

Representações Políticas Alternativas no Congresso Nacional: uma Proposta Conceitual para Compreender as Frentes Parlamentares

Alternative Political Representations in the Congress: a Conceptual Proposal to Understand Thematic Caucus

RAFAEL SILVEIRA E SILVA¹

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Senado Federal.

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO²

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Câmara dos Deputados.

RESUMO: O artigo busca analisar teórica e metodologicamente as frentes e bancadas parlamentares temáticas, levando-se em conta sua importância no jogo de interação que produzem com os atores políticos no desenvolvimento e na transformação das várias dimensões do Direito Público. Propomos avançar em uma linha que explore não apenas as inter-relações com os parlamentares, mas também compreenda a origem e o *modus operandi* dessas frentes e bancadas. Assim, o objetivo é identificar o escopo e as estratégias adotadas pelas frentes, bem como a escolha de situações e processos que as originam, estabelecendo uma proposta de tipologia para classificá-las e diferenciá-las. Para tanto, realizamos a aplicação da classificação a todas as frentes parlamentares, abrangendo o período da 52ª à 55ª Legislatura na Câmara dos Deputados. Os resultados demonstraram grande potencial, permitindo-se a comparação e a expansão do alcance de estudos de caso isolados, bem como facilitam a incorporação das frentes e bancadas no âmbito dos estudos do Direito Público.

PALAVRAS-CHAVE: *Lobby; advocacy; representação; frentes parlamentares.*

ABSTRACT: The article seeks to analyze theoretically and methodologically the thematic caucus, taking into account their importance in the interaction game that they produce with the political actors in the development and transformation of the various dimensions of Public Law. We propose to move forward in a line that explores not only the interrelations with parliamentarians, but also understands the origin and the *modus operandi* of these caucus. Thus, the objective is to identify the scope and strategies adopted by the thematic caucus, as well as the choice of situations and processes that originate them, establishing a typology proposal to classify and differentiate them. To this end, we apply the classification to all thematic caucus, covering the period from the 52nd to the 55th Legislature in the Chamber of Deputies. The results showed great potential, allowing the comparison and the expansion of the scope of isolated case studies, as well as facilitating the incorporation of the thematic caucus in the scope of Public Law studies.

1 E-mail: rsilveirasilva@gmail.com; <<https://orcid.org/0000-0001-7014-6935>>.

2 E-mail: suelymvg@gmail.com.

KEYWORDS: Lobby; advocacy; representation; thematic caucus.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Desafios da representação no Congresso Nacional e o espaço para o *lobby*; 2 Frentes parlamentares e bancadas temáticas: aspectos iniciais; 3 Proposta de tipologia para as frentes temáticas; 3.1 Categorias de natureza de atuação: *advocacy* e *lobby*; 3.2 Categoria de abrangência: ampla e focalizada; 3.3 Categoria de origem: exógena e endógena; 4 Panorama geral: resultados iniciais; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Em qualquer movimento de representação social e política, opinar e, principalmente, influenciar as normas que constituem o chamado “Direito Público” é função primordial. Afinal, os interesses do Estado nas relações com a sociedade implicam uma série de regulamentações das próprias ações estatais, bem como as ações individuais dentro da esfera pública da sociedade, em uma relação frequente de subordinação entre o público e o privado.

Neste exercício de construção normativa, os agentes do Estado não caminham sozinhos, seja pela necessidade de transparência e prestação de contas, seja pelo fato da presença mais do que concreta das demandas de diversos setores organizados da sociedade. Assim, tal como nos alerta Alexy (2008), para alcançar, materializar e manter direitos fundamentais, sejam eles de primeira ou de segunda geração, fica evidente que as decisões a elas adstritas seriam matéria fortemente vinculadas ao exercício da política.

Desse modo, a interação entre as representações políticas oriundas do processo eleitoral e as diversas outras representações de interesses é fonte permanente de produção normativa, tanto do ponto de vista das ideias quanto do ponto de vista concreto da regra publicada. Trata-se de um circuito incessante e muito rico para ser ignorado para se compreender a formação e o desenvolvimento do Direito Público.

