>PSDB</b>	9,5%	87,5%	11,7%	85,7%	8,4%	88,2%
<b>PSD</b>	-	-	11,2%	85,0%	5,9%	83,3%
<b>PR</b>	5,9%	70,0%	5,0%	22,2%	5,9%	100,0%
<b>PDT</b>	3,0%	20,0%	3,4%	50,0%	4,0%	87,5%
<b>PTB</b>	3,0%	0,0%	3,4%	33,3%	3,5%	85,7%
<b>PRB</b>	1,8%	0,0%	1,7%	33,3%	5,4%	100,0%
<b>PSB</b>	3,6%	33,3%	1,1%	0,0	4,0%	100,0%
<b>PPS</b>	5,3%	88,9%	1,1%	0,0	-	-
<b>SOLIDARIE.</b>	-	-	2,2%	75,0%	2,5%	80,0%
<b>PSC</b>	0,6%	0,0	2,2%	100,0%	1,0%	0,0
<b>PODEMOS</b>	-	-	-	-	2,5%	80,0%
<b>PcdoB</b>	1,2%	0,0	-	-	-	-
<b>PHS</b>	-	-	-	-	0,5%	100,0%
<b>PMN</b>	-	-	0,6%	0,0	-	-
<b>PROS</b>	-	-	-	-	0,5%	100,0%
<b>PRP</b>	-	-	0,6%	0,0	-	-
<b>SEM PARTIDO</b>	-	-	1,1%	0,0	-	-

Fonte: dados da pesquisa.

Na CMADS em relação à CAPADR o primeiro ponto que chama a atenção é a presença do PT e do PV, partidos com ideologia mais a esquerda, figurando entre os partidos que possuem mais membros na composição da comissão. Além disso, destaca-se também o fato de que o PV, mesmo com o maior número de parlamentares, não tem nenhum parlamentar que integra a FPA, o que reforça a perspectiva de que a Frente é formada por partidos com orientação ideológica de direita. A presença do PV na CMADS, aliás está relacionada com a principal pauta do partido.

Em relação à CAPADR, a CMADS não possui tantos parlamentares que, compondo essa comissão, compõe também a Frente. Contudo ainda é possível verificar que também os

partidos DEM, PSDB e MDB/PMDB ainda são os partidos com maior número de parlamentares integrantes da Frente presentes na CMADS, e também se verifica que os Partidos menores também possuem muitos de seus parlamentares que integram a Frente, o que coloca a perspectiva que a FPA possui capacidade de organização mesmo em espaços onde sua presença não é tão preponderante.

Em relação à correlação da Comissão com o Ministério do Meio Ambiente (VASQUEZ, 2020), no período estudado a pasta foi ocupada por 8 ministros, desses 3 não estavam diretamente ligados a nenhum partido, 2 ministros (Marina Silva e Carlos Minc) estavam filiados ao PT na época de suas indicações, 2 ministros estavam filiados ao PV e, em 2019, 1 ao Partido Novo (esse aqui colocado somente como destaque, considerando que os dados levantados não consideram a legislatura que se iniciou em 2019).

**Tabela 12 – Participação dos partidos na CMADS e indicação dos parlamentares da FPA como membros dessa comissão.**

Partido	53ª Legislatura		54ª Legislatura		55ª Legislatura	
	Plenário CMADS	FPA	CMADS	FPA	Plenário da CMADS	FPA
<b>PT</b>	10,4%	12,5%	20,2%	0,0	11,4%	44,4%
<b>PSDB</b>	16,9%	7,7%	8,3%	42,9%	6,3%	0,0
<b>PV</b>	13,0%	0,0	13,1%	0,0	3,8%	0,0
<b>DEM</b>	22,1%	82,4%	3,6%	33,3%	3,8%	66,7%
<b>MDB/PMDB</b>	6,5%	60,0%	9,5%	62,5%	11,4%	66,7%
<b>PP</b>	9,1%	0,0	6,0%	20,0%	11,4%	66,7%
<b>PSB</b>	5,2%	0,0	7,1%	16,7%	10,1%	50,0%
<b>PPS</b>	5,2%	0,0	3,6%	0,0	7,6%	50,0%
<b>PSD</b>	-	-	9,5%	75,0%	6,3%	0,0
<b>PDT</b>	3,9%	0,0	7,1%	0,0	1,3%	100,0%
<b>PSC</b>	6,5%	80,0%	2,4%	0,0	-	-
<b>SOLIDARIED ADE</b>	-	-	3,6%	0,0	5,1%	100,0%
<b>PRB</b>	-	-	1,2%	0,0	6,3%	60,0%
<b>PR</b>	-	-	2,4%	50,0%	3,8%	100,0%
<b>PTB</b>	-	-	-	-	5,1%	100,0%
<b>PROS</b>	-	-	2,4%	100,0%	1,3%	100,0%
<b>PSL</b>	-	-	-	-	2,5%	50,0%
<b>PcdoB</b>	-	-	-	-	1,3%	0,0
<b>PRTB</b>	1,3	0,0	-	-	-	-
<b>PSOL</b>	-	-	-	-	1,3%	0,0

Fonte: dados da pesquisa.

