



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

ÁREA TEMÁTICA: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

FRENTES E BANCADAS PARLAMENTARES: UMA PROPOSTA TEÓRICO - METODOLÓGICA E DE AGENDA DE PESQUISA¹

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo²

Rafael Silveira e Silva³

Quem acompanha o cotidiano do Congresso Nacional está acostumado com as constantes menções às bancadas e frentes parlamentares, algumas, com frequência, mais conhecidas do que vários partidos políticos com representação no Legislativo. Normalmente, essas entidades suprapartidárias são vistas como canais associados à atividade de *lobby*. No entanto, um olhar mais atento permite observar que há diferenças na sua natureza, origem e na sua forma de atuação.

Com a grande quantidade de partidos, especialmente na Câmara, que reúne atualmente representantes de 28 deles, tornou-se mais complexa a construção de consensos. Acredita-se que, nesse quadro, a tendência é que os grupos suprapartidários com coordenação e temas definidos ganhem força como veículos de representação política. Essa tendência necessita ser verificada empiricamente, embora o próprio ritmo de crescimento do número de frentes registradas traz evidências nesse sentido.

Nessa linha, com o intuito de diminuir possíveis espaços contraditórios entre a Ciência Política e a prática legislativa, propomos avançar numa proposta de agenda de pesquisa que avance no sentido de explorar não apenas as inter-relações com os parlamentares, mas também na compreensão da origem e no *modus operandi* das frentes e bancadas parlamentares temáticas.

Assim, o objetivo do trabalho é trazer ao público uma análise de cunho teórico e metodológico, relativa ao estudo das frentes e bancadas parlamentares temáticas. Assume-se que a compreensão da representação política no Congresso Nacional demanda o estudo

¹ Agradecemos a Gustavo José Carvalho de Sousa pelo minucioso levantamento de informações sobre o registro e a permanência das frentes parlamentares em atividade nas últimas legislaturas.

² Câmara dos Deputados e Pesquisadora Associada da Universidade de Brasília, suelymvg@gmail.com.

³ Senado Federal e Pesquisador Associado da Universidade de Brasília, rsilveirasilva@gmail.com.

de outros elementos além dos partidos políticos e que, nesse âmbito, há uma lacuna que necessita ser preenchida. Na prática, há uma multiplicidade de estudos de casos, quase sempre realizado na forma de monografias, dissertações e teses, que estudam pontualmente esses grupos parlamentares, porém sem um tratamento teórico e metodológico para compreendê-lo e discerni-lo.

A ideia é discutir como se pode identificar as o escopo e as estratégias adotadas pelas frentes, bem como a escolha da situações e processos que originam esses grupos, estabelecendo uma proposta de tipologia para classificá-los e diferenciá-los. Dessa forma, além de apontar alguns caminhos para uma agenda de pesquisa nesta área, propomos um estudo exploratório com vistas a um mapeamento e categorização. Além disso, procura-se evidenciar os desafios de pesquisa nessa área que, diferentemente de outros temas nos estudos legislativos, não dispõe de dados público e de amplo acesso. Pretende-se, também, lançar para a discussão as primeiras bases para uma formulação teórica, na perspectiva do médio alcance (MERTON, 1970), sobre esses grupos parlamentares suprapartidários.

1. Limitações do sistema partidário brasileiro e o espaço para o *lobby*

Passados quase trinta anos, não há dúvidas de que as instituições políticas brasileiras conseguiram consolidar a democracia, assegurando o exercício do voto em eleições periódicas e ininterruptas. Mesmo atingindo certa maturidade democrática, o Brasil ainda apresenta um sistema partidário bastante peculiar, marcado pela intensa fragmentação, frágil institucionalização partidária, baixa inteligibilidade da disputa e elevada volatilidade eleitoral (KINZO, 2004).

Nesse particular, essas características do sistema partidário brasileiro impõem complexidade não apenas à ação de governar. Na arena governamental, o sistema partidário e o eleitoral moldaram o presidencialismo na forma de coalizões, cujas bases conseguiram assegurar ao longo dos anos estabilidade suficiente para garantir a governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000, 2003; SANTOS, 2003; AMORIM NETO, 2006).

Na arena legislativa, cabe aos partidos e aos parlamentares, como atores legitimados para atuar no processo de negociação política, a devida organização dos trabalhos legislativos para tornar minimamente viável o processo democrático representativo. As principais referências sobre a organização dos trabalhos legislativos dão conta de que os líderes partidários são os atores-chave na organização e na coordenação das agendas no Poder Legislativo, ajudando a fortalecer o argumento de que, no Brasil, os partidos políticos são assumidos como fracos na arena eleitoral, mas fortes na arena legislativa (PEREIRA; MUELLER, 2003).

O conjunto de pesquisas não deixa dúvida sobre a relevância dos partidos políticos na dinâmica do processo legislativo. Ocorre que existem outros fatores que também importam, e que estão ligados a aspectos que vão além da perspectiva que destaca as bases institucionais estabelecidas pela Constituição Federal e pelos regimentos das casas legislativas. Há evidências de que, no caso brasileiro, existem circunstâncias e cenários em que a atuação desses atores políticos se torna mais limitada, especialmente quando estão na pauta de discussões do Congresso temas de difícil consenso no âmbito dos partidos (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Para ilustrar essa relativização do poder dos líderes partidários, tivemos recentemente o caso dos debates em torno da repartição dos recursos advindos da exploração do Pré-Sal. O fato que mais chamou atenção foi a votação da chamada Emenda Ibsen⁴, que pretendia eliminar a distinção entre entes da federação que eram produtores dos não produtores, em vista da possibilidade de ampla repartição de receitas financeiras advindas do recebimento dos *royalties* do petróleo. A questão passou completamente ao largo das definições partidárias e o Congresso fugiu completamente à divisão comum em termos de partidos da base ou da oposição, mas, sim, segundo o vínculo regional do parlamentar.

Existem dezenas de outras questões que vão além do âmbito federativo e que têm forte repercussão sobre o posicionamento do parlamentar, superando, inclusive, a indicação do líder de seu partido. Assim, levando-se em conta suas bases eleitorais e grupos de apoio externos ao Congresso, nem sempre o parlamentar depende de sua fidelidade aos líderes para seguir seus propósitos na política. Embora essas estratégias não necessariamente excluam as orientações partidárias, elas indicam a existência de novas maneiras de lidar com as demandas sociais.

Esse aspecto chama a atenção para a ênfase que várias pesquisas do campo dos estudos legislativos dão sobre os partidos e a governabilidade. Embora fundamentais, esses estudos não conseguem cobrir fenômenos associados a agendas específicas que surgem independentemente dos governos. O multipartidarismo brasileiro não tem fornecido subsídios suficientes para que ideias e propostas consigam ser devidamente tratadas no Congresso apenas tomando como base as estruturas partidárias, principalmente pelas fragilidades do nosso partidário, especialmente a elevada fragmentação e perda de identidade e de conexão com os representados.

⁴ A Emenda Ibsen integrou o processo do Projeto de Lei (PL) nº 5.938/2009, de autoria do Poder Executivo. No dia 10 mar. 2010, a emenda Ibsen foi ao plenário na Câmara dos Deputados, contrariando o governo, que pretendia adiar a votação, tendo sido aprovada por 369 votos a favor, 72 votos contra e duas abstenções. A orientação do líder do governo para essa votação foi pela sua rejeição (voto não). Dos dezenove partidos constituintes da 53ª Legislatura, cinco posicionaram-se contra a orientação do governo (voto sim), um não participou da votação (PTB) e treze liberaram as suas bancadas. (FERREIRA, 2014).

Embora tais dificuldades não sejam apenas um problema nacional, mas também uma tendência internacional que desafia as democracias já consolidadas, no Brasil elas ganham maior relevância. Segundo dados coletados e disponibilizados por Gallagher (2015)⁵ envolvendo mais de cem países, o Brasil foi país com maior grau de fragmentação partidária nas eleições para deputado federal, tanto na média do período analisado, quanto na eleição mais recente em cada um dos países.

Como defende Kinzo (2004), a fragmentação do sistema partidário não seria problema para eleitores caso não lhes afetasse a capacidade de discernir opções políticas que lhes permitisse escolher os partidos conforme sua identidade com eles. Ademais, também dificulta a capacidade de o eleitor punir ou recompensar os políticos no momento eleitoral, ou seja, pouca *accountability*, tal como aponta Carreirão (2014). A perda de importância da identidade ideológica que, num passado recente fomentava a migração partidária irrestrita, hoje estimula a criação de ainda mais agremiações. Houve uma diluição dos partidos como organizações responsáveis por representar identidades de grupos, classes ou clivagens específicas. Enfim, temos sérios problemas na qualidade da representação.

Individualmente, os parlamentares conhecem as limitações dos partidos e procuram viabilizar-se como canais de interlocução com a sociedade; por sua vez, os grupos sociais mais mobilizados buscam alternativas para construir coalizões de apoio às suas causas no Congresso. Essa via de mão dupla vem se fortalecendo desde a redemocratização. Assim, com a retomada do Poder Legislativo como arena relevante na tomada das decisões nacionais, houve uma mudança significativa da predominância de um modelo de representação corporativista, centrado no Executivo e que envolvia negociações tripartites (governo, patrões e empregados), para a coexistência com um modelo de representação pluralista, mais fragmentado, competitivo e representativo dos múltiplos interesses (DINIZ, 2003; SANTOS, 2014b). Nesse modelo, agora tido como híbrido, segundo Diniz (2003), a expressão mais estudada de representação de interesses tem sido o *lobby*, cujas estratégias são preponderantemente individualizadas e customizadas conforme o grupo de interesse.

Santos (2014b, p. 10) defende que o *lobby* no Congresso Nacional compreende duas expressões para o processo decisório, sendo ou “uma extensão da disputa no Executivo ou como caminho alternativo para a inclusão de temas de interesses específicos na agenda política”, exigindo, assim ampliação da forma de organização e de profissionalização da atividade e, também, a maximização “das vantagens da representação corporativista aliada às oportunidades da representação plural”. O referido autor realizou minucioso levantamento de grupos de interesse cadastrados na Câmara dos Deputados, atestando essa realidade

⁵ Ver em https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php. Acesso em: 17 jun. 2016.

híbrida de múltiplos interesses. No entanto, há dois aspectos que entendemos serem merecedores de maior detalhamento.