Com a grande quantidade de partidos representados no Congresso, tornou-se mais complexa a construção de consensos. Nesse quadro, verifica-se a tendência de formação de grupos suprapartidários com coordenação e temas definidos como veículos de representação política. 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 verificar que há diferenças na sua natureza, sua origem e sua forma de atuação. Esse fenômeno precisa ser verificado empiricamente, embora o próprio ritmo de crescimento do número de frentes registradas traz evidências nesse sentido.

Nessa linha, com o intuito de fortalecer as pesquisas relativamente à construção normativa da tutela de direitos na esfera legislativa, propomos avançar em uma proposta que permita não apenas entender as inter-relações, mas também o *modus operandi* das frentes e bancadas parlamentares temáticas. Assume-se que a compreensão da representação política no Congresso Nacional demanda o estudo 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 realizados na forma de monografias, dissertações e teses, que estudam pontualmente esses grupos parlamentares, porém sem um tratamento teórico e metodológico que permita a comparação e o alcance de suas atuações.

A ideia é discutir como se pode identificar o escopo e as estratégias adotados pelas frentes, bem como a escolha de situações e processos que originam esses grupos, estabelecendo uma 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 uma categorização.

1 DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL 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).

A elevada fragmentação tem colocado dúvidas sobre o exercício protagonista dos partidos políticos nos debates no Congresso. Como defende Kinzo (2004), essa fragmentação 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, em um 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.

Por outro lado, para tornar minimamente viável o processo democrático representativo na arena legislativa, a organização dos trabalhos no Legislativo sempre foi concebida para girar em torno dos partidos. As principais referências dão conta de que os líderes partidários são os atores-chave nessa organização,

bem como na coordenação das agendas de debate no Congresso, ajudando a fortalecer o argumento de que, no Brasil, os partidos políticos são assumidos como fracos na arena eleitoral, porém fortes na arena legislativa (Pereira; Mueller, 2003). Assim, o conjunto de pesquisas não deixa dúvida sobre a relevância dos partidos na dinâmica do processo legislativo.

Os desafios da boa representação não descartam os partidos, mais fomentam alternativas que importam na dinâmica do processo decisório que vão além das 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 dos partidos e de suas lideranças se torna mais limitada, especialmente quando estão na pauta de discussões do Congresso temas de difícil consenso no âmbito dessas agremiações (Araújo; Silva, 2012).

Para ilustrar essa relativização do poder dos líderes, podemos observar 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 Ibsen³, 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. O fato demonstrou dificuldades nas definições partidárias e o Congresso fugiu completamente à divisão em termos de base ou de oposição, indicando muito mais os vínculos regionais dos parlamentares.

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 seus 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.

Individualmente, os parlamentares conhecem as limitações do sistema político 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 da relevância do Poder Legislativo como instância de tomada das decisões nacio-

3 Trata-se da tramitação do Projeto de Lei nº 5.938/2009 do Poder Executivo. Em 10.03.2010, a emenda Ibsen foi ao plenário na Câmara dos Deputados, contrariando o governo, 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 dezoito 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.

nais, 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 (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 customizadas, conforme o grupo de interesse.

Santos (2014b: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 híbrida de múltiplas preferências. No entanto, há dois aspectos que entendemos serem merecedores de maior reflexão.

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 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* pluralista⁴ 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, verifica-se a percepção do *lobby* como relação construída individualmente entre o agente de interesse e o parla-

4 Entendemos que o *lobby* pluralista é uma classificação de cunho mais metodológico do que conceitual. Trata-se, na verdade, o resultado das ações de *lobby* corporativo, nas palavras do mesmo autor.

mentar, ou, no máximo, com determinado partido político. Isso implica elevados custos de estruturação da atividade e das condições objetivas para outros grupos, principalmente aqueles oriundos de movimentos sociais. Em outro estudo, Santos (2014b) suscita que a atuação dos grupos não seria necessariamente pelo *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 ampliar a compreensão sobre o dinamismo das propostas e dos interesses que disputam espaço na agenda política, na medida em que agrupam preferências de várias naturezas e adotam estratégias que não somente incorporam, mas também extrapolam os mecanismos do *lobby*.