No total, dos 188 parlamentares que ocuparam a CAPADR no período, 81 (43,1%) não eram membros da FPA e 107 (56,9%) eram membros. Mas, como mostra a tabela 13 – Tempo de permanência dos parlamentares nas comissões (por dias): mínimo, máximo, média e mediana, os membros da FPA ficam por mais tempo na comissão, o que também é expresso pela preponderância da FPA na composição da CAPADR por ano e legislatura.

Enquanto que na CMADS foram 109 parlamentares que ocuparam cargos de titular, sendo que 69 (63,3%) não eram da FPA e 40 (36,7%) eram membros dessa frente parlamentar. Ao observar a CAPADR o tempo máximo, a média de tempo e a mediana dos membros da FPA são superiores aos dos não-membros, indicando uma maior permanência dos membros da FPA na comissão. O mesmo não ocorre na CMADS onde o tempo máximo e a média dos não membros é superior, enquanto a mediana é muito semelhante.

Além disso, ao olharmos apenas os membros da FPA nas duas comissões, vemos maior permanência na CAPADR. Se a permanência em uma comissão significa aumento de expertise e maior controle sobre a pauta, é possível apontar que as chances da FPA fazer isso são bem maiores na CAPADR do que CMADS (e isso está ligado à temática da comissão). É importante aqui chamar atenção também, no que tange a questão relacionada a expertise, que a FPA possui uma estrutura de “serviços legislativos” em que ela faz a análise e inclui orientações, acerca de pautas analisadas pelos Parlamentares.

**Tabela 13 – Tempo de permanência dos parlamentares nas comissões (por dias): mínimo, máximo, média e mediana.**

	CAPADR		CMADS	
	FPA	Não-FPA	FPA	Não-FPA
<b>Mínimo</b>	1	7	1	1
<b>Máximo</b>	3.934	2.591	1.926	3.339
<b>Média</b>	1.065,4	650,1	581,4	650,4
<b>Mediana</b>	914	492	346,5	336

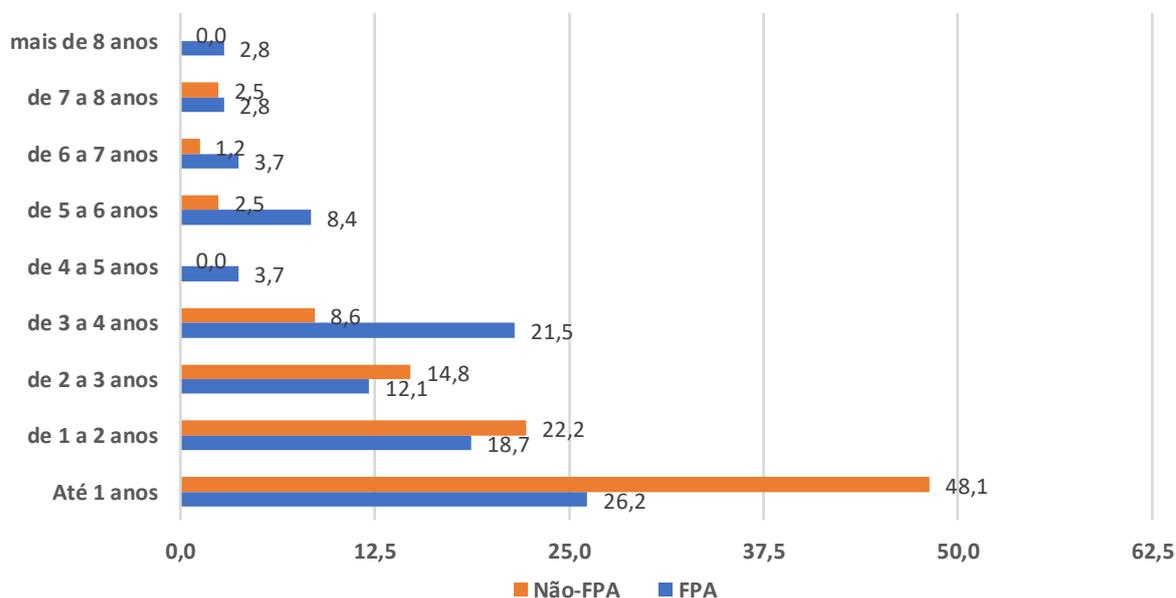
Fonte: dados da pesquisa.

A partir deste ponto, será analisada a dinâmica entre os parlamentares a fim de captar a sua permanência nas comissões objeto desta análise. O principal objetivo neste ponto é verificar se há geração de expertise na FPA, ou existe controle desta sobre a produção de políticas na área de atuação das comissões.

O Gráfico 4 expressa o percentual da distribuição dos parlamentares que compõe a Comissão de Agricultura em termos de anos de participação na Comissão, relacionado com a condição de membro ou não membro da FPA. O gráfico mostra que, dentre os parlamentares da FPA, 26,5% ficam até um ano. Já entre os não membros, esse número atinge 48,1%. A partir de três anos, nota-se que os parlamentares da FPA estão mais presentes. Então, a conclusão é de que os membros da FPA permanecem efetivamente mais tempo na CAPADR do que os não membros.

Além disso, sabendo do percentual de membros da FPA que só permanecem na frente no primeiro mandato é possível concluir que a Frente, se possui poder de indicação dos membros, não indicam os novatos de seu quadro, dado a alta rotatividade entre os parlamentares na FPA. Desta forma são indicados, preferencialmente, os Parlamentares que integram a Frente e que o fazem por muitas legislaturas.

