

Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil

Silvio Cascione^I , Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo^{II} 

^IEurasia Group, São Paulo, SP, Brasil.

^{II}Mestrado em Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil.

RESUMO Introdução: O objetivo do artigo é propor novos métodos para a medição do tamanho e do grau de institucionalização das frentes parlamentares temáticas a fim de investigar seu papel na construção de coalizões no Congresso Nacional. A pesquisa partiu da premissa segundo a qual, para substituir os partidos na formação de uma base governista no Legislativo, as frentes parlamentares precisam de muitos membros e um mínimo de organização para interferir de forma consistente e previsível nas votações. O problema, no entanto, é a ausência de dados confiáveis sobre o tamanho e o grau de institucionalização desses grupos. **Materiais e Métodos:** Dois métodos foram usados para preencher essa lacuna. Para aferir o tamanho das frentes parlamentares, foi realizado um *survey* onde os próprios deputados e senadores puderam declarar sua participação nesses grupos. Para a medição do grau de institucionalização, foi proposto um índice, com base na literatura sobre partidos políticos, no qual os dados do *survey* foram combinados com entrevistas com uma amostra representativa e não-aleatória de 20 frentes parlamentares. **Resultados:** A pesquisa demonstrou que as frentes parlamentares são significativamente menores do que aparentam ser com base na única informação publicamente disponível, a lista de assinaturas para registro formal na Câmara dos Deputados. Com exceção da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, as frentes temáticas reúnem não mais que algumas dezenas de parlamentares e têm um grau de institucionalização relativamente baixo. **Discussão:** Os dados sustentam a visão, majoritária na literatura, sobre o papel predominantemente informativo e simbólico das frentes parlamentares. Embora possam ter influência em determinados momentos do processo legislativo, não parecem reunir condições mínimas para sustentar uma coalizão governista. As evidências apresentadas permitem também aprimorar a classificação tipológica das frentes parlamentares, constatando a existência de bancadas temáticas com praticamente nenhuma organização, de caráter meramente simbólico, e outras com núcleos bastante reduzidos de atuação.

PALAVRAS-CHAVE: Frente parlamentar; presidencialismo de coalizão; institucionalização; relações Executivo-Legislativo; partidos políticos.

Recebido em 27 de Novembro de 2018. Revisado em 15 de Junho de 2019. Aceito em 4 de Setembro de 2019.

I. Introdução¹

¹Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

²Adotaremos a expressão frente para o grupo parlamentar temático formalmente registrado como tal na Câmara dos Deputados, como a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) ou a Frente Parlamentar Ambientalista. Bancadas temáticas não demandam

Frentes parlamentares temáticas podem sustentar uma coalizão presidencial no Congresso? A pergunta tem ganhado relevância após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 com uma plataforma de renovação da política. Com um discurso moralista contra a corrupção, o presidente eleito prometeu interromper as negociações características do presidencialismo de coalizão brasileiro nas últimas duas décadas, em que presidentes formavam suas bases legislativas em grande medida com o oferecimento de cargos e vantagens a líderes partidários. Em vez disso, Bolsonaro prometeu estabelecer uma relação com o Congresso baseada em ideias, na qual as frentes e bancadas temáticas², suprapartidárias, potencialmente terão papel de maior destaque. Exemplos disso estariam na indicação da deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS), coordenadora da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), para o Ministério da Agricultura, e do deputado federal Mandetta (DEM-MS), coordenador da Frente Parlamentar da Medicina, para a Saúde.

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão atribui aos partidos políticos o papel de organizadores da base parlamentar (Abranches 1988; Figueiredo

formalização. A chamada bancada ruralista tem interface grande de parlamentares, mas não se confunde com a FPA, por exemplo.

³Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10/11/2005, que “cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados”.

& Limongi 1998) e pouco discute o papel das frentes e bancadas temáticas. Isso se deve, em parte, à ascensão relativamente recente das frentes parlamentares como atores de destaque no Legislativo brasileiro. Embora bancadas temáticas se organizassem desde pelo menos os anos 1960, inclusive durante a Constituinte, foi apenas em 2005 que as frentes foram formalmente incorporadas aos regimentos do Legislativo³. Mais recentemente, trabalhos no Brasil e no exterior, com foco exclusivamente sobre as frentes parlamentares temáticas, também se afiliaram à ideia de que esses grupos não são substitutos dos partidos – e sim um complemento às suas atividades (Frade 1996; Coradini 2010; Ringe *et al.*, 2013).

Sem informações mínimas sobre a estrutura dessas organizações, é impossível contrapor-se a essa literatura e afirmar que as frentes parlamentares podem de fato concorrer com os partidos como pilares de uma coalizão, mesmo que parcial ou temporariamente. Dados relevantes sobre a estrutura e a dinâmica desses grupos parlamentares não estão imediatamente disponíveis. De modo geral, as únicas fontes de informação disponíveis sobre as frentes parlamentares são a lista de assinaturas para sua criação e o estatuto entregue para registro.

Este artigo busca preencher essa lacuna fundamental na literatura sobre estudos legislativos e bancadas temáticas com a apresentação dos resultados de pesquisa conduzida na Universidade de Brasília sobre o grau de institucionalização das frentes parlamentares no Brasil. A pesquisa, realizada ao longo de 2017 – portanto na legislatura imediatamente anterior à eleição de Bolsonaro –, partiu de um *survey* com amostra representativa e aleatória com os próprios deputados e senadores para que autodeclarassem a participação ativa em frentes parlamentares temáticas, como presença em reuniões ou comunicação em grupos de mensagem. Os resultados foram então organizados de modo a permitir estimativas sobre o real tamanho das frentes. A lista de assinaturas apresentada para registro na Câmara não se presta a esse fim, pois apenas serve para atender ao requisito formal de que cada um desses grupos seja criado por pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal⁴; após a apresentação das listas, não há qualquer controle sobre a participação nas frentes (Araújo & Silva 2016; Silva & Araújo 2019).

⁴Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10/11/2005, art. 2º.

Num segundo momento, entrevistas com membros e assessores de uma amostra das frentes em estudo permitiram uma classificação de acordo com o seu grau de institucionalização. Os resultados ofereceram bases empíricas para algumas considerações sobre as frentes parlamentares temáticas, em linha com a hipótese de que as frentes não se prestam a substituir os partidos na formação da coalizão governamental ou de oposição. Os achados confirmam que as frentes parlamentares têm um número muito menor de membros ativos do que aparentam com base em suas listas de criação entregues para registro. Isso vale inclusive para a principal exceção nesse universo, a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), que apesar de seu poder expressivo tem pouco mais de cem membros em atividade, cerca de metade da lista de assinaturas para sua formalização. Além disso, os achados indicam a participação limitada dos parlamentares em frentes temáticas, com alto percentual de deputados e senadores que efetivamente não atua em nenhuma frente, ou participa de apenas uma.

Por fim, os dados sugerem que a grande maioria das frentes não se constitui na prática como organização, sendo registradas apenas no papel ou lideradas por apenas um ou dois parlamentares. A razão para a existência dessas frentes limitadas merece investigação mais cuidadosa. Uma hipótese é a de que sirvam como veículo para deputados e senadores 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 Victor e Ringe (2009) sobre o papel das frentes como difusoras de informação dentro do Congresso.

Após esta introdução (I), segue uma apresentação das discussões mais atuais sobre frentes parlamentares na literatura nacional e estrangeira (II). As duas seções posteriores apresentam a metodologia da pesquisa empírica. A primeira (III) descreve o *survey* usado para medir o tamanho efetivo dessas organizações e a segunda (IV) apresenta como se inferiu o grau de institucionalização das frentes parlamentares no Brasil. Os resultados são apresentados na seção seguinte (V). Na seção de conclusões (VI), apresentam-se considerações sobre as limitações das frentes para substituir partidos de forma sistemática na construção de uma coalizão de governo ou de oposição, bem como contribuições à definição tipológica desses grupos temáticos.

II. Conceitos básicos sobre frentes parlamentares

⁵O Senado Federal não possui registro de frentes parlamentares suprapartidárias, mas os grupos registrados na Câmara podem incluir senadores.

⁶Para acesso à lista atualizada, ver: <http://www.camara.leg.br/inter-net/deputado/frentes.asp>

⁷Ocorre o mesmo fenômeno nas assinaturas exigidas para a apresentação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Os parlamentares tendem a assinar independentemente do conteúdo, para contar com apoio quando resolverem apresentar proposta de seu interesse.

⁸Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10/11/2005, art. 4º.

As frentes parlamentares, segundo a definição formal da Câmara dos Deputados⁵, são associações de membros do Legislativo Federal *de vários partidos* que se juntam para promover o debate e a legislação sobre *determinado tema* de interesse da sociedade. Registra-se a existência desses grupos desde o fim do Estado Novo, com a criação da Frente Parlamentar Nacionalista - FPN (Sena 2007). A literatura sobre grupos de pressão no Brasil também registra a atuação expressiva de blocos suprapartidários a partir da segunda metade da década de 1980, inclusive durante a Assembleia Nacional Constituinte (Aragão 1994; Sena 2007). Desde então, houve intensa proliferação das frentes. Em novembro de 2018, 340 dessas organizações estavam formalmente registradas na Câmara dos Deputados⁶.