2 FRENTES PARLAMENTARES E BANCADAS TEMÁTICAS: ASPECTOS INICIAIS

Um elemento que precisa ser ponderado 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 que 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 (Ato nº 69 da Mesa Diretora). Entre os requisitos para registrar a frente a adesão de pelo menos um terço dos integrantes do Poder Legislativo federal estão 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 Senado. A criação dessas frentes ocorreu por iniciativa da Mesa do Senado. Foram registradas até agora três frentes parlamentares: “Pela Valorização do Trabalho” (Resolução nº 3/2015), “Em Defesa do Ensino Profissionalizante” (Resolução nº 5/2015) e

“Para a Transparência dos Gastos Públicos” (Resolução nº 13/2015). Interessante notar que esse procedimento cria a frente para depois abrir a possibilidade de adesão dos senadores. Por se trata de uma iniciativa exclusiva de alguns senadores, em especial o Presidente, pode-se inferir uma intenção de ampliar sua projeção por meio desse mecanismo, assim como fazem vários deputados. A preponderância dos líderes em relação aos seus pares é relativamente inferior aos do Câmara, o que permite aos senadores formularem suas agendas pessoais com mais desenvoltura. Embora tenha sido verificado tal movimento, não foi observado qualquer resultado ou atividade dessas frentes, o que reforça que a pujança dessa atividade encontra-se completamente na Câmara baixa.

É interessante destacar que foi consolidado costume entre os parlamentares em assinar 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. Em um 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 autogestão, com graus de organização e intensidade de atuação bastante distintos.

Novamente temos outro desafio metodológico: além do registro, dos seus estatutos e do nome do coordenador, não há nenhum banco de dados sobre a atuação dessas frentes. Dessa forma, a organização da frente é que vai determinar a maior ou menor facilidade de obter informações. Assim, as formas mais adequadas para conhecer o perfil do trabalho, as origens e a dinâmica das frentes é por meio de rastreamento de informações, pesquisa em campo, entrevistas e estudos de caso. Não obstante, para expandir a compreensão desse campo de representação, é fundamental que seja desenvolvida a capacidade de comparação entre as frentes e de estruturação teórica para os testes empíricos mais amplos.

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. 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: 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*”.

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*.

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

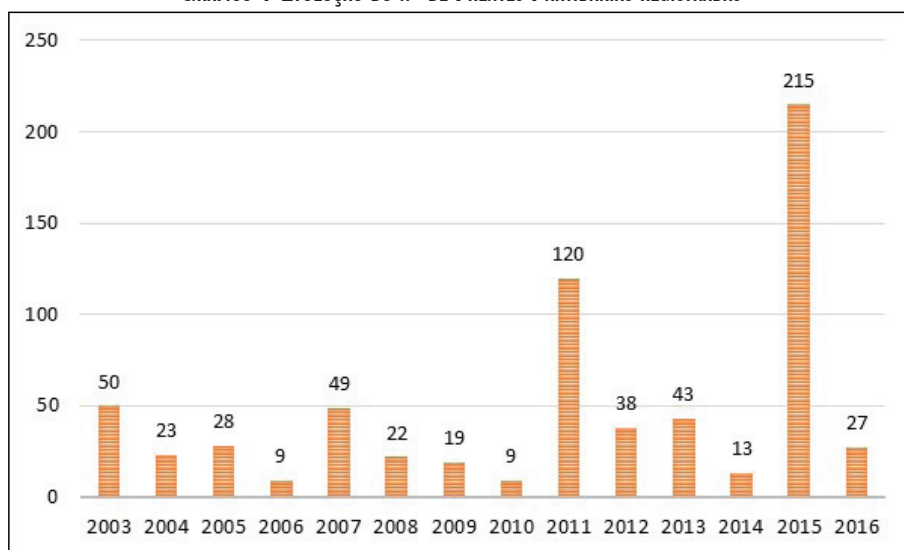
Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da Câmara dos Deputados.

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 sua atividade, já são importantes indícios de que 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.

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

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO Nº DE FRENTES PARTIDÁRIAS REGISTRADAS



Fonte: Câmara dos Deputados.

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 formal. Além desse 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. 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. 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 legislatura iniciada 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 ainda mais desafiador 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 votação⁵.

Note-se nos comentários de Queiroz (2014) o destaque não apenas a ruralistas, mas também à “bancada empresarial” e à “bancada sindical”⁶. 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 tributária e outros assuntos. A

5 Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24563:a-influencia-das-bancadas-informais-no-processo-decisorio>.