O primeiro refere-se ao argumento de que o caminho do *lobby* representa apenas uma das estratégias de representação de interesses. É justificável que o *lobby* chame mais atenção dos analistas, uma vez que o movimento de intensificação do pluralismo pós-redemocratização deu-se predominantemente por meio da defesa de agendas de interesses de grupos econômicos. No entanto, com o passar dos anos, como Santos (2014b) mesmo observou, novos grupos tais como as “associações livres” e as organizações não-governamentais, tornaram-se mais e mais frequentes.

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, dá-se por conta das estratégias “atomizadas” de *lobby*, ou seja, das estruturas montadas pelos grupos de interesse na abordagem sobre os parlamentares. Santos (2014a) procurou delinear os diferentes tipos de *lobby* definindo-os como corporativo ou pluralista. O *lobby* corporativo se constituiria no contato direto com o parlamentar pelo agente ou grupo interessado, com o oferecimento de proposições, emendas, estudos, a reunião de seus técnicos, ou a participação de reuniões e audiências. Já as ações de *lobby* pluralista⁶ seriam aquelas oriundas dos parlamentares que aderiram à causa do agente ou grupo interessado, verificadas por meio subprodutos do processo legislativo, tais como emendas, pareceres e votos em separados, entre outros. A partir dessa perspectiva trazida por Santos (2014a), verifica-se a percepção do *lobby* como relação construída individualmente entre o agente de interesse e o parlamentar, ou, no máximo, com determinado partido político. Isso implica elevados custos de estruturação da atividade, as condições objetivas para outros grupos, principalmente aqueles oriundos de movimentos sociais. Em outro estudo, Santos (2014b), ao descrever outros tipos de grupos, suscita que sua atuação não seria necessariamente o *lobby*, mas a de uma “mobilização política”. Embora não fosse o objetivo daquele estudo, a percepção dessa possibilidade cria uma oportunidade interessante para refinar a atuação dos grupos, sejam eles de caráter corporativo, econômico ou de causas difusas.

O espaço da política é por si só um ambiente de dimensões complexas, demonstrando haver múltiplas formas de manifestação da representação dentro do Congresso Nacional. Entendemos que, além dos partidos e das estratégias do *lobby*, as frentes e bancadas parlamentares temáticas podem adicionar compreensão mais ampla sobre o dinamismo das propostas e dos interesses que disputam espaço na agenda política, na medida em que agrupam interesses de várias naturezas e adotam estratégias que não somente incorporam, mas também extrapolam os mecanismos do *lobby*.

⁶ Entendemos que o *lobby* pluralista é uma classificação de cunho mais metodológico do que conceitual. Entendemos que tal categoria é, na verdade, o resultado das ações de *lobby* corporativo, nas palavras do mesmo autor.

2. Frentes parlamentares e bancadas temáticas: aspectos iniciais

As questões político-partidárias importam na dinâmica do processo legislativo, não há dúvida alguma sobre isso. O ponto é que existem outros fatores que também importam, e que estão ligados a aspectos que vão além da perspectiva que destaca as bases institucionais estabelecidas pela Constituição Federal e pelos regimentos das casas legislativas. Um dos elementos que precisa ser ponderado nesse sentido é o tema das propostas legislativas que disputam espaço na agenda de decisões. Se o poder do Executivo e a questão partidária explicam parte relevante da dinâmica do Congresso, a lógica temática também necessita ser levada em conta.

A partir dos temas das políticas públicas, independentemente de seus vínculos partidários, os parlamentares reúnem-se cada vez mais em torno de agendas semelhantes que movem seus interesses particulares. Coradini (2010) já levantara essa questão indicando o objetivo principal da criação de frentes parlamentares é a formação de "espaços" de "opinião mobilizada".

O crescimento desse movimento fez com que, desde 2005, a Mesa da Câmara dos Deputados passasse a registrar esses grupos como frentes parlamentares (por meio do Ato nº 69, da Mesa Diretora)⁷. Entre os requisitos para registrar a frente a adesão de pelo menos um terço dos integrantes do Poder Legislativo federal, destinar a aprimorar a legislação referente a um tema específico e ter um representante oficial.

Como prevê a regra da Câmara, é possível haver a participação de Senadores. A frequência desses parlamentares é muito menor, embora alguns sejam até coordenadores de algumas frentes. Recentemente houve um movimento de inauguração de frentes parlamentares apenas no âmbito do Senado⁸, no entanto ainda não observamos os resultados dos seus trabalhos. Desse modo, o fenômeno é predominantemente da Câmara baixa, com repercussões mais esparsas sobre os trabalhos do Senado⁹.

⁷ O registro foi criado essencialmente para controlar a utilização de plenários e outros espaços dentro dos edifícios da Câmara dos Deputados.

⁸ A criação de cada uma das frentes ocorreu por iniciativa da Mesa do Senado e aprovada por meio de Resolução. Até o momento temos três frentes temáticas no Senado. A primeira, por meio da Resolução nº 3, do Senado, "institui a Frente Parlamentar pela Valorização do Trabalho"; a segunda, com a Resolução nº 5, de 2015, "institui a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Profissionalizante; por fim, a terceira veio por meio da Resolução nº 13, de 2015, que instituiu a Frente Parlamentar para a Transparência dos Gastos Públicos. Interessante notar que esse procedimento cria a frente para depois abrir a possibilidade de adesão dos Senadores. Desse modo, como veremos adiante, trata-se de uma iniciativa exclusiva de alguns Senadores, especialmente do Presidente, em fomentar e oferecer espaços para a adesão de parlamentares e de grupos de interesse. Especula-se que os Senadores queiram ter a possibilidade de ganhar projeção por meio desse mecanismo, assim como fazem vários deputados.

⁹ Como o Senado é uma casa com número bem inferior de parlamentares, existe maior facilidade de agregação de interesses por parte dos grupos organizados. Além disso, o acesso aos parlamentares é muito mais restrito, partindo sempre da iniciativa do Senador a receptividade de demandas externas. Embora também seja relevante a força dos líderes, sua preponderância em relação aos seus pares é relativamente inferior às lideranças da Câmara, o que permite aos Senadores formularem suas agendas pessoais com mais desenvoltura.

É interessante destacar que foi consolidado costume mediante o qual os parlamentares assinam a lista de membros a ser apresentada de muitas frentes, mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo, nem pretendam ter. Num esquema de jogos repetidos, a imposição regimental da composição com um terço dos parlamentares gera o entendimento de que o parlamentar deve, em princípio, integrar a frente em processo de coleta de assinaturas, pois pode precisar desse mesmo apoio quando decidir liderar a criação de frente de seu interesse. Desse modo, o pesquisador deve ficar atento ao analisar o perfil da frente pela composição partidária, uma vez que pode tirar conclusões sem fundamento com a realidade. O perfil da frente deve ser comprovado pela sua atuação, que pode coincidir com agendas predominantes de alguns partidos políticos. Esse é o primeiro desafio que uma linha de pesquisa nesse tema deve observar.

As frentes podem utilizar o espaço físico da Câmara, desde que suas atividades não interfiram no andamento dos outros trabalhos da Casa, mas não podem requisitar, por exemplo, contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas. Essas frentes não têm atribuições ou regras estabelecidas no regimento interno e a marca de seu funcionamento é a auto-gestão, com graus de organização e intensidade de atuação bastante distintos.

Novamente temos outro desafio metodológico: além do registro e dos seus estatutos e do nome do coordenador, não há nenhum banco de dados sobre a atuação dessas frentes. Como dissemos, a organização da frente é que vai determinar a maior ou menor facilidade de obter informações. De antemão, já podemos dizer que a melhor forma de conhecer a forma de trabalho, as origens e a dinâmica das frentes e por meio de rastreamento de informações, trabalho de pesquisa em campo, entrevistas e estudos de caso.

Não obstante, é possível fazer as primeiras generalizações acerca dos desafios a que nos propusemos neste trabalho, qual seja, propor alternativas de estruturação teórica para os testes empíricos.

Inicialmente, na Tabela 1 verificamos a diversidade de temas e a quantidade de frentes em funcionamento na última legislatura, e podemos já verificar o aspecto híbrido da representação de interesses.

Pela quantidade de áreas de atuação, percebe-se o enorme desafio que os partidos políticos possuem ao ter de lidar, com unidade, sobre todas elas. Nossa diversidade regional, social e cultural oferece muito mais oportunidades para que esses temas sejam tratados por espaços dedicados e que facilitem o rastreamento das atividades parlamentares por parte dos eleitores e dos grupos interessados. Coradini (2010, p. 243) já assinalava que “os objetivos mais constantemente presentes estão associados ao que poderia ser definido como intermediação entre os grupos de interesse envolvidos e o espaço político, seja no âmbito do Parlamento ou do governo e, em segundo lugar, às atividades de *expertise*”.