A grande quantidade de frentes parlamentares temáticas parece decorrer do fato de que as exigências para registro são poucas. A frente precisa apenas das assinaturas de um terço dos parlamentares do Congresso, indicar um coordenador e registrar um estatuto para ter sua existência reconhecida pela Câmara. O registro precisa ser renovado a cada legislatura. Não há qualquer outro requisito. Não há também supervisão ou monitoramento sobre as atividades das frentes. Por isso, ponto muito importante é que o número de assinaturas para registro não reflete o tamanho das bancadas temáticas. Parlamentares assinam a lista de membros mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo nem pretendam ter, porque entendem que podem precisar desse mesmo apoio quando decidirem liderar a criação de frente de seu interesse (Araújo & Silva 2016)⁷, refletindo um esquema de jogos repetidos. Mesmo sem uma medição precisa, a literatura sobre frentes parlamentares já reconhecia que esses grupos normalmente se organizam em torno de núcleos de operação bastante compactos, com uma distinção importante entre membros “efetivos” e “colaboradores” (Coradini 2010).

As frentes podem ter senadores entre seus integrantes; neste caso, são denominadas “mistas”. Formalizadas, as frentes podem requerer o uso temporário de auditórios e outros espaços similares no Congresso para reuniões, assim como ter suas atividades divulgadas pelos canais de comunicação da Casa – televisão, rádio, jornal e Internet. A Câmara, porém, estabeleceu um importante limite: as atividades das frentes não podem implicar na contratação de pessoal ou compra de passagens aéreas com recursos oficiais⁸. A Casa não garante, também, espaços permanentes nem transmissões completas de eventos, ou seja, o fato de uma frente pleitear um desses benefícios não reduz a possibilidade de outra fazer o mesmo.

As frentes parlamentares temáticas não são um fenômeno exclusivamente brasileiro. Há extensa literatura dedicada ao tema, especialmente nos Estados

Unidos, vinculada às discussões sobre grupos de interesse, *lobbying* e processo legislativo. Internacionalmente, as frentes podem ser conhecidas como *legislative caucus*, *legislative member organizations* ou *congressional member organizations*. Levantamento de Ringe, Victor & Carman (2013) revelou a existência de frentes parlamentares em 25 países em uma amostra com 45 nações), sendo que em catorze desses casos – Brasil incluído – esses grupos estavam institucionalizados em alguma medida. Os mesmos autores notam a presença de frentes parlamentares em diferentes circunstâncias: sistemas bipartidários (e.g. Estados Unidos) ou multipartidários (e.g. Brasil); sistemas eleitorais majoritários (e.g. Reino Unido) ou proporcionais (e.g. África do Sul); parlamentos grandes (e.g. Japão) ou pequenos (e.g. Israel).

Os mesmos autores sugerem três funções principais para as frentes parlamentares em um sistema político. A primeira é reduzir o custo de troca de informações entre os membros da frente e com integrantes do governo e da sociedade civil. A segunda função é facilitar a coordenação política, com a frente sendo usada como plataforma para o estabelecimento de agendas, a construção de coalizões e a articulação política fora das instâncias partidárias. A terceira função é servir como mecanismo de sinalização de preferências, no qual a frente é usada por políticos para indicar sua ideologia e suas preferências aos pares, ao governo, a eleitores e a financiadores (Ringe *et al.*, 2013). Essas três funções podem ser denominadas respectivamente como informativa, distributiva e simbólica.

Tem-se consolidado na literatura nacional e internacional o entendimento de que as bancadas suprapartidárias, de modo geral, complementam o trabalho dos partidos, sem de fato se apresentarem como concorrentes ou substitutas das legendas na coordenação do processo legislativo (Frade 1996; Coradini 2010; Ringe *et al.*, 2013).

As frentes, no Brasil e no exterior, complementam o trabalho dos partidos porque permitem um enfoque temático específico, não precisam estar permanentemente em atividade para existirem e não exigem exclusividade dos políticos, permitindo múltiplas filiações em temas diferentes (Frade 1996; Sena 2007). Entretanto, não têm condições de verdadeiramente concorrer com os partidos organizados porque não gozam de importantes prerrogativas exclusivas aos partidos: distribuição de recursos, indicação de lideranças e tempo regimental de fala.

Por causa de suas características, as frentes e bancadas suprapartidárias raramente têm condições de determinar os votos de seus integrantes. Mesmo assim, elas podem influenciar a agenda indiretamente por meio da difusão de ideias (Vega 1993; Ainsworth & Akins 1997; Ringe *et al.*, 2013), sensibilizando os partidos para suas pautas.

O fato de essa influência ser indireta não implica que ela seja insignificante (Ringe *et al.*, 2013): de fato, 84,5% dos representantes de entidades públicas e privadas com cadastro na Câmara dos Deputados avalia que os líderes de frentes parlamentares são atores estratégicos no processo legislativo (Santos *et al.*, 2017). Partidos e frentes se completam na arena legislativa. Como notam Araújo & Silva (2016), a própria institucionalização formal das frentes temáticas e o fato de não ter ocorrido movimento no sentido de cercear seu funcionamento ou atividade já são importantes indícios de que o campo da política assimilou a convivência mútua entre os dois grupos.

O resumo desta literatura é que, entre as três funções das frentes parlamentares suprapartidárias, a informativa é a mais proeminente. O papel primordial das frentes seria o de servir como circuitos de informação no âmbito do parlamento, construindo pontes entre setores da sociedade civil e parlamentares

e entre os próprios congressistas com interesses afins (Ringe *et al.*, 2013). Essas redes, uma vez formadas, qualificam a discussão legislativa, facilitam a intervenção dos grupos de interesse no processo legislativo e permitem aos parlamentares sinalizarem a seus pares e a seus eleitores as suas preferências e afinidades temáticas e ideológicas.

Contrariamente a esse consenso na literatura acadêmica, porém, tem havido crescente debate no meio político e na mídia a respeito do papel que as frentes parlamentares poderiam ocupar na 56ª Legislatura, entre 2019 e 2023, no primeiro mandato de Jair Bolsonaro como Presidente da República. A ideia, defendida por aliados do presidente eleito durante a campanha e após a vitória, é a de estabelecer um presidencialismo de coalizão revisitado. Em vez de negociar cargos e verbas com lideranças partidárias para garantir votos no Congresso, prática cada vez mais vista como imoral e corrupta pela população, a ideia passou a ser negociar apoio à agenda do governo em bases temáticas, quadro em que se passa a atribuir maior peso à função distributiva das frentes parlamentares, e menos à função informativa. Nesse contexto, a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) foi agraciada com a indicação de sua presidente, deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS), para o Ministério da Agricultura, em retribuição ao apoio público declarado pela FPA ao então candidato Bolsonaro durante a campanha. Da mesma forma, o deputado federal Luiz Henrique Mandetta (DEM-MS), organizador da Frente Parlamentar da Medicina, foi o nome indicado para assumir o Ministério da Saúde⁹. De forma explícita, Bolsonaro prometeu acabar com o chamado “toma-lá-dá-cá” e inovar no relacionamento com o Legislativo.

⁹Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/mandetta-pode-ser-ministro-da-saude-diz-bolsonaro>. Acesso em: 27 mar. 2020.

Faz sentido, pelo menos à primeira vista, que o experimento proposto por Bolsonaro seja positivo dentro das áreas de atuação de cada frente parlamentar. Em outras palavras, que um eventual alinhamento do Executivo com o Congresso em assuntos relacionados à agropecuária facilite a aprovação de propostas relacionadas ao setor. Mas cabe questionar, à luz da teoria apresentada acima, se esse alinhamento temático poderia transbordar para outras áreas; ou seja, que a FPA se manteria alinhada ao governo em outros assuntos, principalmente os mais controversos, como as reformas fiscal e do sistema de Previdência Social, mesmo que não disponha das mesmas prerrogativas dos partidos para fechar questão e punir dissidentes.

Supondo-se que sim – que as frentes parlamentares possam contrariar a literatura existente e garantir ao presidente eleito condições de gerir uma coalizão no Congresso de maneira menos dependente dos líderes partidários -, essa afirmação ainda se sustenta em outra premissa, a de que as frentes dispõem de um grande contingente de membros, com um mínimo de organização, para interferir nas votações em comissões e plenário. É preciso admitir que não há dados suficientes para sustentar essa assertiva. A principal informação pública disponível sobre a composição das frentes parlamentares é a lista de assinaturas para sua criação, que notoriamente inclui muitos congressistas sem vinculação alguma com o tema. Testar essa premissa a respeito da composição desses grupos é o primeiro passo para entender a plausibilidade do argumento a favor da função distributiva das frentes parlamentares.

III. Metodologia – medindo o tamanho efetivo das frentes

A verificação da premissa sobre a organização das frentes parlamentares temáticas foi possível a partir de dados coletados e analisados pelos autores no âmbito de pesquisa mais ampla sobre o tema. Os elementos dessa pesquisa que são trazidos para discussão neste artigo se referem aos dados sobre tamanho e institucionalização das frentes parlamentares temáticas.

Quanto ao tamanho, a medição se deu a partir de um questionário. Em vez de coletar os dados junto às lideranças das frentes, que teriam o incentivo de superestimar o tamanho de suas bancadas, optou-se por uma abordagem individual, em que os próprios parlamentares pudessem autodeclarar as frentes nas quais mantêm atividade.