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

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 em 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. Os seus interesses ou as suas opiniões podem ser tão específicos que não se encaixam em nenhum grande grupo.

Novamente, tal como ocorre com as frentes, o desafio de pesquisa impõe uma 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 a 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 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”⁷, 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. Essas organizações da sociedade civil possuem grande tradição tanto em *advocacy* quanto em *lobby*. Por isso é importante esclarecer os conceitos de *advocacy* e *lobby*, uma vez que as diferenças é 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 iden-

7 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.

tificar, 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. 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 um 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; Cluverius, 2014).

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

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. O 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 esse 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. A sua atuação tende a ser por evento. A 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 eficientes⁸ (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)⁹.

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 defendido pela nova frente acaba unindo os de outras frentes.

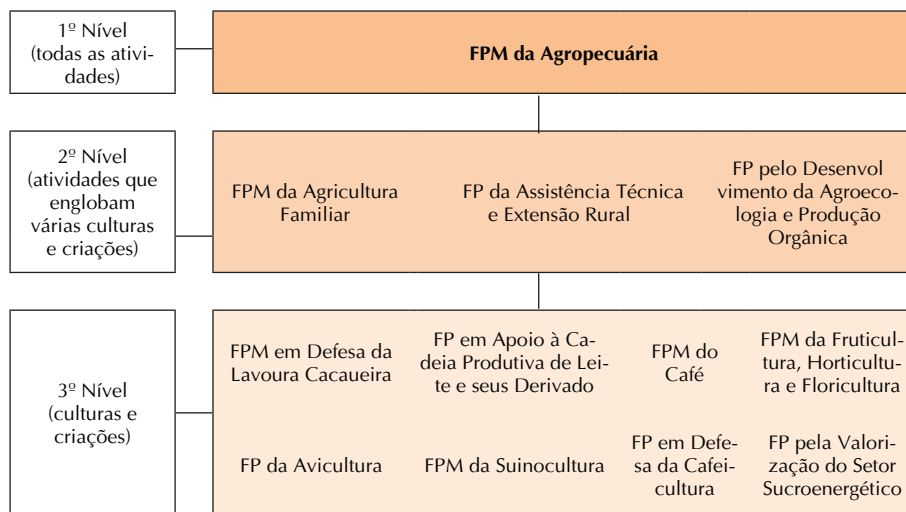
A categoria de frentes amplas reuniria todas aquelas que abordassem grandes temas, setores econômicos, segmentos ou extratos sociais. Por outro lado, as frentes focalizadas seriam aquelas que apresentassem objetivo vinculados a áreas econômicas específicas, a públicos-alvo identificáveis associados a temas (mulheres, crianças, índios, aposentados), categorias profissionais (aeronautas, servidores do Poder Judiciário), instituições (defesa da Petrobras,

8 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.

9 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 na ampliação ou na dissipação de recursos.

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.

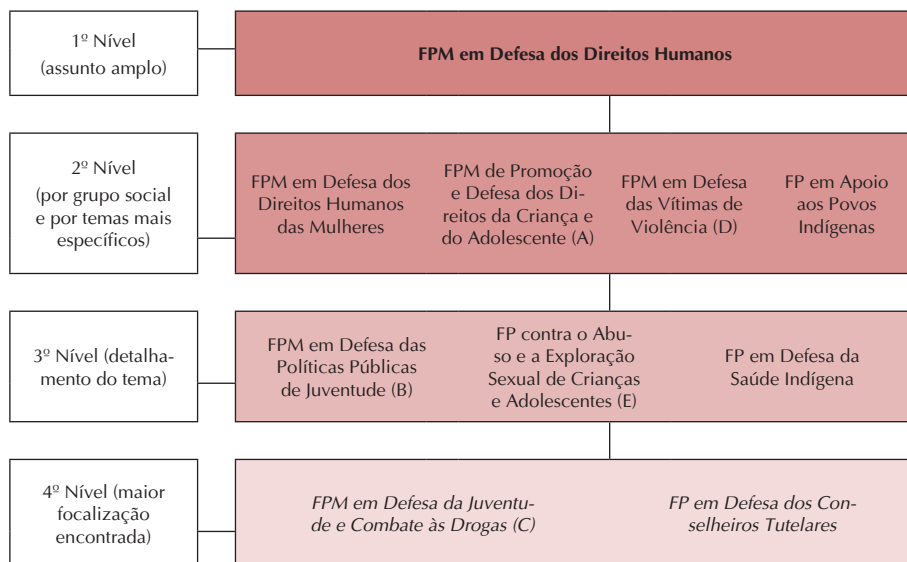


Obs.: FPM = frente parlamentar mista (reúne deputados e senadores); FP = frente parlamentar.