Tabela 1. Frentes parlamentares temáticas registradas na Câmara na 54ª Legislatura

Área de atuação	Número de frentes parlamentares registradas				
	2011	2012	2013	2014	Total
Agricultura e pecuária	11	3	4	1	19
Educação e cultura	9	2	2	2	15
Meio ambiente	2	3	-	-	5
Saúde	9	3	6	-	18
Habitação e desenvolvimento urbano	2	1	-	-	3
Direitos humanos	18	2	5	1	26
Indústria	4	3	2	-	9
Minas e energia	5	1	2	-	8
Segurança pública e defesa civil	5	-	4	-	9
Interesses regionais	5	5	1	1	12
Interesses de categorias profissionais	14	6	10	3	33
Tributação	3	1	-	1	5
Telecomunicações	1	-	1	-	2
Comércio e serviços	5	4	3	1	13
Transportes	7	1	-	1	9
Outras	20	3	3	2	26
Total	120	38	43	13	214

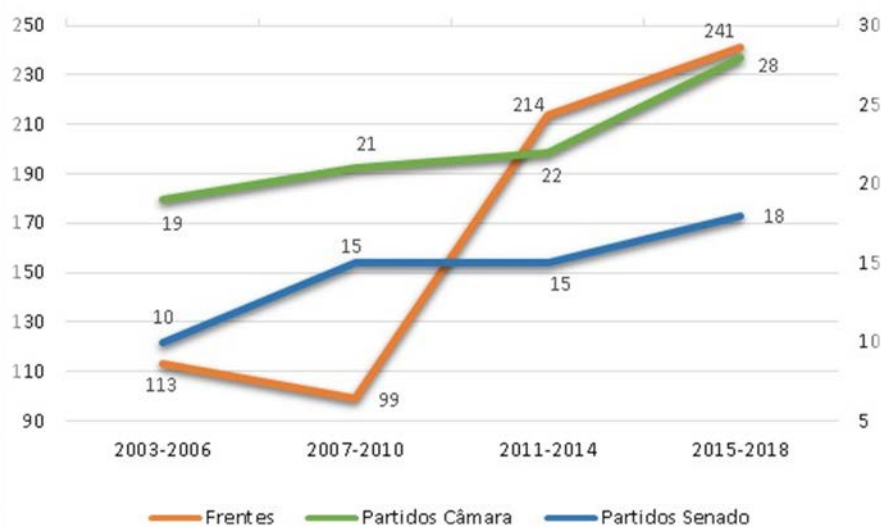
Fonte: elaboração dos autores, com base em dados da Câmara dos Deputados.

Essa realidade variada reforça a percepção de que os grupos organizados de interesse podem avaliar sua forma de atuação por meio de vários instrumentos e estratégias diferentes e concomitantes. Desse modo, associamo-nos à ideia de Diniz (2003) e Santos (2014) sobre o hibridismo da representação, e defendemos o argumento de que, no caso das frentes, a dinâmica de funcionamento não obedece exclusivamente à estratégia de *lobby*.

Ainda sobre essa diversidade temática, poderia ser indagado se a fragmentação partidária não poderia ser uma resposta para atender à demanda, tal como os que defendem o sistema eleitoral proporcional. Afinal, maior número de partidos tenderia a aproximar a representação da segmentação social existente.

Ao consultar os sítios do Congresso Nacional, buscamos observar a relação do número de frentes com o número de partidos políticos representados em cada casa legislativa. Partimos dos primeiros períodos em que essas frentes passaram a ser registradas, ou seja, na 52ª Legislatura (2003-2006).

Gráfico 1. Evolução do nº de Frentes Partidárias e de Partidos no Congresso Nacional



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Aparentemente essa resposta teria sido positiva ao se analisar a relação entre os períodos 2003-2006 e 2007-2010, embora o acréscimo de partidos, ainda que em termos relativos, especialmente no Senado, tenha contrastado com o decréscimo no número de frentes, o cenário muda completamente nos dois períodos subsequentes. O número de frentes inscritas mais do que dobra na 54ª Legislatura (2011-2014), mantendo a elevação do seu crescimento na 55ª Legislatura (dados até junho de 2016).

Analisando o gráfico, observa-se que as linhas de tendência são semelhantes, embora as trajetórias suscitem que a fragmentação partidária apresenta uma lógica diferente da frequência de frentes na Câmara. A fragmentação não parece ser a resposta suficiente para a acomodação dos múltiplos interesses, tanto pela falta de identidade dos partidos e perda de sua capacidade de representação, quanto pela lógica própria da disputa de poder político, que, no passado, estimulava a migração e atualmente incentiva a criação de novos partidos.

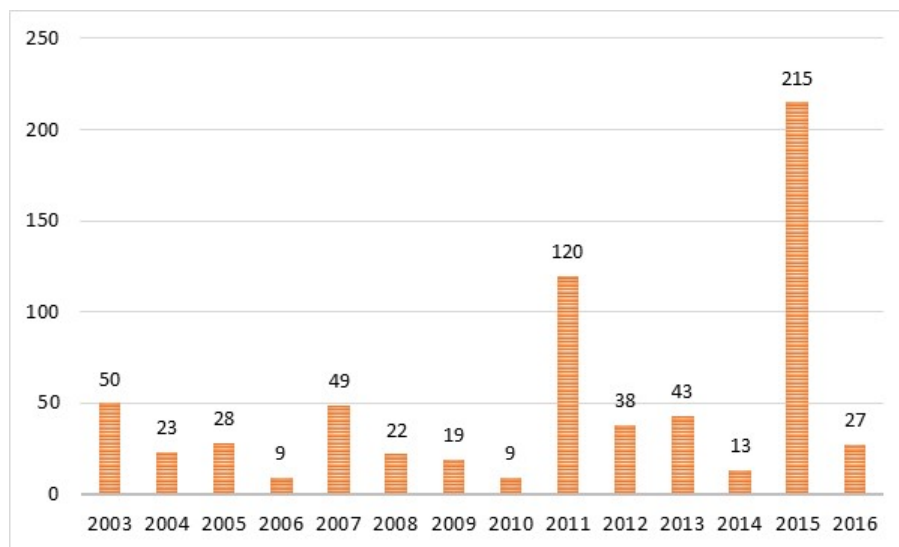
Coradini (2010, p.1) é um defensor da importância da vinculação político-partidária com as características das frentes e, mais, que elas não seriam produto de alguma fragilidade partidária, mas “de uma configuração específica dos modos de relacionamento entre a atuação de grupos de interesse e o espaço político”. O autor constata que há correlação entre o perfil de várias frentes temáticas com a composição partidária, classificando-as, inclusive no espectro “esquerda” e “direta”.

Compreendemos que esses achados não invalidam nosso argumento, qual seja, o de que as frentes apenas surgem pela insuficiência do sistema partidário em garantir a representatividade e as respostas pelos diversos grupos demandantes. A fragmentação

brasileira está longe de ser esta resposta, pois a questão está na falta de identidade interna dos partidos. Desse modo, o sistema partidário com essa característica não sofre propriamente uma concorrência das frentes, mas fomenta ainda mais sua utilização¹⁰. De qualquer modo, a solução oferecida pelo Congresso Nacional de institucionalizar registros da frente e, mais, de não ter ocorrido nenhum movimento no sentido de cercear seu funcionamento ou atividade, já são importantes indícios de o campo da política assimilou a convivência mútua entre esses dois institutos, um tradicional e outro contemporâneo. Caberia avaliar caso a caso o nível de interação, se mais cooperativa ou mais conflitante.

A quantidade de frentes, que responde a essa idiossincrasia do nosso sistema partidário, também possui uma dinâmica própria. Os primeiros anos das legislaturas são marcados pela renovação e pela criação de novas frentes em número muito mais significativo do que nos demais. Isso se atribui não apenas às regras de registro, que obrigam a renovação dos registros a cada nova legislatura, mas, também, à elaboração de novas costuras políticas entre os parlamentares e os grupos interessados. A conexão eleitoral parece ter muito sentido nessas ligações, uma vez que, ao contrário, o último ano de cada legislatura é o menos significativo quanto ao registro das frentes.

Gráfico 2. Evolução do nº de Frentes Partidárias registradas



Fonte: Câmara dos Deputados.

Mas o que chama a atenção nos dados é a diferença entre o período correspondente às 52^a e 53^a Legislaturas e o período da 54^a e 55^a (ainda em andamento). Embora se tenha mantido o padrão comentado, houve aumento significativo do número de frentes,

¹⁰ Em tese, mesmo se nosso sistema sofresse uma mudança radical no sentido da concentração partidária, tal aspecto não faria, por si só, diminuir o número de frentes partidárias. A reforma do sistema teria de ser profunda no sentido de garantir maior unidade ideológica. Temos dúvidas em relação se isso seria possível na realidade brasileira. Dessa forma, a realidade demonstra que os “dois sistemas” caminham paralelamente.

especialmente nos primeiros anos de cada legislatura. É preciso investigar esse movimento. Daí a importância de se fortalecer uma linha de pesquisas sobre as frentes.

É importante destacar que, além das frentes temáticas registradas na Câmara dos Deputados, devem ser destacadas as bancadas temáticas suprapartidárias que funcionam sem qualquer registro formal¹¹. Além deste aspecto, o que as diferenciam das frentes é o maior âmbito de atuação e de agregação. São grupos maiores que reúnem uma diversidade de agendas específicas, mas todas girando em torno de um grande eixo temático. Em outras palavras, nelas é comum se reunirem parlamentares de várias frentes temáticas (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015). Vamos recorrer ao exemplo da bancada ruralista para tornar claro o conceito.

Os parlamentares que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em regra integram a chamada bancada ruralista, mas essa bancada não equivale à FPA. Note-se na Tabela 1 que há dezenove frentes parlamentares com temas na área da agricultura e pecuária, em grupo que tende a se articular por relações de coordenação, mas também de conflito. Na nova composição da Câmara dos Deputados eleita para a 55ª Legislatura (2015-2018), a bancada está fortalecida. Dos 191 deputados que compõem a FPA, foram reeleitos 139, ou seja, 72%. Segundo estimativas da própria frente, 118 deputados eleitos para o primeiro mandato em Brasília teriam afinidade com o setor agrícola, o que, se confirmado, pode levar a que a bancada ruralista alcance o percentual impressionante de 50% da composição da Câmara (LARA; BENITES, 2014).

Queiroz (2014) acredita no cenário de aumento do poder das bancadas informais:

Com a nova legislatura, que iniciará em 2015, as bancadas informais devem desenvolver um papel de influência em determinados temas. Com a grande quantidade de partidos, especialmente na Câmara, que passou de 22 agremiações para 28, ficou mais difícil formar consenso para realização de debates e votações nas casas legislativas. Em cenários como estes, a tendência é que as bancadas suprapartidárias, com coordenação e temas bem definidos, exerçam influência na definição da agenda do poder legislativo. Ao se reunir em torno de bancadas suprapartidárias, como a ruralista, a empresarial, a evangélica e a sindical, por exemplo, os parlamentares acumulam forças dentro do Congresso e organizam pautas para que possam ser debatidas e seus projetos levados à votação.