**Gráfico 4 – Distribuição dos parlamentares por tempo de permanência na CAPADR e participação na FPA (%).**



Fonte: Dados da pesquisa.

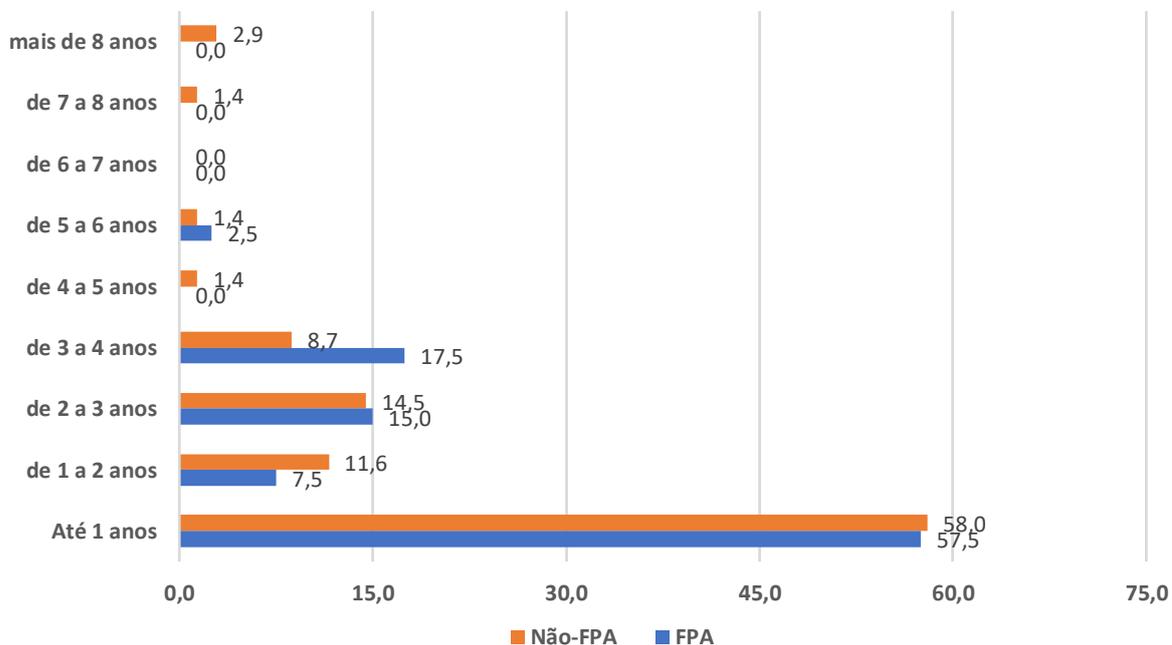
O gráfico 5 – Distribuição dos parlamentares por tempo de permanência na CMADS e participação na FPA (%), expressa que existe diferença na relação entre o tempo de

experiência ou de participação na CMADS e condição de membro da FPA, quando se tem como referência a CAPADR.

Aproximadamente 50% dos Membros da FPA permanecem até um ano e o mesmo ocorre com os não-membros. Mas, ao avançar no tempo, o quadro muda: os não-membros da FPA ficam mais tempo na CMADS. Com até dois anos de permanência os não membros predominam. Dentre os parlamentares que possuem entre 3 e 4 anos de membro da CMADS verificou-se uma participação majoritária dos membros da FPA, considerando que a FPA é um espaço que também gera informação acerca das pautas, e que a indicação dos membros é dos líderes e esses consideram também a expertise do Parlamentar para a indicação como membro da comissão, é possível que integrar a FPA seja um elemento que favorece a indicação do Parlamentar.

Como uma visão geral, este talvez seja o ponto mais relevante da estratégia dos ruralistas no congresso nacional, pelo perfil de sua participação das duas comissões analisadas percebe-se que entendem que as pautas se imbricam (agricultura e meio ambiente) e atuam para ter uma capacidade de pautar a CAPADR e de bloquear iniciativas na CMADS que possam “prejudicar” os interesses da FPA. Essa linha interpretativa pode ser mais bem entendida quando se analisam os dados referentes as relatorias e presidências das comissões.

**Gráfico 5 – Distribuição dos parlamentares por tempo de permanência na CMADS e participação na FPA (%).**



Fonte: dados da pesquisa.

### 3.3 A FPA NOS POSTOS CHAVE DA CAPADR E CMADS

Para a construção desta etapa do trabalho foi analisado a atuação desses parlamentares em votações de Projetos de Lei, ou seja, Proposição destinada a dispor sobre matéria de competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional e que sujeita-se, após aprovado, à sanção ou ao veto presidencial, nas votação de Projetos de Lei Complementar, proposição destinada a elaboração de Lei Complementar por fim, em votações de Projetos de Emendas a Constituição, que são espécie de norma jurídica que altera a Constituição Federal (BRASIL, 2023).

Inicialmente chama a atenção o número de relatores das iniciativas que tramitam pela comissão, formalmente, vinculados à FPA. Ao finalizar o levantamento dos dados foi possível observar que a FPA está em maior número na CAPADR, 78% dos relatores designados no período estudado integravam a FPA, enquanto esse número é de 59% entre os relatores na CMADS. Contudo, mesmo estando em menor percentual, ainda é possível verificar certa

predisposição dos partidos em indicar membros ligados FPA também para a relatoria da CMADS.