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

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.

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”:



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”.

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 pela 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.

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

O aumento da demanda por representação, tendo em vista a percepção das facilidades criadas com organização de uma frente aos grupos interessados, indica uma melhoria no caráter plural e mais competitivo nas decisões. Mas não são apenas os interesses dos grupos de interesse que movimentam a criação das frentes. Há iniciativas que se originam internamente ao Congresso, em que se observa a ação empreendedora de um ou mais parlamentares em organizar a frente e “oferecê-la” como abertura a algum grupo ainda não representado no parlamento.

Dessa maneira, a terceira linha tipológica leva em consideração hipóteses sobre a origem e a dinâmica da ligação entre as frentes e os seus interessados externos, buscando-se, assim, suprir a necessidade de investigar como uma frente inicia suas atividades, agregando explicações para compreender a elevação do número de frentes. Além disso, analisar o eixo pelo qual a frente se movimenta, ou seja, se ela tem uma dinâmica própria a partir do Congresso ou se ela é dinamizada pelos interesses de atores externos, pode oferecer importantes respostas sobre o nível de interação do Legislativo com a sociedade organizada. Desse modo, propomos mais duas categorias de frentes: exógena e endógena.

A frente exógena origina-se e movimenta-se a partir de demandas externas, 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 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 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 parlamentar 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 (Krehbiel 1991). Além disso, com base no número de frentes registradas, parece interessante também avaliar se os políticos

que coordenam esses grupos adquirirem capital político 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 contraintuitiva 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). Essa 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 CNBB¹⁰.

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. A 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 de 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, consequentemente, 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 dis-

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

cussões privilegiado (CDHM) motivou os atores políticos a criarem um novo espaço de atuação, estabelecendo cooperação com vários atores e segmentos sociais externos ao Congresso¹¹.

Como veremos mais adiante, é possível que uma frente inicie suas atividades classificando-se como endógena, tendo sido criada por iniciativa dos parlamentares, mas que, ao longo de suas atividades e tendo mantido consistência no seu funcionamento, demonstrou ser instrumento relevante para os atores externos que a ela se vinculam. Dessa forma, gradativamente, o exercício de suas atividades passa a ser coordenado por esses atores, convertendo a categoria da frente como exógena. Observa-se, assim, a possibilidade dessa e de algumas classificações serem dinâmicas ao longo do tempo.

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

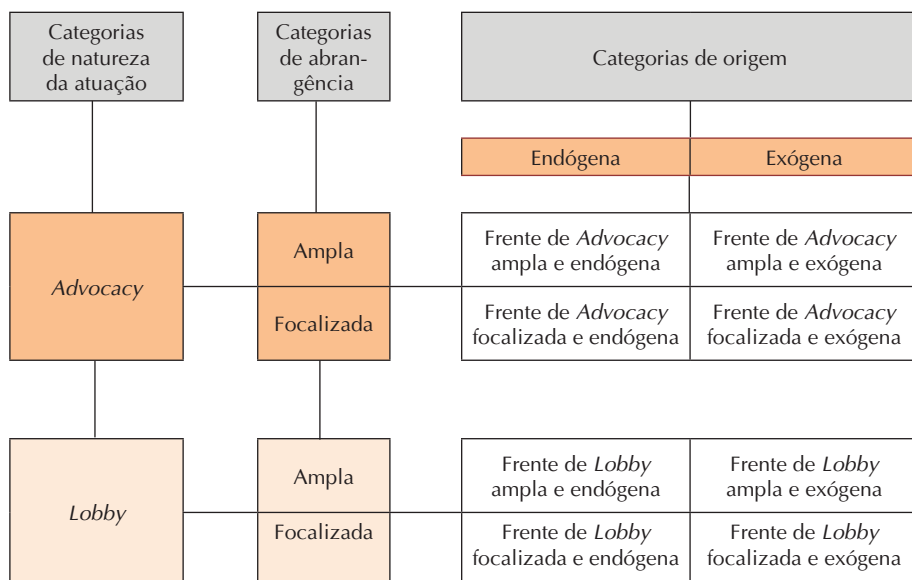


Figura 3 – Tipologia para o estudo de frentes parlamentares temáticas.