O questionário continha duas perguntas abertas:

- *Em quais frentes parlamentares o Deputado/Senador atuou no último ano (desde maio de 2016)?*
- *De que forma o Deputado/Senador atuou nas referidas frentes parlamentares durante esse período?*

As perguntas do *survey* foram pensadas de modo que pudessem ser respondidas não apenas pelo parlamentar, mas também por integrantes dos gabinetes, com o objetivo de maximizar o número de respostas. Dessa forma, caso o deputado ou senador não estivesse disponível para responder, seria possível recorrer a fontes de informação secundárias, como a chefia de gabinete ou algum assessor legislativo. Essa configuração das perguntas, por outro lado, impediu que o *survey* fosse aproveitado para reunir dados subjetivos dos parlamentares – opiniões, impressões e julgamentos de valor – a respeito das bancadas suprapartidárias.

O *survey* foi realizado entre maio e junho de 2017 no Senado Federal e entre junho e novembro de 2017 na Câmara dos Deputados. O recorte temporal das perguntas (a partir de maio de 2016) foi pensado com o objetivo de limitar as respostas apenas para identificar apenas as frentes parlamentares com um mínimo de atividade. Por um lado, optou-se deliberadamente por desconsiderar o início da legislatura, período em que a maior parte das frentes parlamentares são lançadas¹⁰, muitas das quais para nunca mais se reunirem. Por outro lado, era importante que o recorte temporal não fosse demasiadamente curto, cobrindo apenas semanas ou meses, para não correr o risco de subestimar a participação de parlamentares em frentes com atividade esporádica.

O maior interesse desta pesquisa estava na primeira pergunta do questionário, que listava as frentes parlamentares. A segunda pergunta, indagando sobre o tipo de participação em cada frente, servia para qualificar a primeira: caso o deputado ou senador não soubesse elaborar o tipo de participação, ou se essa atuação fosse restrita apenas à assinatura da lista de criação da frente, o dado da primeira pergunta seria desconsiderado.

O *survey* reuniu dados sobre 312 deputados e 55 senadores, selecionados de forma aleatória. As Tabelas 1 e 2 demonstram a representatividade da amostra, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, considerando-se gênero, partido e estado de cada participante. Com isso, foi possível inferir o tamanho real de cada frente parlamentar, com margem de erro de 3 pontos percentuais, para um nível de confiança de 95%¹¹.

Tabela 1 - Perfil da amostra na Câmara dos Deputados

Categorias	Total	Amostra	Diferença
Homens	89,6%	89,7%	-0,1 p.p.
Mulheres	10,4%	10,3%	0,1 p.p.
DEM	5,7%	5,5%	0,2 p.p.
PCdoB	2,3%	2,6%	-0,2 p.p.
PDT	3,7%	5,1%	-1,4 p.p.

¹⁰As frentes necessitam renovar seu registro a cada início de legislatura, consoante o Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10/11/2005.

¹¹Como a população de parlamentares é inferior a 2 mil, foi preciso aplicar um fator de correção, $\sqrt{(N - n) / (N - 1)}$, em que N representa o tamanho da população.

Tabela 1 - cont.

Categorias	Total	Amostra	Diferença
PEN	0,6%	0,6%	-0,1 p.p.
PHS	1,4%	1,6%	-0,2 p.p.
PMB	0,2%	0,3%	-0,1 p.p.
PMDB	12,5%	11,6%	0,9 p.p.
PP	9,2%	10,3%	-1,1 p.p.
PPS	1,8%	2,3%	-0,5 p.p.
PR	7,6%	10,0%	-2,4 p.p.
PRB	4,5%	4,2%	0,3 p.p.
PROS	1,0%	0,3%	0,7 p.p.
PRP	0,2%	0,0%	0,2 p.p.
PSB	6,8%	3,9%	3,0 p.p.
PSC	2,0%	1,9%	0,0 p.p.
PSD	7,2%	6,4%	0,8 p.p.
PSDB	9,2%	11,9%	-2,7 p.p.
PSL	0,4%	0,6%	-0,3 p.p.
PSOL	1,2%	1,0%	0,2 p.p.
PT	11,3%	9,3%	2,0 p.p.
PTB	3,3%	3,5%	-0,2 p.p.
PTdoB	0,8%	0,3%	0,5 p.p.
PTN	2,5%	3,5%	-1,0 p.p.
PV	1,2%	1,3%	-0,1 p.p.
REDE	0,8%	0,3%	0,5 p.p.
SD	2,7%	1,6%	1,1 p.p.
Sem partido	0,0%	0,3%	-0,3 p.p.
AC	1,6%	1,9%	-0,4 p.p.
AL	1,8%	1,6%	0,2 p.p.
AM	1,6%	1,6%	0,0 p.p.
AP	1,6%	1,9%	-0,4 p.p.
BA	7,4%	8,3%	-0,9 p.p.
CE	4,3%	4,8%	-0,5 p.p.
DF	1,6%	1,6%	0,0 p.p.
ES	2,0%	1,9%	0,0 p.p.
GO	3,3%	3,5%	-0,2 p.p.
MA	3,5%	2,9%	0,6 p.p.
MG	10,4%	11,5%	-1,2 p.p.
MS	1,6%	1,0%	0,6 p.p.
MT	1,6%	1,9%	-0,4 p.p.
PA	3,3%	2,2%	1,1 p.p.
PB	2,3%	1,9%	0,4 p.p.
PE	4,9%	3,2%	1,7 p.p.
PI	2,0%	1,6%	0,4 p.p.
PR	5,9%	5,1%	0,7 p.p.
RJ	9,0%	8,3%	0,7 p.p.

Tabela 1 - Cont.

Categorias	Total	Amostra	Diferença
RN	1,6%	1,6%	0,0 p.p.
RO	1,6%	2,2%	-0,7 p.p.
RR	1,6%	1,6%	0,0 p.p.
RS	6,1%	7,4%	-1,3 p.p.
SC	3,1%	4,2%	-1,0 p.p.
SE	1,6%	1,0%	0,6 p.p.
SP	13,7%	13,8%	-0,1 p.p.
TO	1,6%	1,3%	0,3 p.p.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

Tabela 2 - Perfil da amostra no Senado

Categoria	Total	Amostra	Diferença
Homens	84,0%	78,2%	-5,8%
Mulheres	16,0%	21,8%	5,8%
DEM	5,0%	5,5%	0,5%
PCdoB	1,3%	1,8%	0,6%
PDT	2,5%	3,6%	1,1%
PMDB	27,5%	30,9%	3,4%
PP	8,8%	5,5%	-3,3%
PPS	1,3%	1,8%	0,6%
PR	5,0%	5,5%	0,5%
PRB	1,3%	0,0%	-1,3%
PSB	7,5%	10,9%	3,4%
PSC	1,3%	0,0%	-1,3%
PSD	6,3%	9,1%	2,8%
PSDB	13,8%	9,1%	-4,7%
PT	11,3%	9,1%	-2,2%
PTB	2,5%	1,8%	-0,7%
PTC	1,3%	0,0%	-1,3%
PTN	2,5%	1,8%	-0,7%
REDE	1,3%	1,8%	0,6%
Sem partido	0,0%	1,8%	1,8%
AC	3,7%	3,8%	0,1%
AL	3,8%	1,9%	-1,9%
AM	3,8%	5,7%	1,9%
AP	3,8%	5,7%	1,9%
BA	3,8%	5,7%	1,9%
CE	3,8%	5,7%	1,9%
DF	3,8%	3,8%	0,0%
ES	3,8%	3,8%	0,0%
GO	3,8%	1,9%	-1,9%
MA	3,8%	3,8%	0,0%

Tabela 2 - Cont.

MG	3,8%	3,8%	0,0%
MS	3,8%	3,8%	0,0%
MT	3,8%	3,8%	0,0%
PA	3,8%	3,8%	0,0%
PB	3,8%	1,9%	-1,9%
PE	3,8%	5,7%	1,9%
PI	3,8%	3,8%	0,0%
PR	3,8%	3,8%	0,0%
RJ	3,8%	1,9%	-1,9%
RN	3,8%	3,8%	0,0%
RO	3,8%	1,9%	-1,9%
RR	3,8%	3,8%	0,0%
RS	3,8%	3,8%	0,0%
SC	3,8%	5,7%	1,9%
SE	3,8%	3,8%	0,0%
SP	3,8%	3,8%	0,0%
TO	3,8%	3,8%	0,0%

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

IV. Metodologia – medindo o grau de institucionalização das frentes

Quanto ao grau de institucionalização das frentes parlamentares temáticas, a pesquisa partiu de referências bibliográficas sobre instituições e partidos para propor a construção de um indicador. Desse indicador podem-se extrair algumas informações sobre o tema em debate neste artigo.

A ideia de institucionalização de uma determinada organização ou prática é costumeiramente entendida como o processo de padronização de crenças, expectativas ou comportamentos (Huntington 1968; Meyer & Rowan 1977; Mainwaring & Scully 1995; Peres 2000; Bolognesi 2012). Ou seja, o processo de criação e consolidação de uma instituição, conferindo-lhe estabilidade e valores.

Não há definição universal sobre o que seja uma instituição; os enunciados geralmente variam em torno da ideia de que as instituições são as “regras do jogo”, escritas e não-escritas, que moldam a sociedade e o comportamento humano dentro de padrões previsíveis (North 1990). As regras podem ser impostas por uma autoridade ou internalizadas por meio da socialização e da educação, e são independentes de atores individuais, sendo capazes de sobreviver a uma considerável troca de integrantes da instituição (March & Olsen 1989). As instituições existem no nível do indivíduo – como o aperto de mão –, da organização, do campo de atividade ou da sociedade. Elas são capazes tanto de restringir quanto de potencializar o comportamento: embora as regras naturalmente imponham limites, elas também permitem escolhas que não existiriam de outra forma (Hodgson 2006).