Desta forma, ao analisarmos esse dado a luz da indicação para a função de relatores da comissão, é possível reforçar o ponto já apresentado em relação ao sistema de recrutamento da FPA, ou seja, a prerrogativa de privilegiar para acesso aos postos nas comissões os integrantes que já possuem maior experiência dentro da Frente se mantém, com grau diferente para cada uma das Comissões, contudo pode ser observado.

Para a indicação de postos chave, ou seja, Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores, a CAPADR, das duas aqui estudadas, constitui a Comissão onde a FPA é mais atuante, muito embora tenha havido uma pequena queda da participação da Frente dos anos de 2010 e 2014, essa proporção sempre foi maior que 50%, enquanto na CMADS, o maior índice de participação foi entre os anos de 2015 e 2016 quando a FPA alocou 57% de seus integrantes como titulares dessa Comissão.

Este trabalho agora deve apresentar e discutir os dados relativos aos postos chave das comissões estudadas relativamente à sua ocupação ou não por membros da FPA. A tabela 14 contém as informações sobre as presidências da CAPADR nas últimas três legislaturas. Durante uma legislatura existem muitas mudanças na posição de presidência de uma comissão, assim ocuparam a presidência da CAPADR durante a 53ª legislatura 16 parlamentares diferentes, destes 12 eram da FPA. Na 54ª legislatura houve uma inflexão, dos 15 presidentes apenas 6 eram da FPA; entretanto o controle da FPA sobre a CAPADR durante a 55ª legislatura foi total, todos os presidentes da Comissão durante esse período eram da FPA.

**Tabela 14 – Presidentes da CAPADR por legislatura.**

LEGISLATURA	FPA	
	SIM	NÃO
53ª	12	4
54ª	6	11
55ª	16	0

Fonte: dados da pesquisa.

No caso da CMADS, dados da tabela 15, a direção da FPA é menos visível. Durante a 53ª legislatura os membros da FPA ocuparam a presidência da Comissão 9 vezes, entre os 17 parlamentares que passaram pelo posto. A partir de então sua presença foi bastante reduzida,

indicando uma clara mudança de estratégia. Não ocuparam a presidência em nenhuma ocasião durante a 54ª legislatura e apenas 6 vezes na 55ª.

**Tabela 15 – Presidentes CMADS por legislatura.**

LEGISLATURA	FPA	
	SIM	NÃO
53ª	9	8
54ª	0	16
55ª	6	10

Fonte: dados da pesquisa.

Quando se investigam os partidos que ocuparam a presidências da CAPADR e que integram a FPA, Tabela 16 – Partidos Presidentes Integram a FPA, verifica-se uma predominância do Partido Progressista (PP) seguido pelo DEM, com o MDB na terceira posição. Aqui chamamos atenção para alguns pontos importantes colocados pelos dados: o MDB e o PP são partidos que vem mostrando uma representação forte tanto nessa comissão quanto na Frente, além da ligação direta que possuem com os últimos 8 ministros que passaram pelo ministério da agricultura.

Além disso, chama a atenção também a ausência de partidos que se identificam, ideologicamente, como sendo de esquerda, ou centra esquerda, indicando a forte relação dos setores com os partidos conservadores e da direita e centro direita.

**Tabela 16 – Partidos Presidentes Integram a FPA**

PARTIDOS	Número de Presidentes
PP	12
DEM	10
MDB/PMDB	7
PSDB	7
PRB	1
PRD	1
PSD	1

**Tabela 17 – A FPA nas Presidências e Vice-Presidências das Comissões (2007-2018) (porcentagens)**

	CAPADR	CMADS
Presidente	66,7	41,7
1o Vice-presidente	76,9	33,3
2o Vice-presidente	83,3	25
3o Vice-presidente	91,7	23,1

Fonte: dados da pesquisa

Os resultados preliminares obtidos apontam para uma relação causal entre a presença de parlamentares integrantes da FPA e as decisões que são tomadas na Comissão de Agricultura, onde a participação de parlamentares que integram a Frente é maior, no entanto esta mesma relação não pode ser observada na Comissão de Meio Ambiente. Verifica-se, portanto, que a atuação na CAPADR constitui uma das estratégias mais relevantes da FPA, com destaque para a agricultura. A FPA apresenta uma estratégia clara de integração a CAPADR, mais especificamente quando verificamos os cargos de presidência e relatoria dessas comissões. Além disso, como já colocado anteriormente, a Frente disponibiliza em sua página na internet uma sessão de serviços legislativos, tanto a Camara dos Deputados quando para o Senado onde detalha as pautas que são do interesse da Frente onde esclarece qual sua orientação em relação à matéria.

Referindo-se ao poder de informações que as comissões guardam relativamente ao congresso nacional, é possível afirmar que a FPA possui um papel estratégico, sobretudo no que tange a geração de informações acerca das pautas a que se interessa. Verifica-se da mesma forma, uma vez que modelo agrícola predominante baseado no paradigma da revolução verde (NETO; BERGAMASCO, 2017, p. 197) apresenta fortes impactos ambientais, que uma atuação mais decidida dos ambientalistas no Congresso poderia bloquear iniciativas e pautas da FPA, por isso a atuação da frente na CMADS é forte, mas não para pautar, e tão somente para monitorar e bloquear iniciativas ambientalistas que atinjam os interesses da FPA. Por isso vê-se uma tão forte predominância da FPA na presidência da CAPADR, o que não se repete na CMADS. As iniciativas da FPA em relação às Comissões também flutuam conjuntamente.