Note-se nos comentários de Queiroz (2014) o destaque não apenas a ruralistas, mas também à “bancada empresarial” e à “bancada sindical”¹². Segundo a mesma fonte, a bancada empresarial reúne parlamentares que atuam em demandas relacionadas à reforma dos direitos trabalhistas, terceirização, redução de encargos para o empresariado, reforma

¹¹ As denominadas bancadas podem denominar vários tipos de agrupamentos organizados dos parlamentares. Podem representar uma mesma agremiação partidária, determinada região ou Estado (bancada mineira, bancada nordestina, etc.), ou que, como tratado nesta pesquisa, determinados interesses (bancada ruralista, bancada evangélica etc.). Por isso chamamos bancadas parlamentares temáticas.

¹² Além das bancadas informais referidas acima, são encontrados registros da atuação da “bancada feminina”, da “bancada da bola”, da “bancada da saúde”, da “bancada da bala” e outras.

tributária e outros assuntos. A bancada sindical, por sua vez, atua na defesa dos direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários, na manutenção da política nacional de salário mínimo, na redução da jornada de trabalho e questões conexas.

Portanto, em termos conceituais, temos que toda bancada temática é informal e nela estão reunidas uma ou várias frentes parlamentares. No entanto, pode haver frente parlamentar que não esteja incluída ou englobada em uma bancada. Seus interesses ou opiniões podem ser tão específicos que não se encaixam em nenhum grande grupo.

Novamente, tal como ocorre com as frentes, o desafio de pesquisa dessas bancadas temáticas impõe uma a preparação especial. Como não há registro formal, o estudo das bancadas temáticas esbarra na falta de dados disponíveis. As pesquisas devem ser subsidiadas com a leitura dos registros das reuniões das comissões e dos plenários, assim como o indispensável uso das entrevistas e de *surveys* com parlamentares e respectivas assessorias.

Existe um aspecto sem dúvida funcional, que são as possibilidades de representação de menor custo, pois sua formalização da frente incorpora a adesão de vários parlamentares, o que também suscita um ganho de escala por parte das demandas externas, evitando o trabalho atomizado, indivíduo a indivíduo.

A diversidade de formas e de estratégias adotadas indica um conjunto de outros movimentos ainda não percebidos, que necessitam ser analisados para melhor compreender a dinâmica e o efeito das frentes e bancadas temáticas na democracia representativa brasileira.

3. Proposta de uma tipologia para as frentes temáticas

Como se observou, a quantidade de frentes e bancadas, juntamente com a diversidade de agendas, sugere haver muitas possibilidades de relações entre agentes políticos e grupos de interesse, indicando um contexto bastante complexo dentro do Congresso Nacional. Nesse sentido, torna-se muito interessante procurar padrões por meio da elaboração de uma tipologia que possa articular categorias em diferentes combinações de fatores explicativos.

Como sistema organizado, a construção de uma tipologia para a caracterização das frentes pode contribuir para a formação de conceitos, clarificando as semelhanças e as diferenças entre os casos de modo a permitir comparações e fornecer um inventário dos tipos possíveis para o aprofundamento de casos.

Uma tipologia detalha um conceito global em categorias analíticas, classificando casos conforme sua especificação. Nesse sentido, ela pode ser vista como um ponto de partida para a construção de uma teoria. Em contraste com uma teoria geral explicativa de um determinado

fenômeno, a tipologia fornece descrição diferenciada de um fenômeno, podendo gerar explicações de médio alcance.

Nessa abordagem, a construção gradual da explicação teórica acontece com a identificação de caminhos explicativos. Ela torna-se particularmente útil em programas de investigação novos ou emergentes. Os estudos de caso podem contribuir para o desenvolvimento de tipologias indutivas nas fases iniciais de uma pesquisa por meio da identificação de uma lista inicial de possíveis variáveis teóricas (GEORGE; BENNETT, 2004). Em última análise, quanto mais casos forem adicionados ao exame, mais delineado e abrangente será o mapa dos caminhos explicativos.

A partir dessas colocações, o fenômeno associado às frentes parlamentares pode ser sintetizado e convertido em uma tipologia com três níveis de categorias.

3.1 *Categorias de natureza de atuação: Advocacy e Lobby*

Com a ascendência das frentes no Congresso, é relevante distinguir a natureza à estratégia de sua atuação, ou seja, a forma pela qual se aborda as questões do seu interesse. O variado conjunto de temas chama a atenção para o fato de que o *lobby* está presente, mas não é exclusivo para explicar todas as possibilidades. Para tanto, buscamos nos valer da experiência das organizações da sociedade civil ou organizações do “terceiro setor”¹³, que, entre outras, exercem atividade denominada *advocacy* (SALAMON, 2002).

Nosso argumento é o de que a influência das frentes ocorra por meio do conceito de *advocacy*, o qual expande a ideia de *lobby*, incorporando à existência marcante dos interesses econômicos e corporativos os interesses representados por movimentos sociais de objetivos mais difusos, mas que têm se mostrado cada vez mais ativos no Congresso.

Advocacy é uma tradicional função nos Estados Unidos onde cidadãos costumam associar-se a organizações da sociedade civil e para atuar ativamente sobre as características políticas, econômicas e culturais do país (BORIS; KREHELY, 2002). Essas organizações da sociedade civil possuem grande tradição em tanto em *advocacy*, como em *lobby* (ANDREWS; EDWARDS, 2004). Por isso é importante esclarecer os conceitos de *advocacy* e *lobby*, uma vez que as diferenças que nos interessarão na definição das categorias.

Advocacy seria a promoção ampla de princípios, criando comunidades de apoio na sociedade e entre os tomadores de decisão. Trata-se do ato de identificar, adotar e promover uma causa, buscando moldar a percepção pública. São estratégias que procuram envolver os atores políticos em discussões que perpassam uma ampla gama de proposições legislativas.

¹³ Também conhecidas por organizações sem fins lucrativos ou organizações não governamentais. Existem diferentes terminologias utilizadas para denominar essas organizações privadas da sociedade civil que atuam na esfera pública e que têm como traço comum não ter fins lucrativos.

O objetivo primordial é a difusão de ideias para influenciar decisões e mobilizar o maior número de apoiadores na sociedade.

Lobby envolve a abordagem direta de influência sobre atores políticos em posições específicas e nos fóruns onde são tomadas as decisões, tais como em conselhos de políticas, comissões e plenários das casas legislativas. Referem-se a discussões de projetos de lei ou textos normativos, que interferem direta ou indiretamente sobre os interesses do grupo. Na prática e na literatura norte-americana (AVNER, 2002), *lobbying* é uma forma específica de fazer *advocacy* e é focada em influenciar a legislação. Assim, *lobbying* pode ser entendido como parte da atividade de *advocacy*.

Esse detalhe faz todo sentido, especialmente quando estamos tratando de frentes parlamentares temáticas. Dependendo do tipo e do avanço de determinada agenda, a prática do *advocacy* pode-se concentrar em discussões mais específicas, como projetos de lei ou políticas públicas. Nesse sentido, a estratégia do tipo *advocacy* procura modificar uma legislação ou arcabouço normativo influenciando a avaliação do público em geral e, de alguma forma, envolvendo pelo menos parte desse público na própria atividade do *lobby*, incentivando contatos diretos ou indiretos com os tomadores de decisão, prática conhecida como *grassroots lobbying* (BERGAN, 2009; CLUVENIUS, 2014).

Dados esses dois conceitos, propomos classificar as frentes parlamentares temáticas conforme a predominância das estratégias acima descritas.

Assim, as frentes de *advocacy* seriam aquelas em defesa de ideias mais gerais e que atuam desejando a adesão de maior parcela social possível em favor delas. A adesão é por vínculo de simpatia ideológica ou de convencimento. Seu encaminhamento parte das ideias para se alcançar os grupos interessados. É importante destacar que uma frente de *advocacy* pode estar fortemente vinculada a um grupo social específico. A lógica predominante é que a ideia e os princípios defendidos atraiam esse ou aquele grupo. As causas são as ideias; os grupos a elas se vinculam. As frentes seriam os canais de culminância do *advocacy* dentro do Congresso Nacional, atuando, nesse sentido, diretamente sobre proposições e projetos em discussão.

Entre as mais antigas frentes temáticas que permanecessem ativas e que se adequam a este perfil, destacamos como exemplo as frentes parlamentares Ambientalista e de Combate à Corrupção e a de Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação.

Por sua vez, a frente de *lobby* já nasce a partir ou mirando em grupo de interesse. Elas atuam predominantemente em favor de setores específicos e suas causas são pontualmente identificáveis, seja pela expressão de um projeto de lei ou minuta de normativo, seja por partes desses citados textos. Sua atuação tende a ser por evento. Sua comunicação não pretende angariar adesões socialmente amplas; ao contrário, as frentes de *lobby* identificam-se com segmentos socioeconômicos facilmente identificáveis. Assim, seu encaminhamento parte dos

grupos interessados para os objetivos especificamente pretendidos. As frentes de *lobby* estariam enquadradas nas circunstâncias em que a interação entre indivíduos com interesses comuns não estaria preocupada em gerar resultados coletivamente eficientes¹⁴ (BUCHANAN; TOLLISON; TULLOCK, 1980; TULLOCK, 1993), mas no sentido de obter, direta ou indiretamente, alguma transferência de renda, vantagem econômica ou proteção advinda de uma política pública (ROWLEY; TOLLISON; TULLOCK, 1988)¹⁵.

Tomando-se como referencial as frentes mais antigas e que permanecem ativas, destacamos as frentes parlamentares da Agropecuária, do Cooperativismo, e da Micro e Pequena Empresa.

3.2 Categoria de abrangência: Ampla e Focalizada

A segunda categoria estaria associada à abrangência das frentes. A partir da análise das frentes registradas até o momento nesta 55ª Legislatura, a compreensão do alcance dos objetivos pretendidos por cada frente torna-se relevante, uma vez que é relevante entendermos o conjunto de agendas que são tratadas no Congresso por meio dessas frentes.