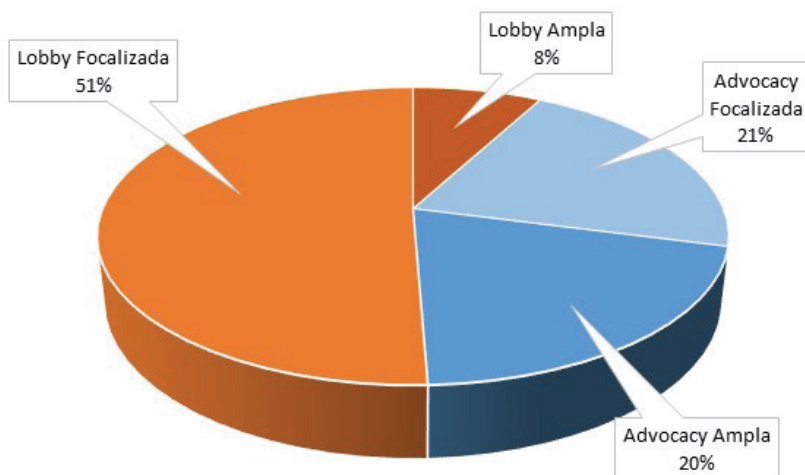
4 PANORAMA GERAL: RESULTADOS INICIAIS

A partir da análise das frentes desta 55ª Legislatura, iniciada em 2015, realizamos a classificação das frentes. Chamamos a atenção para dois aspectos desta pesquisa. A classificação quanto à natureza e quanto à amplitude foi

11 Mais detalhes, consultar Caires (2016), *Um estudo de caso sobre a frente parlamentar em defesa dos direitos humanos*.

realizada por meio da leitura e análise dos estatutos de criação dessas frentes e, na medida do necessário, na busca de notícias das agências do Congresso. Relativamente à verificação de endogeneidade ou exogeneidade, isso demandaria uma investigação pormenorizada de cada frente, o que demandaria uma atividade extensa de pesquisa, visto que são mais de 240 frentes registradas nesta legislatura.

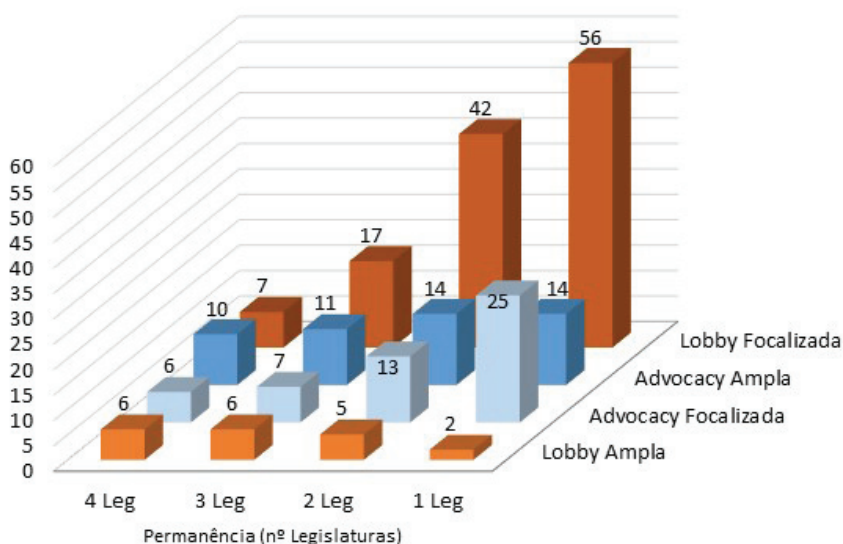
Os resultados iniciais, conforme exposto no Gráfico 2, são interessantes, pois nos demonstram a relevância alcançada pelas frentes de *advocacy* em relação às frentes de *lobby*, embora essas ainda constituam a maioria.