A CAPADR é um lugar de ação como iniciativa, como ofensiva, visando evitar regulamentações restritivas e ampliar o viés de liberdade econômica do agronegócio, enquanto a CMADS é o lugar da ação como defesa, com objetivo de impedir que a regulamentação ambiental constranja a ação econômica dos ruralistas. Durante a conjuntura dos dois primeiros anos do governo Luiz Inácio da Silva a CMADS recebeu mais membros da FPA, após 2016, uma vez que o executivo se orientou claramente no sentido da desregulamentação ambiental, os ruralistas priorizaram a CAPADR.

**Tabela 18 – A FPA nas relatorias de CAPADR.**

<b>Comissão</b>	<b>53<sup>a</sup> Legislatura</b>	<b>54<sup>a</sup> Legislatura</b>	<b>55<sup>a</sup> Legislatura</b>	<b>Total</b>
<b>CAPADR</b>	67,5	75,2	88,8	78,1
<b>CMADS</b>	37,8	18,9	52,4	40,7

Fonte: dados da pesquisa.

Quando observamos as indicações de relatorias Tabela 18 – Participação da FPA nas relatorias, de acordo com a ocupação das presidências da CAPADR e CMADS, em relação à presidência como vem se comprovando ao longo dos dados analisados, a presença da FPA é muito mais expressiva dentro da Comissão de Agricultura, passando de 50% dos relatores inclusive nos casos em que o Presidente da Comissão não pertence à FPA. Enquanto na CMADS, nesse mesmo caso, o percentual chega a cerca de 30%.

Conforme se verifica na tabela o controle da presidência das comissões estudadas por membros da FPA é majoritário, e na CAPADR controle das relatorias também. Já na CMADS não chega a ser majoritário, contudo, é bem expressivo. Esse dado indica que a FPA possui certo poder de controle sobretudo na CAPADR.

**Tabela 19 – Participação da FPA nas relatorias, de acordo com a ocupação das presidências da CAPADR e CMADS.**

<b>Status da Presidência</b>	<b>Porcentagem de relatores da FPA</b>	
	<b>CAPADR</b>	<b>CMADS</b>
<b>Presidência da FPA</b>	65,3	53,1
<b>Presidência não FPA</b>	53,0	31,9

Fonte: dados da pesquisa.

As conclusões preliminares as quais podemos chegar é que a Frente consegue se articular dentro da Comissão de Agricultura, e que começa a se movimentar com certa liberdade dentro da Comissão de Meio Ambiente. É difícil ao partido o controle de todas as pautas tratadas em todas as frentes, no entanto, a presença das Frentes na Câmara não diminui com o tempo nem tampouco são esvaziadas, o que se coloca como um indício de que elas vêm desempenhando da forma esperada o papel que motivaram sua criação.

Desde a normatização dessas Frentes o que se vê é o aumento (SILVA, 2014) do número de organizações desta natureza. Outro ponto que se deve atentar é o debate Frente X Partidos, não há indícios de que essas entrem em conflito, e dado o tempo que elas existem naquele espaço, e ainda com a mesma regulamentação com a qual foi criada, sem que tenha havido nenhuma atualização e ainda com a descrição um tanto quanto vaga, nesta normatização em vigor, acerca da participação e poder dos partidos em relação a Frentes, o que vem sendo indicado, tanto nas pesquisas quanto na literatura pesquisada é que:

Por isso, somos levados a crer que a frente parlamentar é um instrumento de características situacionistas. Elas servem como válvula de escape ao ambiente centralizador da Câmara dos Deputados para que os partidos centralizados na figura das lideranças possam focar na negociação política com o governo. (SILVA, 2014, p. 65).

Desta forma, é possível afirmar que as Frentes agem com o apoio e como instrumento dos partidos, comprovando desta forma a hipótese **H2**.

Em relação aos dados dispostos na Tabela 19 – Indicação dos relatórios: CAPADR e CMADS é possível perceber que os relatores os quais pertencem a FPA tendem a ter maior sucesso em seus pareceres, inclusive quando analisamos os índices de rejeição.

**Tabela 20 – Indicação dos relatórios: CAPADR e CMADS.**

Indicação dos pareceres	CAPADR			CMADS		
	FPA	Não-FPA	Todos	FPA	Não-FPA	Todos
<b>Aprovação</b>	53,6%	47,0%	52,1%	47,1%	34,6%	39,7%
<b>emenda/substitutivo</b>	29,7%	31,3%	30,1%	27,0%	29,1%	28,3%
<b>Prejudicialidade</b>	1,0%	1,7%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Rejeição</b>	13,0%	18,3%	14,2%	20,7%	24,0%	22,7%
<b>outros</b>	2,7%	1,7%	2,5%	5,2%	12,2%	9,3%

Fonte: dados da pesquisa.