Também nos interessa os fenômenos da segmentação e da aglutinação das frentes. Esses fenômenos são observados a partir da constatação de que muitas frentes são criadas a partir da temática de outras. A segmentação seria a criação de uma frente a partir de um subconjunto do tema ou da causa defendida por outra frente. A aglutinação é o efeito inverso, por meio do qual o tema ou a causa defendida pela nova frente acaba unindo os de outras frentes.

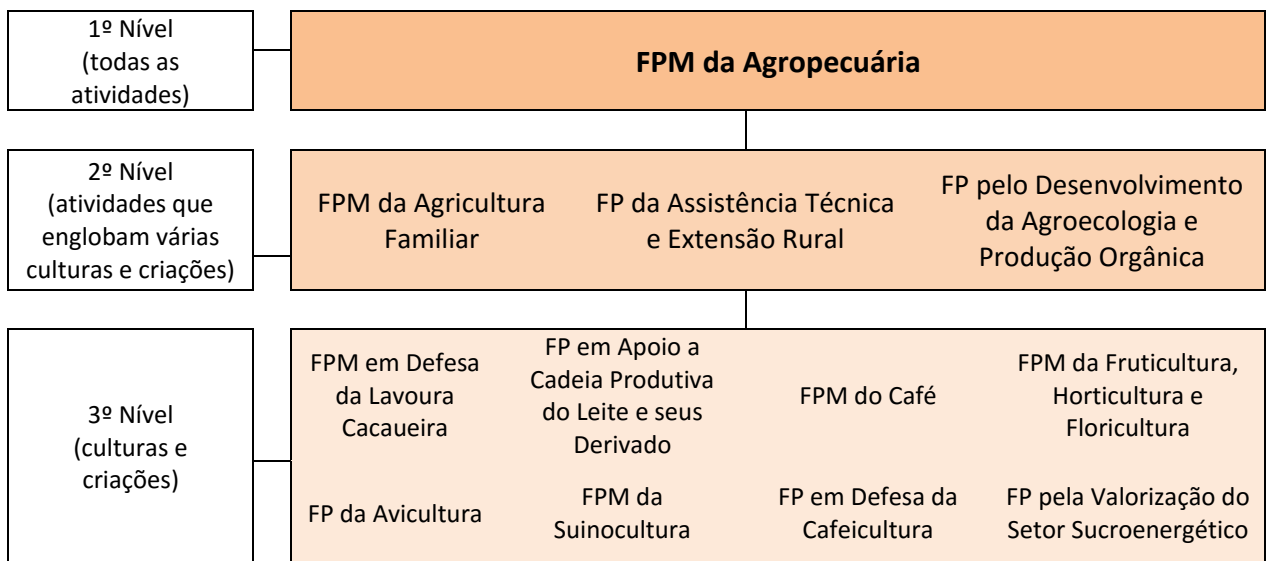
A categoria de frentes amplas reuniria todas aquelas que abordassem grandes temas, setores econômicos, segmentos ou extratos sociais. Por outro lado, as frentes focalizadas seriam aquelas que apresentassem objetivo vinculados a áreas econômicas específicas, a públicos-alvo identificáveis associados a temas (mulheres, crianças, índios, aposentados), categorias profissionais (aeronautas, servidores do Poder Judiciário), instituições (defesa da Petrobras, Correios, dos conselhos tutelares) ou mesmo assuntos pontuais (“fortalecimento da bicicleta como meio de transporte e atividade esportiva”, ou “implantação das Ferrovias EF 354 e EF 118”).

Importante destacar que há casos em que a definição da abrangência para atribuir a classificação proposta necessita de comparação entre frentes que compartilham semelhanças. Ocorre, nesses casos, um processo de segmentação. Vejamos dois exemplos.

¹⁴ O sistema político permitiria a existência de transferências de riqueza de grupos menos organizados em favor de grupos mais organizados, gerando uma perda de bem-estar social.

¹⁵ A ação mais ou menos agressiva de uma frente de *lobby* poderia vinculá-la à prática do *rent seeking*. No entanto, é importante ressaltar que nem toda a atividade de *lobby* está vinculada ao *rent seeking*, pois este possui ênfase nas implicações para ampliação ou dissipação de recursos.

A Figura 1 mostra o panorama de abrangência e de focalização de algumas frentes representativas do tema da “agropecuária”, um dos mais frequentes entre as frentes temáticas. Observa-se que é possível notar três níveis entre essas frentes, do mais amplo (1º Nível) aos mais focalizados (3º Nível). O 2º Nível, considerado intermediário, pela comparação entre os demais, pode ser classificado na categoria de frentes amplas, uma vez que seus objetivos perpassam diversos setores da atividade agropecuária, diferenciando-se apenas na ênfase.

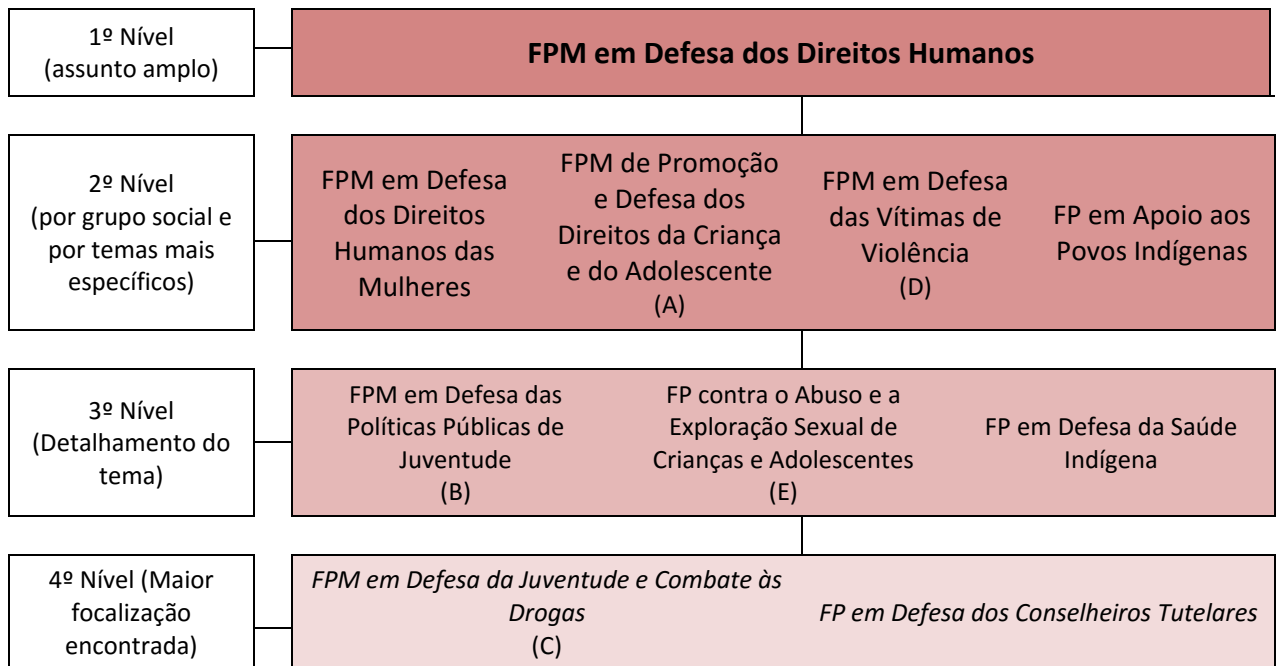


Obs: FPM = frente parlamentar mista (reúne deputados e senadores); FP = frente parlamentar.

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

Em temas econômicos o processo de segmentação é mais objetivo, mais concreto e de fácil percepção. Por outro lado, outros temas apresentam mais variações, apresentando um processo de segmentação com mais contornos. Vejamos na Figura 2 a situação das frentes que podem ser englobadas no tema “direitos humanos”:

Observa-se que o exercício comparativo gerou maior número de níveis, indicando amplas possibilidades de segmentação entre as frentes, movimento esse também gerado pela intersecção de temas já abordados por outras frentes. Para detalhamento, tomemos alguns caminhos com as frentes assinalada na Figura 2. A frente temática (A) é um desdobramento temáticos do tema de defesa dos direitos humanos. Por sua vez, a frente (B) foi criada de uma segmentação temática da frente (A) para atingir um público específico, no caso a juventude. E, por fim, no âmbito do tema tratado por esta frente (B), a frente (C) foi organizada buscando a focalização em um tema específico de política pública para a juventude, no caso o combate às drogas.



Obs: FPM = frente parlamentar mista (reúne deputados e senadores); FP = frente parlamentar.

Figura 2 - Abrangência e focalização das frentes parlamentares ligadas ao tema “direitos humanos”

A segmentação sucessiva ainda pode surgir da intersecção de propostas de outras duas frentes. Isso ocorre com o tema da frente (E), que busca garantir direitos das crianças e dos adolescentes nos casos de abuso e de violência, ou seja, segmentando parte do tema da frente (A) e (D).

É importante deixar claro que não existe hierarquias formais entre as frentes, muito menos relação de precedência das frentes amplas em relação às focalizadas. A FPM da Agropecuária é uma das mais antigas da Câmara dos Deputados, decorrendo a criação das demais por processos de segmentação. No entanto, a FPM em Defesa dos Direitos Humanos é uma das mais novas, mesmo possuindo maior abrangência em relação às demais. Isso reforça o argumento de que cada frente temática possui uma dinâmica particular e que merece estudo detalhado.

Voltando-se novamente às bancadas parlamentares temáticas, observa-se que elas são naturalmente aglutinadoras, tendo sido formadas antes ou depois das frentes temáticas a elas vinculadas. O exercício coletivo em torno das bancadas é o resultado de uma agenda comum, incentivando uma cooperação natural entre várias frentes. Quando as agendas em discussão se atomizam, as bancadas perdem sua função. Vale uma indagação importante: o mesmo raciocínio caberia às frentes amplas que aglutinam os assuntos de outras? Em outras palavras, existiria uma hierarquia “informal” que atribuiria às frentes amplas um papel de coordenação em relação às demais?