A noção de institucionalização de uma frente parlamentar, portanto, supõe uma organização minimamente estável e com rotinas padronizadas dentro do Congresso Nacional. Em que pese a ausência de referência teórica para o estudo da institucionalização de frentes parlamentares – à exceção de Frade (1996) –, existe na literatura uma discussão razoável acerca da institucionalização de

partidos e sistemas partidários, inclusive no Brasil (Mainwaring & Scully 1995; Peres 2000; Bolognesi 2012).

Entende-se que essa perspectiva se ajusta melhor ao estudo das frentes parlamentares do que Polsby (1968) e outros autores que analisam a institucionalização ou a profissionalização (Squire 1992, 2007) de legislativos. As frentes parlamentares no Brasil ainda têm limites fluídos como organização, regras internas diversas, não detalhadas e pouco formalizadas, sequer se registram como pessoa jurídica ou têm equipe própria. Mas sua quantidade tem crescido muito nos últimos anos no país e, também, sua atuação paralelamente aos partidos políticos (Araújo & Silva 2016; Silva & Araújo 2019), constatação que impulsionou a pesquisa cujos resultados são aqui apresentados. Em que medida esse quadro mais recente tem sido acompanhado de processos de institucionalização?

Huntington (1968) sugeriu que a institucionalização dos partidos pode ser medida por meio de quatro variáveis: *adaptabilidade*, *complexidade*, *autonomia* e *coesão*. Autores posteriores (Peres 2000; Randall & Svasand 2002; Bolognesi 2012) interpretaram que as variáveis de Huntington resumem o processo de institucionalização a dois eixos dimensionais: um eixo estrutural (ou organizacional), e um eixo atitudinal. Ou seja, um eixo referente à mecânica da organização em si e outro referente à postura dos agentes em relação à instituição. Seria possível que uma instituição fosse desequilibrada, com estrutura razoavelmente forte, mas sem estar associada a um sistema de crenças relevante, ou vice-versa (Bolognesi 2012). Essas duas dimensões de análise estão associadas à definição original de Huntington para a institucionalização, assumida como o processo que confere estabilidade e valor a uma instituição.

Transpondo-se a discussão sobre partidos para o contexto das frentes parlamentares, é preciso atribuir maior peso ao eixo estrutural, em detrimento do eixo atitudinal, de valores. O aspecto estrutural da institucionalização de frentes está muito claro: trata-se do processo em que uma bancada suprapartidária se registra junto à Câmara dos Deputados, desenvolve uma estrutura complexa, estabelece rotinas para atribuição de tarefas e tomada de decisões, torna-se capaz de sobreviver à troca de legislaturas – superando a necessidade de seguidos registros – e incorpora a voz de um grupo de pressão no parlamento de modo impessoal, sem estar vinculada somente a um parlamentar-ícone. Frade (1996) já capturava a essência desse processo de institucionalização como aquele em que a bancada passava a atuar de forma ostensiva, mediante reuniões periódicas, estabelecimento de pautas e o traçado de estratégias. Qualquer modelo analítico sobre a institucionalização das frentes parlamentares, portanto, precisa levar em conta a questão estrutural desse processo.

O eixo atitudinal foi assumido como menos relevante neste contexto. Tomando emprestada a terminologia de Randall e Svasand (2002), considere-se a questão da infusão de valores. Essa variável deveria medir a capacidade de a instituição agregar seus membros por dar a eles uma identidade em comum, como se a participação na frente parlamentar fosse importante em si mesma, independentemente de qualquer outra vantagem ou interesse utilitário. Essa lógica contraria o entendimento da frente parlamentar como uma rede de laços fracos com papel secundário na rotina dos congressistas (Ringe *et al.*, 2013). A identidade ou ideologia que une os parlamentares antecede à existência da frente: ninguém é ruralista porque é membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), e sim o contrário: os membros da FPA, pelo menos os ativos, pertencem à frente porque são ruralistas. Essa premissa não é desafiada pela literatura brasileira nos estudos de caso (Simionatto & Costa 2012; Corrêa 2015; Lima 2016; Mendes 2017).

Do ponto de vista estrutural, a medida do grau de institucionalização da frente parlamentar deve, então, procurar sinais de complexidade organizacional, padronização de rotinas, adaptabilidade e longevidade. Uma frente com alto grau de institucionalização é uma organização com maior equilíbrio, no qual seus participantes não estão interessados em alterá-la exceto de modo incremental e por consenso (O'Donnell 1996). São frentes com tendência à perenidade e que têm comportamento razoavelmente previsível, condição necessária para que se prestem a acordos sofisticados como os que sustentam uma coalizão presidencial. Frentes com baixo grau de institucionalização, por outro lado, são organizações mais suscetíveis a mudanças e de comportamento mais errático.

À luz desses conceitos, foi proposto um indicador sintético para a medição do grau de institucionalização, denominado neste artigo como Índice de Grau de Institucionalização (IGI). A utilidade desse indicador foi a de viabilizar comparações entre diferentes frentes parlamentares e seus estágios de institucionalização, permitindo posteriormente que se buscassem inferências sobre as consequências desse processo. Não houve intenção de que os indicadores pudessem ser lidos como uma medição absoluta do grau de institucionalização, ou de permitir a comparação direta com outros tipos de instituição como partidos políticos. A utilidade dos dados para a discussão deste artigo, a respeito da capacidade de frentes parlamentares competirem com os partidos no processo de formação de coalizões, vem mais dos subcomponentes desse indicador e de outras evidências pontuais que puderam ser compiladas. Optou-se por não adotar pesos diferenciados para as dimensões consideradas no IGI. Como as frentes parlamentares e sua institucionalização ainda são campo pouco explorado de pesquisa, não há elementos que pudessem sustentar ponderações nesse sentido.

Entre os subcomponentes, a longevidade de uma frente parlamentar foi medida pela quantidade de legislaturas desde sua fundação. Também se considerou se a existência de uma frente parlamentar precedia à permissão de registro, passo no qual o levantamento de Frade (1996) serviu como referência. A adaptabilidade de uma frente foi aferida pela existência de trocas em suas lideranças desde sua criação. Também foi medida pela quantidade de parlamentares que usam a palavra na Câmara ou no Senado para falar em nome da frente; se for apenas um, a frente terá seu destino mais vinculado à sorte deste parlamentar específico, com risco maior de descontinuidade. A complexidade da frente foi medida por indicadores de divisão e especialização do trabalho dentro da frente. A frente possui coordenadores regionais ou temáticos? Possui canal próprio de comunicação ou assessoria de imprensa? Por fim, a padronização de rotinas foi medida pela regularidade de reuniões e da realização de eventos externos.

Tendo à mão um indicador sobre o grau de institucionalização das frentes parlamentares, a medição foi realizada sobre uma amostra limitada, porém representativa, do conjunto de bancadas. O tamanho da amostra foi decidido com base no tempo disponível – cerca de dois meses – para esse estágio da pesquisa. A medição ocorreu entre outubro, quando o *survey* sobre o tamanho das frentes estava praticamente concluído, e novembro de 2017. Foram escolhidas, então, vinte frentes parlamentares, de forma não-aleatória. O primeiro critério para escolha das frentes parlamentares foi ter aparecido no *survey*; dessa forma, entre as 306 bancadas registradas nesta legislatura (2015-2018) até novembro de 2017, 214 eram elegíveis. O critério seguinte foi buscar a maior diversidade possível em quatro importantes características: natureza de atuação – *lobby* ou *advocacy* –, abrangência – ampla ou focalizada –, tamanho e tempo de existência.

A qualificação em termos de natureza de atuação e abrangência baseou-se em Araújo e Silva (2016). As frentes de *advocacy* são aquelas em defesa de ideias mais gerais e que atuam desejando a adesão da maior parcela possível da sociedade. As frentes de *lobby* nascem relacionadas a um grupo de interesse. A categoria de frentes amplas reúne aquelas que lidam com grandes temas, setores econômicos, segmentos ou extratos sociais. Por seu turno, as frentes focalizadas são aquelas que apresentam objetivo vinculado a áreas econômicas específicas, a públicos-alvo identificáveis ou mesmo a assuntos claramente pontuais. Note-se que as características trabalhadas pelos referidos autores expõem, por si só, diferenças importantes entre as frentes e os partidos políticos. Os partidos defendem plataformas multitemáticas direcionadas ao conjunto da população, ou pelo menos é esperado que o façam. A atuação temática da frente, em perspectiva ampla ou focalizada, gera especialização.

A escolha não aleatória de casos para estudo considerou o raciocínio de autores como King, Keohane e Verba (1994) de que em estudos de natureza qualitativa faz mais sentido ter uma escolha informada – e justificada – sobre a amostra, do que um mero sorteio.

Em cada caso, a pesquisa de campo consistiu em obter dados que permitissem a construção de um índice de institucionalização baseado nas quatro dimensões já referidas: complexidade, adaptabilidade, padronização e longevidade. Duas variáveis foram formuladas para cada dimensão, todas objetivas. As variáveis eram binárias, com pontuação 1 em caso de resposta afirmativa e 0 em caso de resposta negativa. A pontuação de cada frente parlamentar poderia, portanto, variar de 0 (nenhuma institucionalização) a 8 (extrema institucionalização) dentro desse índice. As variáveis estão descritas no Quadro 1, na seção de resultados e discussão.