Os pareceres tanto para a FPA quando não-FPA são majoritariamente pela aprovação e emendamento/substitutivo. E isso se dá em ambas as comissões. Ou seja, a FPA não se mostra obstrucionista dos projetos por ela relatado em nenhuma das comissões. Porém, para uma melhor análise desses dados seria necessária uma avaliação qualitativa desses projetos, o que foge ao escopo desse trabalho.

Os dados ora colocados sinalizam que a FPA vem servindo bem ao seu propósito, Vasquez e Freitas (2019) colocam que em uma democracia, uma instituição política é alterada pelos próprios atores que a permeiam (Vasquez e Freitas, 2019. P. 2). A FPA possui uma atuação estabelecida, com instrumentos sólidos, e lugar definido. Contudo, essa estrutura não serve simplesmente a Frente, além do grupo (econômico), que ela representa, os ruralistas, os dados apresentados mostram que pelo menos 3 partidos, MDB, PP e DEM, vem conseguindo manobrar esse recurso a fim de manter não apenas o controle das pautas colocadas nas comissões, mas também alinhamento com os ministérios correspondentes.

Outro ponto que não está na tabela, mas merece destaque, é o fato de que dos pareceres analisados, apenas 7 deles tiveram um voto do vencedor. Desses 2 foram na CAPADR e o relator não pertencia a FPA, e 5 foram na CDMAS, dos quais 3 eram de relatores que integravam a Frente.

Desta forma, o que se verificou a partir dos dados analisados é que existe uma diferença substancial de atuação da FPA nas duas comissões analisadas, ou seja, se na CAPADR a FPA está presente em maior número e detém, por mais tempo inclusive, a titularidade dos postos de comando, isso não pode ser visto na CMADS, além disso, também existem diferenças claras no que tange as orientações ideológicas dos partidos que compõe tanto uma quanto outra comissão.

Entretanto, mesmo a existência dessas diferenças de atuação o objetivo, permanece o mesmo, ou seja, garantir que as pautas dos ruralistas obtenham o sucesso pretendido a partir de uma atuação direcionada na Frente. A luz das hipóteses levantadas se verificou o fato de que a FPA é utilizada pelos partidos como estratégia na sua atuação nas comissões, considerando, e sobretudo na CAPADR, os parlamentares se organizam de maneira a exercer influência sob as pautas que são do interesse da FPA.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi verificado ao longo deste trabalho, as relações entre o Executivo e o Legislativo são colocadas em duas perspectivas distintas. Isto ocorre, dentre outros motivos, em razão das tentativas de entender até onde essa relação influencia a forma como esses poderes se comportam nesta relação institucional. Por isso, foi colocado ao longo do primeiro capítulo a maneira como, a luz de duas perspectivas principais, se dá essa relação, ou seja, se é uma relação conflituosa, ou colaborativa.

Alguns autores (MAINWARING, 1997; AMES, 2003) estabeleceram em suas teorias que se trata de uma relação conflituosa, e isso se dava sobretudo em razão da forma de organização do sistema eleitoral brasileiro, que incentiva a fragmentação e por isso tende a estabelecer uma relação clientelista entre os poderes.

Contudo, conforme verificado ao longo deste trabalho, as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil não se dão de forma conflituosa, e isso pode ser verificado sobretudo em razão de uma relação baseada num regime de coalizão, que oferece ao Executivo ferramentas que permitem o diálogo com o Legislativo, e que este por outro lado, conta com o trabalho dos Partidos Políticos para administrar a ação parlamentar.

Desta forma, o Presidencialismo de Coalizão é o principal mecanismo utilizado para garantir que o diálogo institucional, ou seja, o Executivo possui a sua disposição formas de garantir a formação da maioria em apoio a suas pautas, ao mesmo tempo em que o Legislativo, por seu lado, possui mecanismos de orientam a atuação dos Parlamentares no sentido da cooperação.

Os Partidos Políticos são, nesta perspectiva, os principais atores no Legislativo responsáveis por orientar a ação dos Parlamentares, os líderes dos partidos possuem a sua disposição instrumentos que são utilizados no sentido de garantir a cooperação do Parlamentar e não possuem vantagens para atuar de maneira individual ou isolada, a revelia da orientação partidária.

Neste cenário, as comissões ocupam posição de destaque no processo legislativo brasileiro, pois são espaços que possuem representação tanto de maiorias quanto de minorias, geram informação confiáveis para decisão, e soam espaços que permitem o debate focado de temas específicos. Para a construção deste trabalho foram consideradas a dinâmica em duas Comissões: A Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Comissão de Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Essas comissões foram estudadas a luz da presença da Frente Parlamentar da Agropecuária, e sua relação com a dinâmica decisória no interior dessas comissões.

A análise dos dados coletados considerou as hipóteses que: **H1**: A FPA é instrumentalizada, em certa medida, por Deputados para que esses sinalizem a eleitores e grupos de interesse ligados ao agronegócio que estão dispostos a atuar por suas pautas; **H2**: A FPA é utilizada como estratégia dos Partidos na sua atuação no interior das Comissões aqui estudadas; **H3**: Parlamentares ligados a FPA se organizam de forma a exercer influência nas decisões dentro das Comissões que integram e controlar as pautas que dão de seu interesse. A partir destes pontos, o trabalho concentrou-se na coleta de dados, tanto para identificar os Parlamentares que formam a Frente, como também a maneira como está atua nas Comissões aqui estudadas.