Fonte: Elaboração própria.

É interessante notar que as frentes de *lobby* apresentaram forte tendência à 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, conforme o Gráfico 3.

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 em 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 verificados, 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender a tessitura da tutela de direitos, é preciso ir além da análise da esfera jurisdicional e avançar sobre a dinâmica legislativa, onde ocorre forte interação com representantes da sociedade civil. Com o presente estudo, verificou-se que é possível aferir múltiplos canais de interlocução oferecidos Legislativo, cada qual com sua complexidade, transcendendo a existência dos próprios partidos políticos e nas relações entre os Poderes.

Por meio da tipologia proposta é possível distinguir e comparar a expansão e o alcance de resultados individualmente obtidos em estudos de caso. Trata-se de um campo de pesquisas promissor na medida em que, no campo da disputa política e legislativa, é possível detectar as reais arenas de disputas que permeiam as transformações do Direito Público. E tais arenas são devidamente sinalizadas, na medida em que, com a elaboração da classificação aqui proposta, ficam claras as funções que as frentes parlamentares ocupam no sistema político, quais sejam, (i) redução no custo de troca de informações entre parlamentares, integrantes do governo e sociedade civil; (ii) facilitar a coordenação de interesses, onde as frentes servem de plataforma para o estabelecimento de agendas, a construção de coalizões e a articulação política fora das instâncias partidárias; e (iii) servem de mecanismo de sinalização de preferências, indicando ideologias, tendências e sinalizações para todo o campo de interesses em determinado segmento normativo que compõe o Direito Público.

A proposta de categorização das frentes e bancadas temáticas também se mostra relevante para sabermos a dinâmica dos atores políticos que participam ou que desejam influir na construção legal e normativa. Tal aspecto pode ser relevante para o Judiciário melhor compreender as demandas que lhe chegam, servindo inclusive como uma alternativa e adicional fonte do direito, rompendo muitas vezes com restrições ou limitações jurisprudenciais. Um Judiciário mais aberto às incursões ao direito proveniente de outros domínios do saber pode fortalecer o controle de qualidade e o importante filtro a favor de tutela de minorias que não possuem organização suficiente na esfera legislativa.

O fenômeno da segmentação ou da aglutinação das frentes, as relações de cooperação ou conflito entre frentes e bancadas temáticas, seu caráter endógeno ou exógeno, cujo desenvolvimento e transformações podem oferecer

respostas acerca dos estímulos de registro e de criação de frentes parlamentares; o grau de sucesso e de insucesso de cada tipo de frente parlamentar; a relação com a sua maturidade ou efemeridade; as repercussões das frentes sobre o desenvolvimento das carreiras dos parlamentares, entre outras perspectivas, são elementos que ainda devem ser explorados não apenas pela Ciência Política, mas também pelo Direito, uma vez que são elementos importantes para a produção de melhores políticas públicas e melhores leis.

Estimulamos outros pesquisadores a adentrarem no tema ainda pouco explorado das frentes parlamentares, especialmente no que tange a formulações teóricas e metodológicas. Esforços de pesquisa precisam ir além dos estudos de caso pontuais, agregando experiências que possam fortalecer o diálogo com a produção acadêmica do Direito, incluindo definitivamente a dinâmica de funcionamento das frentes e bancadas parlamentares temáticas como variáveis que não podem ser menosprezadas. Nesse sentido, acreditamos que a tipologia aqui proposta pode servir de estímulo para esse debate, colocando-a em teste e, porque não, desenvolvendo-a.

REFERÊNCIAS

- AINSWORTH, Scott. *Analyzing interest groups: group influence on people and policies*. New York e London: W.W. Norton & Company, 2002.
- Alexy, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- 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.
- _____. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 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.
- CORADINI, Odacir Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 18, n. 36, p. 241/256, 2010.
- 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.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2004.

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.

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.

SALAMON, Lester M. The Resilient Sector: The State of Nonprofit America. In: *The State of Nonprofit America*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2002.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 52-70, 2014a.

_____. Representação de interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea, 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.

TULLOCK, G. *Rent-seeking*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.