Foi dada preferência a fontes primárias de informação para a medição das variáveis. Foram realizadas dezesseis entrevistas. O acervo de discursos e notícias oficiais – Agência Câmara e Agência Senado – e as publicações das próprias frentes parlamentares em meios impressos e eletrônicos também foram consultados como fontes para a medição da institucionalização, disponibilizando informações que não puderam ser obtidas com as entrevistas e permitindo a checagem de dados ambíguos.

Especificamente, para a medição de V2 (longevidade), teve-se como referência o trabalho de Frade (1996) e a relação das frentes parlamentares que buscaram registro na Câmara dos Deputados mesmo antes do Ato da Mesa

Quadro 1 - Variáveis para medição do grau de institucionalização (IGI)

	Variável	Dimensão
V1	Precede atual legislatura?	Longevidade
V2	Precede norma sobre registro?	Longevidade
V3	Houve troca de liderança desde criação?	Adaptabilidade
V4	Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	Adaptabilidade
V5	Membros se reúnem regularmente?	Padronização
V6	Promove eventos?	Padronização
V7	Possui coordenadores regionais ou temáticos?	Complexidade
V8	Possui assessoria externa (profissionais contratados fora do âmbito do gabinete parlamentar produzindo conteúdo ou prestando serviços exclusivamente à frente)?	Complexidade

Fonte: elaborado pelos autores.

nº 69, de 10 de novembro de 2005 (Brasil 2005). Essa relação está disponível na página oficial da Câmara. Para a medição de V4 (adaptabilidade), foi possível utilizar os motores de busca das páginas da Câmara e do Senado na Internet com o texto integral dos discursos realizados pelos parlamentares em plenário. Embora idealmente fosse interessante realizar a busca também nos discursos realizados nas comissões, essa ferramenta se mostrou instável e não pôde ser utilizada.

V. Resultados e discussão

O *survey* sobre a participação em frentes parlamentares confirmou a expectativa de que a grande maioria dos deputados e senadores assina as listas de participação nas frentes sem envolver-se de maneira regular em atividades relacionadas aos grupos.

O *survey* reuniu dados sobre 312 deputados e 55 senadores, totalizando 367 parlamentares. A amostra, portanto, reuniu informações sobre 62% dos congressistas (61% dos deputados e 68% dos senadores), número bastante representativo. Ao todo, 214 frentes parlamentares foram mencionadas, de um total de 306 bancadas registradas em novembro de 2017¹².

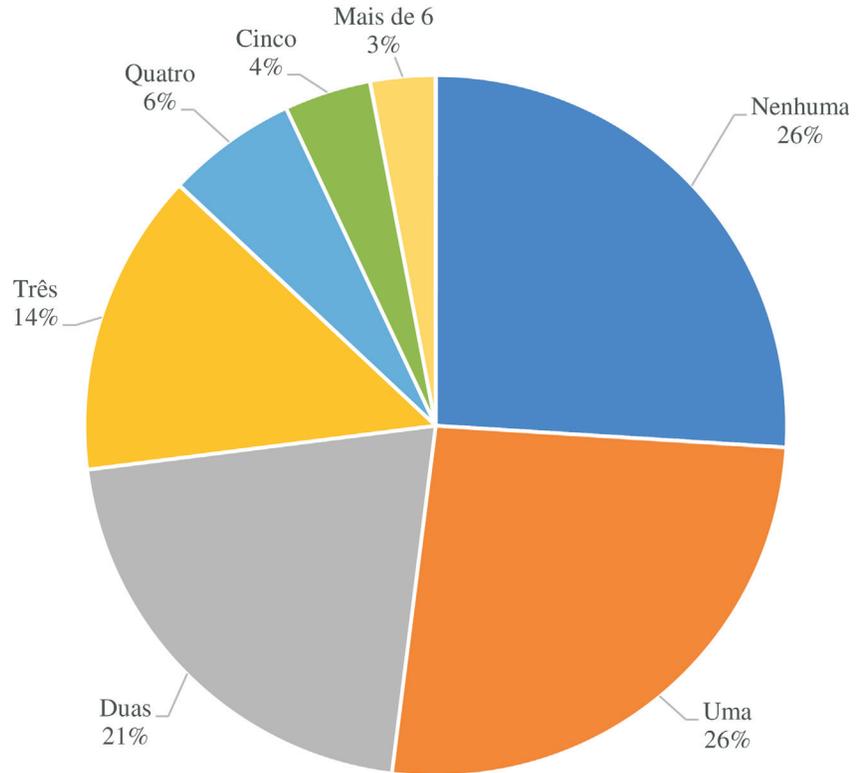
¹²Os resultados da pesquisa podem ser consultados em <https://tinyurl.com/y2ua6des>, Acesso em: 27 mar.2020.

A maioria dos deputados (74%) e dos senadores (56%) declarou participar de ao menos uma bancada registrada no período de interesse da pesquisa (maio de 2017 a novembro de 2018). Esses números evidenciam o alcance das frentes parlamentares no Legislativo. Frade (1996) também encontrou números elevados em seu levantamento sobre bancadas partidárias, quando calculou que 89% dos deputados e 70% dos senadores tinham algum envolvimento nesses grupos. Os dados levantados por Frade (1996) são antigos e anteriores à exigência de adesão de um terço dos parlamentares estabelecida como requisito para registro na Câmara, o que dificulta a comparação.

A participação, entretanto, é concentrada em poucas frentes parlamentares. Cerca de um quarto dos deputados (26%) e senadores (27%) participou de apenas uma frente, e apenas 7% dos deputados e 13% dos senadores atuou em pelo menos cinco frentes parlamentares. A média de frentes por congressista foi de 1,8 frente por deputado e 2,1 frentes por senador. Esses dados corroboram a avaliação de que as frentes parlamentares, embora sejam uma estrutura bastante comum no parlamento, têm espaço limitado na agenda dos congressistas (Ringe *et al.*, 2013), competindo – na maioria dos casos, sem condição de prioridade – com outras demandas como a participação em comissões formais, a relatoria de projetos e as atividades partidárias e nas bases eleitorais. As Figuras 1 e 2 sintetizam os resultados nesse sentido.

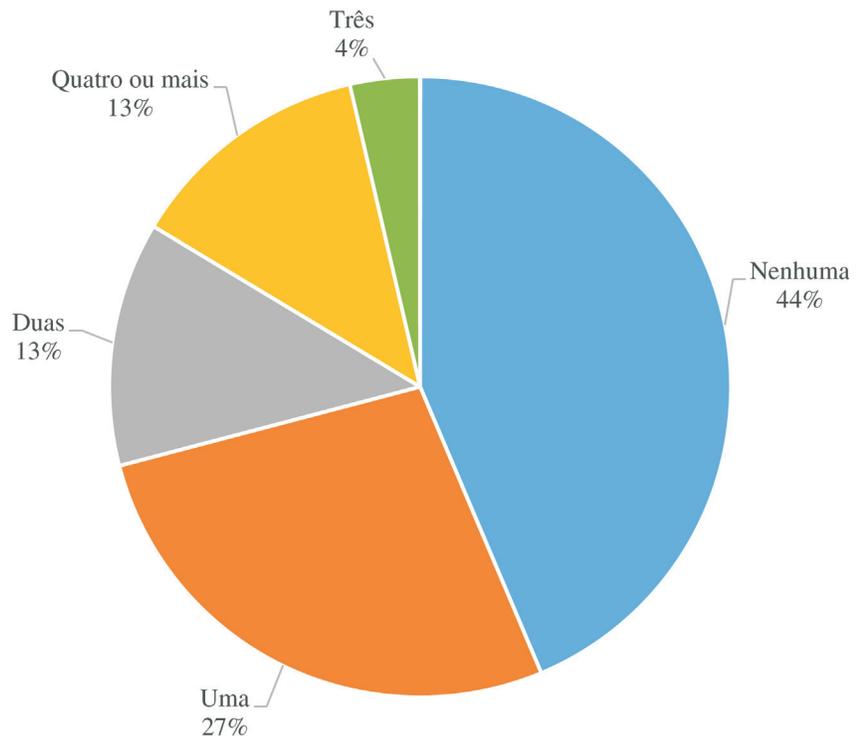
O maior interesse aqui, entretanto, não está nos dados sobre a participação individual dos parlamentares, e sim nas informações referentes ao conjunto de frentes. Neste ponto, a informação mais relevante é a confirmação de que o número de integrantes com atuação regular nas frentes é muito menor do que o mínimo de assinaturas necessário para sua formalização (um terço do Congresso), sendo que a vasta maioria dos grupos temáticos tem menos de dez integrantes efetivamente atuantes. Ou seja, fica evidente que as frentes parlamentares dispõem de um núcleo ativo muito menor do que se poderia julgar tomando como base apenas as listas de assinaturas que balizaram sua criação. Em 42% das frentes mencionadas na pesquisa, elas foram citadas por apenas um parlamentar – o que implicaria, considerando a margem de erro, que elas provavelmente têm apenas dois membros cada. A Figura 3 mostra a alta concentração de frentes com menos de uma dezena de membros atuantes, entre as 214 que foram mencionadas expressamente pelos parlamentares nas suas respostas a pesquisa.