Outra questão interessante seria sobre o processo de aglutinação. Afinal, seria resultado de um conflito dentro dos demandantes da frente, de uma necessidade de concentração de esforços em um segmento específico, ou haveria um fator ainda adicional?

Entendemos que essas últimas indagações poderiam ser respondidas com a formulação da próxima categoria.

3.3 Categoria de origem: Exógena e Endógena

A terceira categoria leva em consideração hipóteses sobre a origem dessas frentes. Pelas outras categorias fica mais claro compreender que as frentes possuem dinâmicas próprias, mas que podem interagir com as demais, desde que comunguem sobre objetivos semelhantes. Investigar a origem da frente também pode ser um passo importante para compreender a elevação do número de frentes.

Dois hipóteses são plausíveis e complementares para justificar a investigação da origem:

- a) Aumento da demanda por representação, tendo em vista a percepção das facilidades criadas com organização de uma frente aos grupos interessados; essa hipótese estaria associada a um movimento indicativo de uma melhoria no caráter plural e mais competitivo nas decisões;
- b) Movimentos que se originam internamente ao Congresso, em que se observa a iniciativa de um ou mais parlamentares em organizar a frente e “oferecê-la” como abertura a algum grupo pouco ou ainda não representado no parlamento; esse terceiro fator representa um desdobramento do enfraquecimento dos partidos, incapazes de também viabilizar as demandas de seus correligionários.

A partir dessas duas hipóteses, pode-se elaborar uma categoria com duas diferenças para a origem das frentes: exógena e endógena.

A frente exógena origina-se por demanda externa, ou seja, exógena ao Congresso Nacional. É a mais fácil e comum de perceber, uma vez que o Legislativo se viabilizou ao longo dos anos como arena favorável para a recepção dessas demandas. Os grupos procuram os parlamentares e oferecem a ideia de formar a frente. O nível de adesão estará em conformidade com os vínculos pregressos dos parlamentares, sua expertise e a possibilidade de estabelecer novas redes de apoio em troca da sua participação ativa na frente. Exemplos: Frente Parlamentar do Cooperativismo, Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa e Frente Parlamentar Ambientalista.

A categoria endógena possui um polo ativo do ponto de vista do ator político, pois nela classificam-se as frentes nascidas de movimentos originados dentro do Congresso, seja pela iniciativa individual de parlamentares ou de partidos. Nesse caso, os atores políticos

criam e alteram essas organizações para estabelecer vínculos com setores sociais ainda pouco organizados, oferecendo-se como empreendedores para viabilizar os encaminhamentos das demandas. Há também casos mais ousados, onde um ou mais parlamentares buscam atuar sobre um tema ou a favor de um setor econômico, tornando-se participantes ativos de uma frente, e, posteriormente, apresenta-se aos possíveis interessados como potenciais interlocutores no Congresso Nacional.

Em termos teóricos, a criação das frentes endógenas teria o papel de empreendedores como uma variável importante para sua formação (AINSWORTH, 2002). Esses empreendedores teriam buscariam discernir interesses latentes que poderiam vir a se manifestar, mobilizando a organização de grupos ou de setores em torno das frentes. Para isso, os empreendedores dispõem de incentivos como benefícios, informação e intermediação dos interesses junto aos demais parlamentares e até o governo.

Não obstante, sejam endógenas ou exógenas, todas as frentes precisarão de coordenador ou coordenadores, que se constituem lideranças alternativas dentro do Congresso, por vezes rivalizando em com as próprias lideranças partidárias, dependendo da agenda em discussão. Ao assumirem a coordenação das frentes, eles aumentam suas chances de assumir a função de *agenda holders* (ARAÚJO; SILVA, 2013; SILVA; ARAÚJO, 2014), pois buscam se destacar na articulação política relativa às matérias em debate no Legislativo.

Estar na coordenação dos trabalhos da frente pode significar uma condução diferenciada do processo legislativo, moldando a agenda legislativa, e, assim, valorizando a própria carreira política. Nessa perspectiva de atuação focada no tema que baliza a frente, as análises integram-se com as correntes da teoria informacional (GILLIGAN; KREHBIEL 1987; KREHBIEL 1991). Além disso, com base no número de frentes registradas, parece interessante também avaliar se os políticos que coordenam esses grupos adquirirão capital político ou algum poder simbólico (BOURDIEU, 1989) que os diferenciem em relação aos seus pares.

Destacamos dois exemplos de frentes parlamentares endógenas: a Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana (Frente Católica) e a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos (Frente dos Direitos Humanos). Entraremos em mais detalhes por ser uma perspectiva contra-intuitiva em relação ao tema.

A Frente Católica é um curioso caso em que setores do Congresso abriram por conta própria um canal com a comunidade católica e as agendas de seu interesse, mas que não teve a acolhida esperada do principal interlocutor da Igreja Católica no Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Esta entidade mostrou-se mais propensa a realizar seu trabalho de *advocacy*, ao divulgar seus posicionamentos a respeito de questões políticas, participar de audiências públicas ou ainda ao promover estudos referentes a assuntos

diversos do interesse da Igreja, como por exemplo, o aborto. A ação dos deputados em constituir a Frente Católica, tentando estabelecer uma conexão semelhante ao que a bancada evangélica conseguiu em relação ao seu eleitorado, acabou bastante esvaziada por não se ver legitimada pela CNBB¹⁶.

A história da Frente dos Direitos Humanos é interessante pois, apesar do alcance do tema, trata-se de uma frente parlamentar muito recente, pois seu registro ocorreu apenas em 2013. Sua criação foi motivada pelo período em que o Deputado Marcos Feliciano (PSC-SP) assumiu a Presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados.

Até então, essa comissão permanente era espécie de reduto de partidos de esquerda (PT, PCdoB, PSOL), tendo em vista a histórica ligação dessas agremiações com movimentos sociais ligados à defesa das minorias, crianças e adolescentes, povos indígenas, questões de raça e de gênero, entre outras sob a responsabilidade da citada comissão. Na visão desses atores políticos, essa comissão era uma conquista e que dificilmente outros partidos da Câmara dos Deputados teriam disposição de competir por ela.

Ocorre que essa trajetória foi quebrada com as negociações que redundaram no encaminhamento do Deputado Feliciano para a presidência. Durante sua gestão a pauta da comissão tomou rumos divergentes dos partidos de esquerda e, conseqüentemente, dos movimentos sociais interessados nas matérias. Dessa forma, por iniciativa dos parlamentares desses partidos, organizou-se a Frente dos Direitos Humanos, de modo a fazer frente à situação adversa em que se encontraram. O caso é interessante pois a perda do fórum de discussões privilegiado (CDHM) motivou os atores políticos a criarem um novo espaço de atuação, estabelecendo cooperação com vários atores e segmentos sociais externos ao Congresso¹⁷.

A tipologia para o estudo das frentes parlamentares temáticas está sintetizada na Figura 3:

¹⁶ Mais detalhes, consultar Sarkis (2015), *O Lobby da Igreja Católica na Câmara dos Deputados*.

¹⁷ Mais detalhes, consultar Caires (2016), *Um estudo de caso sobre a frente parlamentar em defesa dos Direitos Humanos*.

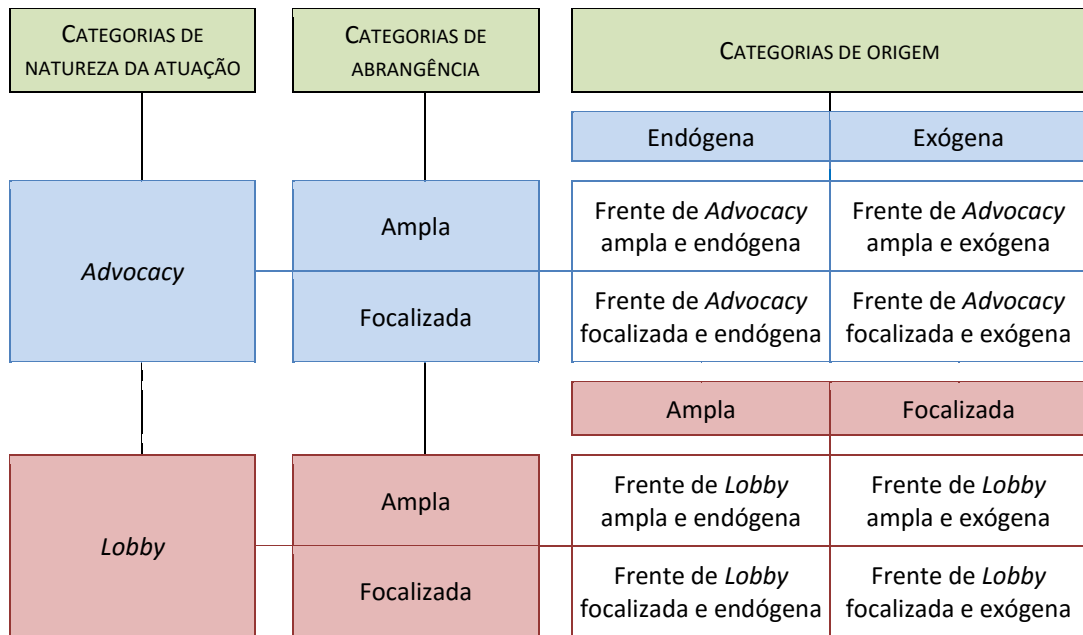


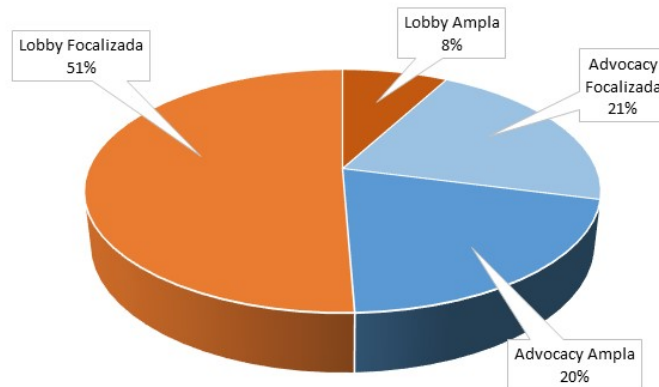
Figura 3 – Tipologia para o estudo de frentes parlamentares temáticas

4. Panorama geral: resultados iniciais

A partir da análise das frentes deste 55^a Legislatura, iniciada em 2015, realizamos a classificação das frentes. Chamamos a atenção para o fato de que a verificação de endogeneidade ou exogeneidade de cada frente determinaria uma investigação pormenorizada de cada uma, o que demandaria uma atividade extensa de pesquisa, visto que são 241 frentes registradas até junho de 2016. Não obstante, foi possível realizar alguns estudos de caso incorporando essa categoria, a fim de exemplificar sua relevância para compreendermos a dinâmica do fenômeno das frentes.