A FPA se constitui como uma das mais antigas e representativas entre as Frentes Parlamentares com atuação no congresso nacional. A Frente possui representação em todas as regiões e na maioria dos estados. Entretanto os dados analisados demonstram a existência de algumas diferenças, tanto nesta atuação, quanto na própria formação da FPA. No que tange a sua formação, a FPA conta em sua composição com maior participação, em números relativos, de Parlamentares do Centro Oeste, com destaque para o Mato Grosso. Foi possível verificar ligação entre o peso de algumas regiões e legendas na FPA e a importância do agronegócio para cada uma das regiões brasileiras. O estudo identificou também que ao longo das últimas três legislaturas a FPA tem crescido.

Os parlamentares componentes da FPA são políticos que possuem, em sua grande maioria, experiência e participam da frente como uma estratégia de identificação com um público específico, cuja representação política pode ser vantajosa do ponto de vista eleitoral, em conformidade com a hipótese 1 levantada na construção deste trabalho, ou seja, A FPA é instrumentalizada, em certa medida, por Deputados para que esses sinalizem a eleitores e grupos de interesse ligados ao agronegócio que estão dispostos a atuar por suas pautas, contudo, a dinâmica nesta relação Parlamentar x Frente é diferente da relação Frente x Partido, pois como foi possível verificar, mesmo a Frente sendo preferida por Parlamentares que estão, em sua grande maioria em seu primeiro mandato e incluindo também o percentual de parlamentares que não possuem nenhuma experiência em cargos eletivos. No que tange a indicação desses para compor comissões, a preferência é por parlamentares que possuem mais

experiência em mandatos, o que sinaliza para o fato que a Frente também contribui para uma maior expertise no Parlamentar e o Partido utiliza isso a seu favor. No que tange as hipóteses 2 e 3 houve uma diferença entre os achados para a CADADR e CMADS, vamos a elas.

Partidos com perfil ideológico de direita e centro direita são os mais relevantes na constituição da FPA, entre eles podemos destacar o DEM, o PP e o MDB, ao analisar os dados levantados nesta pesquisa foi possível perceber que, no que tange a hipótese 2, ou seja, de que a FPA é utilizada como estratégia dos Partidos na sua atuação no interior das Comissões aqui estudadas, isso pode ser visto na CADADR, para tanto, chamamos atenção para o fato de que mesmo partidos pequenos, como o PHS e PROS por exemplo, tem entre os seus Parlamentares que compõe as comissões aqui pesquisadas 100% dos integrantes indicados a essa comissão, participantes da FPA, contudo isso não pode ser visto na CMADS que possui inclusive partidos com direção ideológicas diferentes, em relação a CAPADR que é composta essencialmente por partidos de direita.

Não se verificou qualquer tipo de conflito entre os Parlamentares que compõe a Frente e seus Partidos, mesmo as Frentes sendo pluripartidárias. Os Partidos também têm interesse pelo sucesso eleitoral dos Parlamentares, além disso, os Partidos controlam as indicações para as Comissões. Sendo as comissões o lugar privilegiado de atuação da FPA, não há como o Parlamentar atuar efetivamente sem a indicação partidária, contudo, no que tange a hipótese 3 – Parlamentares ligados a FPA se organizam de forma a exercer influência nas decisões dentro das Comissões que integram e controlar as pautas que dão de seu interesse, foi possível verificar esse movimento na CAPADR, mas não foi possível verificar nas CMADS, o que nos leva a afirmar que a CAPADR é o local de concentração da atuação da FPA.

Neste estudo tentamos demonstrar a estratégia dos Partidos, que se utilizam da estrutura da FPA, que atua em defesa das pautas ruralistas, para manter o controle das pautas colocadas nas Comissões estudadas. Essa atuação está sobretudo marcada pela presença, com vistas ao controle do poder de pauta e de informação no âmbito das comissões de Agricultura e de Meio Ambiente. A composição da CMADS tem um perfil diferente da CAPADR. Certamente a FPA entende que Agricultura e Meio Ambiente são pautas intrincadas, que se interinfluenciam, uma decisão em cada uma delas pode alterar sensivelmente as condições do setor agrícola, mas ainda sim não foi possível ver o mesmo peso na atuação nesta comissão que a Frente exerceu na Comissão de Agricultura.

A análise da composição das Frentes nas legislaturas estudadas demonstra que existe uma expressiva participação dos Parlamentares que compõe a FPA, tanto na CAPADR, que apresenta maior concentração de membros da Frente, quanto na CMADS. Partidos têm mais predisposição para indicar aos postos chave (presidência e relatoria) os membros da FPA e com isso definir os rumos dos processos legislativos. Diante disso, registra-se que a FPA tem obtido sucesso nessas linhas de atuação, pois o que pode ser visto nos dados referentes as decisões das pautas levantadas neste estudo é que os índices de sucesso da FPA na CAPADR são bem maiores, quando comparados a sua atuação na CMADS.

O presente trabalho nos leva a concluir que a FPA vem se fortalecendo no interior do Legislativo, e que vem atuando de forma ativa pela defesa das pautas do setor que representa, entretanto esse sucesso não ameaça de nenhuma forma a atuação dos Partidos naquele espaço, pelo contrário, o que se percebe é que esses a média que é possível utilizar desta organização para obter sucesso na sua própria atuação.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. In: Dados 3(1), 1998, pp. 5-33.