Figura 1 - Quantidade de frentes que o/a deputado/a declara participar



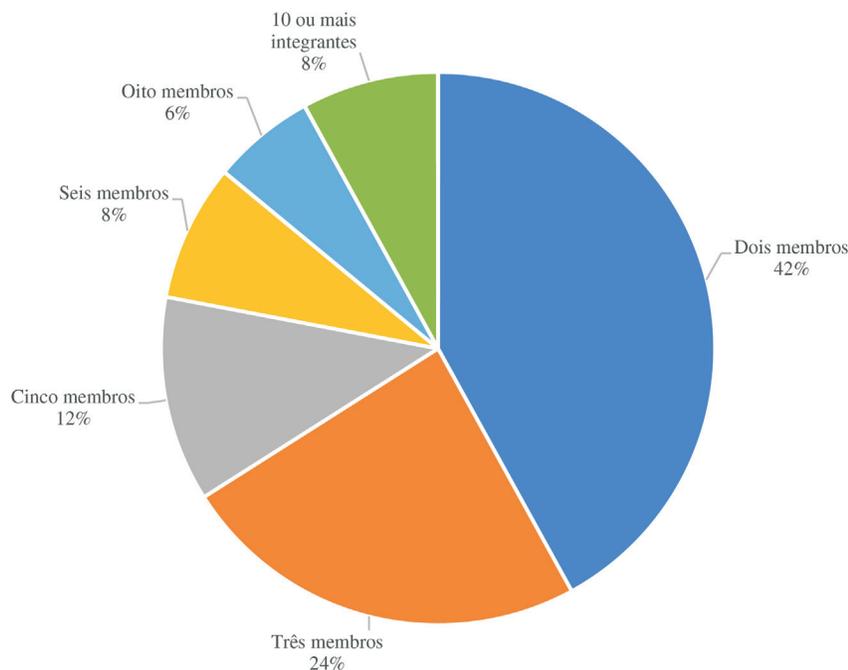
Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

Figura 2 - Quantidade de frentes que o/a senador/a declara participar



Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

Figura 3 - Distribuição das frentes parlamentares por quantidade estimada de integrantes



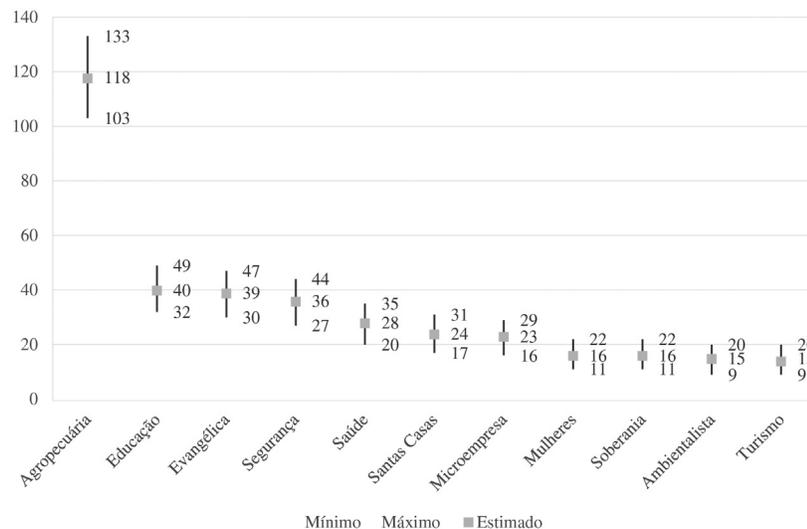
Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

As estimativas de tamanho efetivo das frentes parlamentares foram calculadas considerando a população total de congressistas (594), considerando-se a margem de erro. Desta forma, para uma frente que tenha sido mencionada por 25 parlamentares na amostra (Frente Parlamentar Mista da Educação, por exemplo), calcula-se que ela tenha na realidade 40 membros ativos, ou o equivalente a 4% do Congresso, com 95% de confiança de que o número verdadeiro esteja entre 32 a 49 integrantes.

De modo geral, é possível afirmar que poucas frentes parlamentares mobilizam permanentemente grande número de congressistas para suas atividades. A maioria das bancadas se mantém com o trabalho de um ou poucos parlamentares, que lideram a pauta de interesse da frente parlamentar e mobilizam sua rede de contatos quando necessário. Em um sinal de confiabilidade da pesquisa, a relação de frentes de grande porte inclui algumas das bancadas frequentemente mencionadas na mídia e no próprio Congresso como as mais numerosas: as bancadas ruralista, da bala e evangélica. A FPA destaca-se em relação às demais, com estimativa de 118 integrantes (Figura 4).

Diferentemente do que se faz com partidos, que detêm exclusividade de seus integrantes, não é possível somar o tamanho das bancadas para estimar possíveis coalizões sem considerar a possibilidade de que haja sobreposição entre os membros das frentes parlamentares. É verdade que, conforme exposto nas Figuras 1 e 2, os dados indicam uma participação razoavelmente limitada dos congressistas nesses grupos. Mas a sobreposição de agendas ainda é significativa. A título de exemplo, o índice de deputados que participavam de pelo menos duas das três frentes parlamentares com maior exposição midiática – Frente Parlamentar Mista da Agricultura, Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional e Frente Parlamentar da Segurança Pública – era de 12%, 22% e 23%, respectivamente.

Figura 4 - Frentes parlamentares com ao menos quinze membros



Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

Por último, ainda é importante apontar que a composição das frentes parlamentares é desproporcional entre as duas casas legislativas. Dois casos entre as bancadas mais numerosas merecem destaque. A Frente Parlamentar da Segurança Pública é restrita à Câmara dos Deputados e sequer mantém atividades no Senado. A Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, por sua vez, tinha apenas 4% de seus integrantes no Senado, segundo o levantamento. Outras frentes parlamentares, como a da educação ou da agropecuária, têm composição mais equilibrada entre as casas. Neste aspecto, frentes parlamentares não são muito diferentes de partidos, que também podem ter distribuições diferentes em cada casa legislativa a depender de suas estratégias eleitorais. O ponto aqui é apenas para registrar um fator adicional de complexidade na composição de coalizões.

Os dados evidenciam a discrepância entre os partidos políticos e as frentes parlamentares quanto ao tamanho dessas organizações. Mesmo em um cenário de extrema fragmentação, os cinco maiores partidos ainda detinham, na 55ª Legislatura, 50% da Câmara dos Deputados e 61% do Senado. Já as cinco maiores frentes parlamentares, mesmo se não houvesse nenhuma sobreposição de seus integrantes, o que não é verdadeiro, teriam índices inferiores, com 47% da Câmara e 26% do Senado, sendo que quase metade desses números estaria concentrada apenas na FPA. Ou seja, mesmo quando consideradas em conjunto, as frentes parlamentares, como esperado, têm capacidade bastante limitada de atuarem como sustentáculo principal de uma coalizão de governo ou oposição, levando-se em conta apenas o tamanho de suas organizações.

Quando consideradas individualmente, nota-se ainda que são poucas as frentes parlamentares temáticas grandes o bastante para influenciar votações em plenário ou em comissões diretamente pela quantidade de votos. Além disso, os temas tratados por essas poucas frentes de grande e médio porte são, na maioria dos casos, relacionados à agenda de direitos sociais – educação, saúde e segurança –, valores morais – evangélicos – e associados apenas parcialmente à agenda econômica – bancadas ruralista e das pequenas empresas. Não há um alinhamento claro desses grupos a partes relevantes da pauta econômica, em temas que têm ocupado posição de destaque nos governos passados e nas plata-

formas dos candidatos de 2018, incluindo Jair Bolsonaro: reformas fiscais, inclusive da Previdência Social, marco regulatório do setor de petróleo, privatizações de estatais etc. Dito de outra forma, não há no conjunto de frentes parlamentares de maior relevância uma convergência que permita ao presidente da República encontrar suporte em bases temáticas para parte importante de sua agenda.

No caso do grau de institucionalização das frentes parlamentares, a amostra estudada, composta por vinte bancadas temáticas de perfil variado, mostrou grande diversidade. O Quadro 1 resume os subcomponentes do IGI e o Quadro 2 apresenta a amostra, sendo L/A *lobby* ou *advocacy*, F/A focalizada ou ampla, N o tamanho efetivo (membros atuantes), e T o tempo de existência em número de legislaturas).

A Tabela 3 apresenta os resultados do IGI para a amostra selecionada. Os nomes das frentes parlamentares foram abreviados para facilitar a leitura.

A partir da pesquisa de campo, e também da evidência anteriormente compilada pela ciência política, o modelo de institucionalização de frentes parlamentares no Brasil é a FPA. De fato, como já descrito por outros autores

Quadro 2 - Amostra selecionada de frentes parlamentares

Frentes em ordem alfabética	L/A^I	F/A^{II}	N^{III}	T^{IV}
Frente Parlamentar Ambientalista	A	A	15	4
Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - FPMAQ	L	F	10	1
Frente Parlamentar da Mineração	L	F	2	2
Frente Parlamentar da Segurança Pública	L	A	36	3
Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)	L	A	8	4
Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família	A	A	6	1
Frente Parlamentar em Defesa dos Conselheiros Tutelares	A	A	5	2
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	A	A	39	2
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	L	A	118	4
Frente Parlamentar Mista da Educação	A	A	40	3
Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa	L	F	23	4
Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação	A	A	2	1
Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem – FRENLOG	L	F	8	3
Frente Parlamentar Mista do Biodiesel	L	F	5	2
Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas – FPAer	L	F	3	1
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional	A	A	16	1
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias	A	F	5	4
Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS	A	F	5	1
Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil	L	F	5	4
Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF	A	F	3	1

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

^IL/A: *lobby* ou *advocacy*.