Os resultados iniciais, conforme exposto no gráfico 2, são interessantes pois nos demonstram a relevância alcançada pelas frentes de *advocacy* em relação às frentes de *lobby*, embora essas ainda constituam a maioria.

Gráfico 2. Classificação das frentes temáticas da 55ª Legislatura

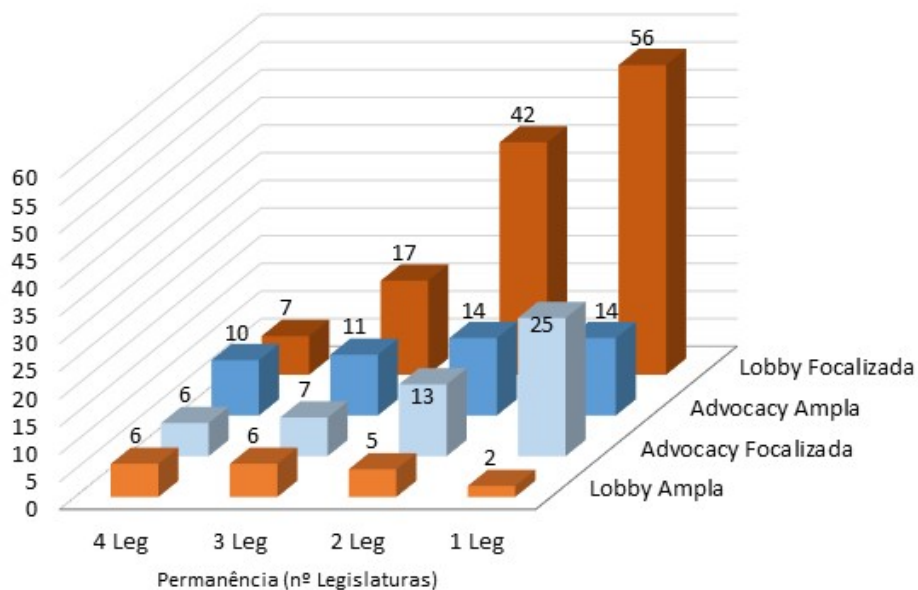


Fonte: Elaboração própria.

É interessante notar que as frentes de *lobby* apresentaram forte tendência a focalização, indicando a preferência pelo atendimento de demandas específicas, mais segmentadas. Por outro lado, esse movimento não foi observado nas frentes de *advocacy*, que mantiveram parcela idêntica entre abrangência e focalização. Essa característica era esperada, tendo em vista que a promoção de causas, defesa de ideia e divulgação de princípios podem perpassar tanto temas como “defesa dos conselhos tutelares no Brasil”, quanto “Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação”.

Realizamos um exercício alternativo em que foi verificada a maturidade das frentes temáticas pelo número de legislaturas em que cada uma esteve presente, abordando desde a 52ª Legislatura, período no qual iniciou-se o registro formal das frentes.

Gráfico 3. Maturidade das frentes temáticas da 55ª Legislatura



Fonte: Elaboração própria.

A primeira conclusão é a de que são poucas as frentes que mantêm uma atividade de longo prazo, destacando-se, porém, a presença de todas as categorias. Boa parte dessas frentes teve origem no âmbito dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Chama a atenção que as categorias focalizadas são as que despertam o maior interesse nos primeiros momentos, ou seja, no início de cada legislatura, mas também são as que menos se sustentam em termos comparativos. Entendemos que ao associarmos a origem saberemos discernir algumas razões para isso, como por exemplo, a possibilidade de registro de frentes endógenas pela criação de “demanda artificial”, isto é, quando parlamentares buscam atrair a atenção de grupos ou segmentos sociais, mas não conseguem alcançar resultados pretendidos. Ou como alguns casos verificamos, o objetivo da frente temática tem horizonte de prazo delimitado, como por exemplo, a “Frente Parlamentar em favor da Duplicação das Rodovias BR 343/PI e BR 316/PI” ou “Frente Parlamentar em Defesa e Acompanhamento da Pavimentação da BR 285 e Ferrovia Litorânea”.

Por outro lado, é interessante notar o movimento constante de entrada das frentes amplas. Nelas não se observa o efeito explosivo nos primeiros anos de legislatura, denotando que tais iniciativas são viabilizadas para que setores econômicos/sociais ou causas sejam defendidos de forma intertemporal.

De qualquer forma, esta é apenas uma fotografia da 55ª Legislatura. Ao longo dos anos, poderemos ver uma dinâmica diferente e que merecerá ser acompanhada.

5. Estudos de caso: cooperação e conflito entre frentes

Tomaremos para um pequeno exercício três frentes maduras: a Ambientalista, a Agropecuária e a do Cooperativismo.

Quando a Câmara dos Deputados instituiu o registro das frentes parlamentares para fins de uso das dependências da Casa, a Frente Parlamentar Ambientalista foi a primeira a se registrar. Mantém-se atuante desde então. Na verdade, o grupo de parlamentares federais preocupados com a questão ambiental já se articulava anteriormente antes da exigência de registro das frentes na Câmara, desde a época da Assembleia Nacional Constituinte, com a chamada “Frente Verde”, comandada pelo ex-Deputado Fabio Feldmann (PSDB/SP). Observa-se, desse modo, que a Frente Ambientalista, apesar dos fortes vínculos que mantém com organizações que atuam em diversas frentes relacionadas ao meio ambiente, teve suas origens demarcadas dentro do próprio Congresso.

O atual Ministro do Meio Ambiente, Deputado Sarney Filho (PV/MA), atuou como coordenador geral da Frente Parlamentar Ambientalista desde a sua criação, o que reforça o seu papel de *agenda holder* nos processos decisórios afetos ao tema. Sua relação política

com o tema e com a frente proporcionou, em diferentes momentos políticos, assumir a pasta do Ministério do Meio Ambiente.

A frente organiza-se atualmente nos seguintes grupos de trabalho: Água; Clima; Conservação Marinha; Resíduos Sólidos; Bem-Estar dos Animais; Empresas e Responsabilidade Ambiental; Questões Urbanas; Questões Indígenas e Populações Tradicionais; Educação Ambiental; Cerrado e Caatinga; Florestas e Biodiversidade; e Energias Renováveis e Biocombustíveis. Em cada um desses grupos de trabalho, há um parlamentar coordenador. Em regra, esses coordenadores são parlamentares especialistas na questão ambiental. O atual coordenador geral da frente, Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP), sempre esteve à cargo de um dos grupos de trabalho.

Característica importante e peculiar da frente parlamentar ambientalista é a participação formalizada de um conjunto de organizações não governamentais. Há entidades ambientalistas acompanhando cada um dos grupos de trabalho. A SOS Mata Atlântica tem destaque nesse âmbito, por manter uma estrutura de pessoal mínima que apoia a organização dos eventos da frente e a sistematiza o monitoramento das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional.

Com o perfil da Frente Ambientalista a coloca na categoria de frente de *advocacy* ampla e endógena, ressaltando que tal endogenia foi fruto de um longo processo histórico de envolvimento de parlamentares com afinidade ao tema, bem como de uma ampla aceitação e colaboração com diversos setores da sociedade ligados ao meio ambiente.

A frente acompanha os trabalhos legislativos e também as políticas públicas implementadas pelo Executivo. No ano de 2015, o tema mais frequente nos debates da frente foi a crise hídrica e a COP 21. Tem expandido sua atuação progressivamente, inclusive mediante o incentivo à criação de frentes parlamentares ambientalistas nas assembleias legislativas estaduais, esforço em que o apoio da SOS Mata Atlântica também se coloca em destaque.

Apesar de ser uma frente com visibilidade política (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p. 8) e relevância nos processos decisórios relacionados à questão ambiental, a Frente Parlamentar Ambientalista tem apresentado dificuldades evidentes para fazer valer suas posições. Não obstante ter atualmente 231 deputados e oito senadores como membros, os parlamentares que realmente atuam em prol da frente são muito poucos, na prática os coordenadores dos grupos de trabalho. Isso chama novamente à questão de que o número de adesões não necessariamente quer dizer número efetivo de colaboradores.

As limitações da força política da frente ficam evidentes com o rastreamento do processo que gerou a lei florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012). Pode-se afirmar que, nesse processo, os dois polos principais em disputa foram, de um lado, a Frente Parlamentar Ambientalista e as organizações não governamentais ambientalistas ligadas a ela e, de outro,

a bancada ruralista, especialmente a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), e seus aliados (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p. 12).

No resultado desse processo, a Frente Parlamentar saiu derrotada. A FPA conseguiu ver suas principais demandas atendidas, o texto final da lei traz menor rigor do ponto de vista ambiental do que a lei antes vigente. Com o curso da aplicação da Lei nº 12.651/2012, contudo, o movimento ambientalista vem conseguindo reverter em parte esse quadro, por meio da construção de narrativas que levam a uma leitura mais rigorosa do texto legal, especialmente no que se refere ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Verifica-se assim que o trabalho contínuo com o perfil de *advocacy*, ainda que não tenha sido suficiente na discussão da lei, continua relevante na defesa da causa.