ALDRICH, Jonh H. Political parties in and out of legislatures. In: RHODES, R A W; A BINDER, Sarah; A ROCKMAN, Bert (ed.). **The oxford handbook of political institution**. London: Oxford University Press, 2006. p. 555-576.

ALMEIDA, Acir. SANTOS, Fabiano. Fundamentos informacionais do Presidencialismo de Coalizão. Curitiba: Appris, 2011.

AMES, Barry. Os entraves para a democracia no Brasil / Barry Ames, tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412p.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. FRENTES E BANCADAS PARLAMENTARES: UMA PROPOSTA TEÓRICO – METODOLÓGICA E DE AGENDA DE PESQUISA. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIENCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Ciência Política e a Política: Memória e Futuro**. Belo Horizonte: 2016.

BRASIL. **Glossário de Termos Legislativos**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/legislativo/lista>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRUNO, Regina. **Agronegócio, palavra política**. Disponível em: <http://catagronegocio.weebly.com/uploads/1/1/7/3/11739052/agronegocio.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

CASCIONE, Silvio e ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. Revista de Sociologia e Política [online]. 2019, v. 27, n. 72 [Acessado 12 Janeiro 2022], e005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987319277205>>. Epub 20 Maio 2020. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277205>.

CESÁRIO, Pablo Silva Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. Revista de Sociologia e Política [online]. 2016, v. 24, n. 59 [Acessado 13 Janeiro 2022] , pp. 109-127. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245906>>. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245906>.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 18, n. 36, p.241-256, jun. 2010. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782010000200015>.

CORADINI, Odaci Luiz Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Revista de Sociologia e Política [online]. 2010, v. 18, n. 36 [Acessado 12 janeiro 2022], pp. 241-256. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200015>>. Epub 14 Out 2010. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200015>.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéilton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 34, 2021. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (1993) *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.

FREITAS, Andrea. *O Presidencialismo da Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Estatuto**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/estatuto/>. Acesso em: 15 out. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO\*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 58, p. 194-223, 2003.

KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1992.

KREHBIEL, K. Where's the party? *British Journal of Political Science*, v. 23, n. 02, p. 235-266, 1993.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MADEIRA, R. M., & TAROUÇO, G. da S. (2011). ESQUERDA E DIREITA NO BRASIL: uma análise conceitual. *Revista Pós Ciências Sociais*, 8(15). Recuperado de <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591>

MAINWARING, Scott. *Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. Lua Nova no.28-29 São Paulo Apr. 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>.

MAYHEW, D. R. (2004). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.

MENDONÇA, Sonia Regina. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária natureza e comportamento 1964-1990. In. STEDILE, João Pedro (org.) São Paulo, Expressão Popular, 2006.

NASCIMENTO, Emerson. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*. Vol. 21, n. 2, jul./dez. 2012.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 2, p. 0-0, fev. 2010

NETO, Wilson Mazalla; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. A experiência agroecológica e o fortalecimento da racionalidade camponesa na relação com a natureza. In: DELGADO, Guilherme Costa (org.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

OLIVEIRA, Eliane de. Teoria e prática da atuação das frentes parlamentares [manuscrito]: o caso da Frente Parlamentar da Educação / Eliane de Oliveira. – 2012.

PEREIRA, Fabiano da S. Comissões Permanentes e Perfil Parlamentar: análise sócio política das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado Brasileiro (1993 - 2018). **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23 p. 56-78, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>

POMPEIA, Caio. CONCERTAÇÃO E PODER O agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2020, v. 35, n. 104 [Acessado 17 Janeiro 2022], e3510410. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510410/2020>>. Epub 20 Jul 2020. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/3510410/2020>.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de Coalizão e Design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?. *Legislativo pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Organizadores André Sathler, Ricardo Braga. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2015.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, v. , p. 259-271, 2006.

RICCI, Paolo e 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, v. 19, n. 55 [Acessado 12 Janeiro 2022], pp. 107-129. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>>. Epub 09 Maio 2007. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Organização interna das casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individuais ou reforço da representação partidária. In: MENEZES, Monique; JOHAS, Bárbara; PEREZ, Olívia. **Instituições Políticas e Sociedade Civil**. Teresina: EDUFPI, 2017. p. 201 – 236.

\_\_\_\_\_ Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. *Caos –Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>.

\_\_\_\_\_ Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35-74, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172302>.

SANTOS, Fabiano. O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte. Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 693-735, abr. 2005.

SILVA, Gustavo Tadeu Reis. **Impactos das Frentes Parlamentares na Dinâmica do Congresso Nacional durante a Presidência do Partidos dos Trabalhadores (52° a 54° Legislatura)**. 2014. 107 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SINGER, André. Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994. São Paulo. Ed. USP, 2000.

TAROUCO, G. da S., & MADEIRA, R. M. (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista De Sociologia E Política*, 21(45), 149–165. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>

VASQUEZ, Vitor Lacerda. **COMISSÕES: O PODER DO LEGISLATIVO**. 2020. 123 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p 36 – 55, jul/dez. 2019. Disponível em: <http://periodicos.yfpb.br/ojs2/index.php/caos/index>.