^{II}F/A: focalizada ou ampla.

^{III}N: tamanho efetivo (membros atuantes).

^{IV}T: tempo de existência em número de legislaturas.

Tabela 3 - Grau de institucionalização (IGI) da amostra selecionada

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	IGI
Ambientalista	1	1	1	1	1	1	1	1	8
FPA	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Microempresa	1	1	1	1	1	1	1	0	7
Segurança	1	1	1	1	0	1	1	0	6
Evangélica	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Têxtil	1	1	1	1	0	1	1	0	6
Educação	1	1	1	1	0	1	0	0	5
Frencoop	1	1	1	1	0	1	0	0	5
Soberania	0	0	0	1	1	0	1	0	3
Biodiesel	1	0	1	0	0	1	0	0	3
Frenlog	1	0	1	0	0	1	0	0	3
FPAer	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Família	0	0	0	1	0	1	0	0	2
ConsTutelar	1	0	1	0	0	0	0	0	2
UnivComunit	1	0	1	0	0	0	0	0	2
FPMaq	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Mineração	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Contrabando	0	0	0	1	0	1	0	0	2
SUS	0	0	0	1	0	0	0	0	1
MPF	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Média									3,8
Mediana									3

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações sobre Frentes e grupos parlamentares disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil s.d.).

(Simionatto & Costa 2012; Araújo & Silva 2016), ela é uma frente perene e de organização complexa, com regras previsíveis de funcionamento e hierarquia que lembram a organização de um partido político. A FPA, portanto, deve ser a referência, no caso brasileiro, de alto grau de institucionalização de uma frente parlamentar. Cabe notar que a FPA não é um caso excepcional, pelo menos dentro dos parâmetros estabelecidos nesta pesquisa. A frente ambientalista tem a mesma pontuação, e outras frentes, como a da microempresa, ficam apenas um pouco abaixo, com a principal diferença sendo a ausência de uma estrutura externa para assessoramento.

Mas há muitas frentes com pouco ou nenhum traço de institucionalização: é o caso da frente das dez medidas contra a corrupção, que de fato foi tão efêmera após sua criação formal, que praticamente não deixou vestígios de sua existência para além do registro.

Duas das dimensões do IGI – longevidade e adaptabilidade, de V1 a V4 – dizem menos respeito à discussão deste artigo, que versa sobre a capacidade de frentes parlamentares sustentarem uma base de apoio no Congresso. Não são totalmente irrelevantes, pois frentes capazes de se perpetuar no tempo podem ser vistas como interlocutoras mais confiáveis nas mesas de negociações. Mas essas não parecem ser condições necessárias, *a priori*. Por outro lado, a capacidade de uma frente parlamentar temática participar em uma coalizão de governo ou oposição de maneira minimamente estável exige alguma complexidade

interna, com a designação de um ou alguns líderes claros que possam tomar decisões em nome da frente parlamentar e comunicá-las aos outros integrantes do grupo com alto grau de legitimidade, para que a bancada possa cumprir acordos. Se houver a expectativa de que o apoio por parte do governo a uma pauta de segurança pública se traduza em votos para um outro tema da agenda do presidente, é preciso que a frente seja capaz de sentar na mesa de negociações, oferecer acordos críveis e cumpri-los, da mesma forma que partidos fazem. Dessa forma, um grau mínimo de padronização de rotinas e de complexidade interna – com divisão clara de tarefas – parece ser obrigatório para a hipótese de que as frentes possam emular partidos políticos.

Os dados indicam que as frentes parlamentares temáticas preenchem parcialmente esses requisitos, com exceção da FPA e da frente ambientalista, as únicas que estão plenamente organizadas de acordo com os parâmetros do IGI. Algumas frentes parlamentares de tamanho relevante, como a evangélica e a da segurança pública, não fazem reuniões regulares de seus membros ou não têm uma estrutura interna para os trabalhos. Nessas condições, essas bancadas temáticas seriam interlocutores ineficientes para a agregação de votos, tanto em termos de tempo, necessitando de esforços *ad hoc* para avaliação das pautas, quanto em termos de número; encaixam-se bem na descrição de Victor, Ringe e Carman (2013) sobre as frentes parlamentares como redes de laços fracos.

É possível que a pesquisa tenha capturado as frentes parlamentares temáticas no estágio ainda inicial de um processo de institucionalização. Isso precisará ser revisto por pesquisas em legislaturas futuras. Mas, no caso específico da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, as entrevistas realizadas indicaram haver incentivos fortes para a manutenção do *status quo*, sem uma divisão rígida de tarefas, para evitar eventuais disputas de poder entre diferentes denominações religiosas.

As duas frentes com IGI mais elevado identificadas nesta pesquisa estão entre as de maior visibilidade política apresentadas por Araújo, Testa e Silva (2015) em estudo aplicado a legislatura anterior. Pereira (2013) mostra as frentes da agropecuária e ambientalista norteando a dinâmica legislativa e também estremecendo bastante a disciplina dos representantes do partido do governo na votação em plenário. É importante dar sequência a esse tipo de esforço de pesquisa que detalha casos concretos de atuação das frentes parlamentares, para compreender o alcance e as limitações desses grupos. Com olhar mais macro, é necessário, também, estudar as configurações nas quais a presença dos elementos considerados no IGI, e outras características das frentes, geram influência política.

Retomando a questão inicial, é importante entender que os coordenadores das frentes parlamentares não têm os instrumentos que estão à disposição dos líderes partidários, como propor punições para os membros que se portam de forma indisciplinada nas votações, nem poderes regimentais como indicar e manter membros em comissões ou relatorias (Figueiredo & Limongi 2001). Assim, mesmo com relevância que não deve e não pode ser subvalorizada, as frentes conformam grupos frágeis para sustentar o apoio de uma coalizão governamental, provavelmente com a única exceção da FPA, por seu tamanho efetivo destacado, combinado com capacidade de organização sustentada em poder econômico. Os dados apresentados neste artigo demonstram que as frentes aglutinam congressistas de maneira limitada e, embora tenham influência, dificilmente terão a capacidade de firmar compromissos críveis e constituírem pilar de uma coalizão política estável enquanto não tiverem instrumentos para monitorar e punir dissidentes.

VI. Considerações finais

Os resultados do estudo sobre o tamanho efetivo e o grau de institucionalização das frentes parlamentares evidenciam que esses grupos não oferecem condições para substituir partidos de forma sistemática na construção de uma coalizção de governo ou de oposição, individualmente ou em conjunto. Para que essas frentes substituam os partidos nessa tarefa, ainda que parcialmente, a literatura existente indica a necessidade de mudanças no regramento legislativo, criando incentivos para que membros de frentes parlamentares sigam a orientação do grupo de forma consistente. Mais importante que isso, parece ser necessário que essas eventuais novas regras sejam acompanhadas de um fortalecimento institucional das frentes parlamentares, aumentando a taxa de participação e reforçando suas estruturas internas de organização. Novas regras poderiam, em tese, ajudar a criar esse ambiente favorável para as frentes; mas, ainda em terreno hipotético, seria preciso imaginar a aquiescência dos líderes partidários para esse resultado, para o qual não há evidência empírica até o momento.

O caso excepcional da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, pelo grande porte e alto grau de institucionalização, é o único para o qual parece haver condições de representação em uma coalizção de governo. Futuros estudos poderão mostrar se esta frente parlamentar de fato passou a se comportar como um partido político em temas que escapam de sua alçada, mesmo com as limitações impostas pelo regramento legislativo. Novos estudos poderão também investigar mais a fundo as razões para a excepcionalidade da FPA e eventuais variações em seu grau de institucionalização, que poderiam muito bem ensinar o bem-vindo aperfeiçoamento do IGI proposto neste artigo.

Assumindo-se, então, que as frentes parlamentares não substituem partidos na formação de coalizções, cabe perguntar quais seriam as possíveis consequências de uma estratégia construída em torno dessas organizações no contexto brasileiro. O trabalho recente de Bertholini & Pereira (2017) sobre custos de gerência de coalizções presidenciais no Brasil, com uma rica discussão da literatura, indica que, quanto maior a incerteza sobre a capacidade de assumir compromissos críveis por parte dos integrantes da coalizção, maior o custo de manutenção por parte do presidente, com o uso dos recursos políticos e monetários sob sua discricionariedade. Além disso, quanto mais desproporcional for o tratamento entre os membros da coalizção – beneficiando mais a uns que a outros –, também maior o custo. A gerência da coalizção é um jogo fragmentado e repetitivo em que os aliados precisam de um gerente capaz de minimizar problemas de coordenação. Os dados empíricos apresentados por este artigo, no contexto da discussão de Bertholini & Pereira (2017) e da discussão sobre presidencialismo de coalizção, sugerem que tratar as frentes parlamentares como interlocutoras privilegiadas na formação de uma coalizção traria maiores custos de governabilidade, sem retorno proporcional em termos de apoio no Congresso.