Fica evidente que a FPA foi muito mais eficiente que a Frente Ambientalista no que tange aos dispositivos legais da mais importante lei ambiental da atualidade. Vejamos o perfil dessa frente. As origens da FPA também podem ser remetidas aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, com os esforços articulados da bancada ruralista, antes representada pela União Democrática Ruralista (UDR).

Em 1995, foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura, integrada por deputados e senadores e, em 2002, criada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária. Ela passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em 2008, já sob as novas regras, que impuseram o registro como obrigatório para fins de uso das dependências da Câmara dos Deputados.

Diversamente da composição da Frente Parlamentar Ambientalista, os membros da FPA atuam de forma mais integrada. Há lideranças de destaque, entre eles o presidente, Deputado Marcos Montes (PSD/MG) ou o Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO), mas não somente um pequeno grupo de coordenadores de grupos de trabalho atuando de forma mais visível. Como comentamos no início deste trabalho, embora não seja equivalente à bancada ruralista, esta frente mantém com ela fortes vínculos. Além disso, o índice de reeleição dentro da frente é de mais de 70%.

O olhar da FPA é direcionado principalmente aos produtores com maior volume de recursos. Entre os objetivos do grupo explicitados na página oficial na Internet, coloca-se: “consolidar o posicionamento da Cadeia Produtiva do Agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional”. Esse objetivo não consta das finalidades explicitadas no estatuto da frente. Simionatto e Costa (2012, p. 220) destacam que o discurso dos ruralistas se alicerçou nos seguintes eixos: (i) instituição de novos códigos de conduta, mas conservando-se, ainda, as velhas e tradicionais posturas clientelistas e oligárquicas do setor; (ii) renovação da legitimidade das estruturas de poder dos grandes proprietários e empresários rurais; e, (iii) fortalecimento ao direito de propriedade, com o ocultamento da temática da questão agrária brasileira.

Essas características permitem inferir que a FPA se enquadra na categoria de frente de *lobby*, ampla e endógena.

Conformou-se, dessa forma, um grupo com grande poder sobre o plenário da Câmara, com influência na maior parte dos processos decisórios. A própria frente se define como “a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo”.

As demandas também são expressas de forma mais simples do que no caso dos ambientalistas. A FPA não se envolve em complexos debates sobre as mudanças climáticas ou a conservação da biodiversidade. Quer flexibilização de exigências para os proprietários rurais, créditos governamentais etc. O discurso é simples, direto e facilmente replicável pelos membros da frente. Trata-se de um dos aspectos típicos de uma atividade de *lobby* bem organizada.

A FPA possui também vice-presidentes regionais e vários coordenadores temáticos. Existe uma entidade voltada a apoiar os posicionamentos da frente a partir de debates estratégicos, o Instituto Pensar Agropecuária, com sede em Brasília. Em geral, pode-se afirmar que a frente tem uma organização muito bem articulada.

Cabe registrar, por fim, que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) tem relações evidentes com a FPA, mas não vínculo sistematizado, como se poderia supor pelo senso comum. A FPA é suficientemente consolidada como organização para estruturar sua própria agenda.

A terceira frente analisada, a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) atua no Congresso Nacional desde 1986 e participou ativamente dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Os artigos que incluem o cooperativismo na Constituição Federal são apontados como fruto do trabalho do grupo. Não obstante, sua origem endógena não seja fruto somente dessas conquistas, mas de um movimento mais recente. Depois de período pouco expressivo de representatividade política, ao final de 1995, os parlamentares iniciaram um movimento de fortalecimento da Frente Parlamentar que culminou com a sua reinstalação, em 1996, quando passou a ter uma atuação mais forte e organizada.

Como marca, a Frencoop tem em sua base de funcionamento a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Em praticamente todos os documentos de divulgação dos trabalhos da frente, Frencoop e OCB aparecem como parceiras. A OCB é o órgão máximo de representação das cooperativas no país, por força de uma legislação advinda do regime militar, a Lei nº 5.764/1971. Possui unidades em cada um dos 26 estados e no Distrito Federal, as Organizações Cooperativas Estaduais (OCEs). O sistema OCB divide as cooperativas em treze ramos: agropecuário; crédito; trabalho; transporte; saúde; educacional; habitacional; infraestrutura; produção; consumo; mineral; turismo e lazer; e especial.

Isto posto, chegamos à conclusão de que a Freencoop também é uma frente de *lobby*, ampla e endógena.

A organização da Freencoop reflete a complexidade do sistema cooperativista. Além do presidente, vices e cargos que costumam estar presentes em outras frentes, há na diretoria da frente representantes dos treze ramos do cooperativismo. Cabe registrar que nesta diretoria há vários parlamentares bastante atuantes na bancada ruralista, o que gera agenda comum com a FPA em vários pontos. Esse quadro provavelmente advém da tradição do país das cooperativas do ramo agropecuário e do caráter conservador da implementação do cooperativismo brasileiro (SILVA *et al.*, 2003, p. 80).

Mesmo que sejam identificadas razões históricas, há certamente algum nível de contradição nessa comunhão de agenda, já que o cooperativismo é, por definição, fundamentado na reunião de pessoas e não no capital. Na constituição de uma cooperativa, as pessoas obrigam-se a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro (art. 3º da Lei nº 5.764/1971). No entanto, parece que as agendas coincidentes foram mais frequentes e importantes para se estabelecer uma relação de cooperação.

6. Considerações Finais

Verifica-se que os canais de interlocução oferecidos pelo Congresso Nacional são amplos. Assim, para a compreensão da dinâmica do Legislativo, é necessário avançar além dos partidos políticos e das relações Executivo/Legislativo.

Existem muitas perguntas ainda não respondidas. O fenômeno da segmentação ou da aglutinação das frentes, as relações de cooperação ou conflito entre frentes e bancadas temáticas, seu o caráter endógeno ou exógeno, cujo desenvolvimento trará importantes respostas acerca dos estímulos de registro e de criação de frentes parlamentares, grau de sucesso e de insucesso de cada tipo de frente parlamentar e a relação com a sua maturidade ou efemeridade, enfim, muitos dos assuntos aqui mencionados e que demandam maior exploração. Também observamos um grande potencial no envolvimento das pesquisas em frentes e bancadas temáticas com aquelas relacionadas a redes de políticas públicas e como complemento da atuação dos parlamentares no desenvolvimento de suas carreiras políticas.

Estimulamos outros pesquisadores a adentrarem no tema ainda pouco explorado das frentes parlamentares, especialmente no que tange a formulações teóricas e metodológicas próprias. Existe um vasto conjunto de possibilidades de pesquisas ainda inexploradas nesse tema e a Ciência Política brasileira teria condições de oferecer preciosas contribuições. Os esforços de pesquisa mais avançada, especialmente da pós-graduação, precisam ir além dos estudos de caso pontuais, agregando mais experiências para em torno de um conjunto de

características oferecidas pelas frentes e bancadas parlamentares temáticas. Nesse sentido, acreditamos que a tipologia aqui proposta possa servir de estímulo para esse debate, colocando-a em teste e, porque não, desenvolvendo-a.

Referências

- AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- AINSWORTH, Scott. *Analyzing interest groups: group influence on people and policies*. New York e London: W.W. Norton & Company, 2002.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, p. 58-74, 2012.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política* (Impresso), p. 285-311, 2013.
- AVNER, Marcia. *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.
- BERGAN, Daniel E. Does grassroots lobbying work? A field experiment measuring the effects of an e-mail lobbying campaign on legislative behavior. *American politics research*, v. 37, n. 2, p. 327-352, 2009.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- BUCHANAN, J.; TOLLISON, R.; TULLOCK, G. *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station: A&M University Press, 1980.
- CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.*, v.18, n.36, p. 241-256, 2010.
- CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Arthur. T. M. Redes e Governança de Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 1-29, 2013.
- CARREIRÃO, Y. S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política* (Impresso), v. 14, p. 255-295, 2014.
- CLUVERIUS, John. *Grassroots Lobbying and Issue Salience: The Flattened Cost of Signals*. Working Paper. Department of Political Science, UNC-Chapel Hill. 2014.
- DINIZ, E. Empresariado, Estado y políticas públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio. *América Latina hoy*, v. 33, p. 125-156, 2003.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. *Locus revista histórica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.
- GALLAGHER, Michael, 2015. Election indices dataset at http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php. Acessado em junho de 2016.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Atualização da bancada evangélica: DIAP identificou 74 deputados. *Notícias*, 6 out. 2014. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24534:bancada-evangelica-levantamento-preliminar-do-diap-identifica-43-deputados&catid=59:noticias&Itemid=392. Acesso em: 26 out. 2014.
- DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. *Theories of the Democratic State*. New York: Palgrave, 2009.
- FERREIRA, Gabriela S. *Presidencialismo de coalizão no processo legislativo: um estudo sobre a coordenação Executivo-Legislativo no caso do Pré-Sal*. Monografia (graduação em ciência política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2014.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].

- GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press, 2004.
- GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. 1987. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 287-335.
- KINZO, Maria D'Alva G.. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, Feb. 2004.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- LARA, Marcelo; BENITES, Vagner. Bancada ruralista será fortalecida no Congresso Nacional. *Canal Rural*, 7 out. 2014. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/bancada-ruralista-sera-fortalecida-congresso-nacional-7971>. Acesso em: 30 out. 2014.
- MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. *A influência das bancadas informais no processo decisório*. Brasília: DIAP, 2014. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24563:a-influencia-das-bancadas-informais-no-processo-decisorio&catid=46:artigos&Itemid=207. Acesso em: 28 out. 2014.
- ROWLEY, C. K.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. *The political economy of rent-seeking*. Boston: Kluwer Academic Press, 1988.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The *Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners*. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The *Advocacy Coalition Framework: an Assessment*. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The *Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19-38.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 52-70, 2014a.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1975, p. 7-39, 2014b.
- SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 19-50, 2013.
- SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R.. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, v. 2, p. 215-234, 2012.
- TULLOCK, G. *Rent-seeking*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.