Para além da discussão central deste artigo, os dados expostos podem contribuir também para a proposta de tipologia de Araújo e Silva (2016). Grosso modo, as frentes com registro formal podem ser organizadas em três categorias, de acordo com o número de integrantes em atividade e a forma como eles estão organizados: 1) virtual, quando nenhum parlamentar, nem mesmo o coordenador responsável pelo registro, mantém atuação; 2) pontuais, quando são mantidas por apenas um ou poucos parlamentares; e 3) coletivas, quando de fato se organizam em grupos, com participação regular de parlamentares de diferentes partidos.

É uma forma um pouco diferente da classificação por tamanho proposta por Frade (1996), que simplesmente dividiu as frentes em pequeno, médio e grande porte, porque leva em conta mais a forma de organização que o tamanho em si; além disso, considera o efeito que essa forma de organização tem sobre a atuação da frente parlamentar. As frentes virtuais não têm organização alguma na prática, embora possam oferecer a seus integrantes formais, em especial aquele que coordenou o processo de criação, a possibilidade de sinalizar preferências ao eleitorado. As frentes coletivas, por sua vez, seriam o mais próximo do ideal descrito por Ringe, Victor e Carman (2013) de redes de difusão de informação permeando o Congresso Nacional; são frentes relativamente raras na atual legislatura, mas com grande destaque entre as frentes com reputação de grande influência. Por fim, as frentes pontuais, mantidas por um ou alguns parlamentares, seriam aquelas em que a função primordial dependeria principalmente da origem da frente – exógena ou endógena (Araújo & Silva 2016) – e da motivação do parlamentar-empresendedor e do grupo de interesse em questão. Algumas dessas frentes pontuais, como a frente das universidades comunitárias, servem principalmente como forma de projeção ao mandato do deputado-coordenador; seria possível afirmar que a função primordial dessa frente é a distributiva (Ringe *et al.*, 2013), por conferir ao parlamentar-líder recursos que de outra forma não lhe estariam disponíveis, ou simbólica, de sinalização de preferências para seus pares e eleitores (Ringe *et al.*, 2013). Outras dessas frentes, porém, têm caráter primordialmente informativo, com o parlamentar-líder servindo de ponte entre o grupo de interesse e uma rede de congressistas que, embora não atue ostensivamente em nome da frente, permanece acessível para discussões. Seria possível supor que frentes pontuais exógenas tenderiam mais a servir aos interesses do grupo de pressão, atuando como redes difusoras de informação, e que frentes pontuais endógenas serviriam mais aos interesses dos parlamentares-líderes, de modo distributivo ou simbólico. Essa questão, no entanto, somente poderá ser respondida com mais pesquisa.

Sílvio Cascione (silviocascione@gmail.com) é analista sênior da Eurasia Group em São Paulo e mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UNB), com pesquisa sobre frentes parlamentares. Responsável pela coordenação da pesquisa da Eurasia Group em Brasília, ministrou cursos sobre análise de risco político na Escola de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV RI) em São Paulo. Jornalista formado pela Universidade de São Paulo (USP), trabalhou de 2007 a 2017 na agência Reuters em São Paulo e Brasília, com foco especial à cobertura de mercados financeiros e política econômica.

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (suelymvg@gmail.com) é urbanista e advogada. Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de Brasília, com pesquisas nas áreas de políticas públicas e estudos legislativos. Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados (fev. 1991/ fev. 2020). Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima. Pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - Ipol/UnB. Professora no mestrado em administração pública do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (03 jun. 2016/ 07 jan. 2019).

Referências

- Abranches, S., 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), pp. 3-55.
- Ainsworth, S., & Akins, F., 1997. The informational role of caucuses in U.S. Congress. *American Politics Quarterly*, 25(4), pp. 407-430. DOI: 10.1177/1532673X9702500401
- Aragão, M., 1994. *Grupos de pressão no congresso nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese.
- Araújo, S., & Silva, R., 2016. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. In *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte.
- Araújo, S., Testa, G. & Silva, R., 2015. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: *VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política*. Lima.
- Bertholini, F. & Pereira, C., 2017. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), pp. 528-550. DOI: 10.1590/0034-7612154969
- Bolognesi, B., 2012. Institucionalização Partidária: a proposta de uma ferramenta bidimensional para indicadores empíricos. In *36º Encontro Nacional da Anpocs*. Águas de Lindoia.

- Coradini, O., 2010. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, 18 (36), pp. 241-256.
- Corrêa, L. C., 2015. *Veto players e processo decisório: estudo do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Belém: Universidade Federal do Pará.
- Figueiredo, A., & Limongi, F., 1998. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, pp. 81-106. DOI: 10.1590/S0102-64451998000200005
- Figueiredo, A., & Limongi, F., 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2. ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Frade, L., 1996. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional brasileiro: 1995 - 1996*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília.
- Hodgson, G., 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), pp. 1-25.
- Huntington, S., 1968. *Political order in changing societies* (7 ed.). New Haven: Yale University.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S., 1994. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lima, M., 2016. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. *Revista Agenda Política*, 4(3), pp. 90-119.
- Mainwaring, S., & Scully, T. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- March, J., & Olsen, J., 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press.
- Mendes, A., 2017. *A Política da Política de Esporte: uma análise da Frente Parlamentar do Esporte e da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Meyer, J., & Rowan, B., 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-363.
- North, D., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., 1996. *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*. Working paper n. 222, Kellogg Institute, Notre Dame.
- Pereira, A. C., 2013 *A lógica da ação na reforma do Código Florestal*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Peres, P., 2000. *Sistema Partidário e Institucionalização Democrática: análise das teorias de sistemas partidários, do conceito de institucionalização e de suas formas de mensuração*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Acesso em: 5 de fevereiro de 2018, disponível em <http://works.bepress.com/pauloperes/16/>
- Polsby, N., 1968. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 62(1), pp. 144-168. DOI: 10.2307/1953331
- Ramachadran, K., & Tsokos, C., 2009. *Mathematical statistics with applications*. 1ª Ed. Cambridge: Academic Press.
- Randall, V., & Svasand, L., 2002. Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8(1), pp. 5-29. DOI: 10.1177/1354068802008001001
- Ringe, N., Victor, J., & Carman, C., 2013. *Bridging the information gap: legislative member organizations as social networks in the United States and the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Santos, M., Mancuso, W., Baird, M., & Resende, C., 2017. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. Texto para discussão n. 2334*, IPEA, Rio de Janeiro.
- Sena, V. P., 2007. *Frentes parlamentares proliferam no Legislativo Federal*. DIAP, Brasília.
- Silva, R. & Araújo, S., 2019. Representações Políticas Alternativas no Congresso Nacional: uma Proposta Conceitual para Compreender as Frentes Parlamentares. *Revista Direito Público*, 16, pp. 232-256.
- Simionatto, I., & Costa, C., 2012. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, 24, pp.215-237.
- Squire, P., 1992. Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1), pp. 69-79. DOI: 10.2307/440081
- Squire, P., 2007. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7 (2), pp. 211-227. DOI: 10.1177/153244000700700208
- Vega, A., 1993. Congressional Informal Groups as Representative Responsiveness. *The American Review of Politics*, 14, pp. 355-373. DOI: 10.15763/issn.2374-7781.1993.14.0.355-373
- Victor, J., & Ringe, N., 2009. The Social Utility of Informal Institutions: Caucuses as Networks in the 110th U.S. House of Representatives. *American Politics Research*, 37(5), pp.742-766. DOI: 10.1177/1532673X09337183

Outras Fontes

- Brasil. Ato da Mesa n. 69, de 10 de novembro de 2005. Diário da Câmara dos Deputados. 11 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>. Acesso em: 15. mar. 2020.
- Brasil. (s.d.). Frentes e grupos parlamentares - Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 15 mar. 2020.

On the limited potential for congressional caucuses to sustain majority coalitions in Brazil

ABSTRACT Introduction: This paper investigates the potential for legislative caucuses to actively engage in presidential coalitions in the Brazilian congress, bringing new methods for measuring the size and levels of institutionalization of these groups. **Materials and Methods:** The underlying assumption was that caucuses need to be minimally large and organized to effectively substitute parties as stakeholders in a presidential coalition. The problem, however, is the lack of reliable data about the size and the internal structure of these groups. Two methods were used to overcome this shortcoming of legislative studies in Brazil. First, to estimate the size of legislative caucuses, legislators participated in a survey where they self-declared their participation in these groups. Then, existing literature on political parties was used to help construct an index for legislative caucus institutionalization. Twenty groups were selected for a representative, non-random sample, with data from the survey and interviews being used for the measurement. **Results:** Empirical evidence demonstrated that every legislative caucus in Brazil is significantly smaller than they appear to be compared to the list of signatures for their formal creation, the only publicly available information on their size. Except for the rural caucus, legislative caucuses in Brazil have no more than a few dozen members each and have a relatively low level of institutionalization. **Discussion:** This underscores the notion that legislative caucuses, despite their occasional influence in the legislative process, do not have minimal conditions to sustain a governing coalition and that, in line with the dominant view, have mostly an informative and symbolic role in the parliament. Empirical evidence also supports new typological categories for legislative caucuses with the observation of groups with very low internal organizational levels.

KEYWORDS: Legislative caucuses; coalitional presidentialism; institutionalization; Executive-Legislative relations; political parties.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

A produção desse manuscrito foi viabilizada através do patrocínio fornecido pelo Centro Universitário Internacional Uninter à *Revista de Sociologia e Política*.