



FUGINDO DO LÍDER E CAINDO NA REDE: CAMINHOS ALTERNATIVOS DAS DEMANDAS SOCIAIS NO CONGRESSO NACIONAL

Suely Mara Vaz Guimaraes de Araujo¹
Graziela Guiotti Testa²
Rafael Silveira e Silva³

1. Introdução

As análises relativas à dinâmica do Legislativo nacional no caso brasileiro quase sempre fazem referência aos líderes partidários, enfatizando sua relevância na organização e coordenação das agendas no Poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000, 2003; SANTOS, 2003; AMORIM NETO, 2006). Além disso, o desenvolvimento da carreira parlamentar é induzido pelo relacionamento com os líderes, uma vez que as regras internas das casas do Congresso delegam a eles uma série de prerrogativas para o encaminhamento dos trabalhos legislativos. Uma boa parceria com o líder tende a gerar melhores oportunidades de maximização de preferências em torno de políticas e de resultados pessoalmente interessantes ao parlamentar (MIRANDA, 2010).

Embora essas análises reflitam sobre a relevância e poder dos líderes, há circunstâncias e cenários em que a atuação desses atores apresenta limitações, especialmente quando estão na pauta de discussões do Congresso temas de difícil consenso no âmbito dos partidos.

Para ilustrar essa relativização do poder dos líderes partidários no caso brasileiro, temos as questões de natureza federativa, como, por exemplo, a dificuldade de aprovação de mudanças mais significativas no Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no âmbito dos esforços em prol da reforma tributária. Os estados mais ricos da federação não aceitam mudanças que impliquem redução de suas prerrogativas quanto à arrecadação desse tributo.

Outros fatos representativos desse problema aconteceram nos debates sobre a repartição dos recursos advindos da exploração econômica da camada do Pré-Sal. Na discussão e votação da chamada Emenda Ibsen⁴, que pretendia eliminar a distinção entre estados

¹ Câmara dos Deputados e Universidade de Brasília, suelymvg@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8757845751582248>.

² Universidade de São Paulo, graziella.guiotti@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5799718878531848>.

³ Senado Federal e Universidade de Brasília, rsilveirasilva@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1101296312661229>.

⁴ A Emenda Ibsen integrou o processo do Projeto de Lei (PL) nº 5.938/2009, de autoria do Poder Executivo. No dia 10 mar. 2010, a emenda Ibsen foi ao plenário na Câmara dos Deputados, contrariando o governo, que pretendia adiar a votação, tendo sido aprovada por 369 votos a favor, 72 votos contra e duas abstenções. A orientação do líder do governo para essa votação foi pela sua rejeição (voto não). Dos

produtores ou não tendo em vista o recebimento dos *royalties* do petróleo, o Congresso dividiu-se não em termos de partidos da base ou da oposição, mas sim segundo o estado de origem do parlamentar.

Apesar de essas questões terem maior repercussão nos meios de comunicação, existem outras além das de cunho federativo cujos temas influenciam o posicionamento do parlamentar, superando, inclusive, a indicação do líder de seu partido. Pereira (2013), por exemplo, relatou com detalhes que as discussões da nova lei florestal⁵ na Câmara dos Deputados foram marcadas pelo conflito ambientalistas *versus* ruralistas, esmaecendo-se a força partidária, achado que vai ao encontro do apontado por Araújo e Silva (2012).

Quando determinados temas estão em pauta, ganham espaço outras formas de estruturação da atividade legislativa, que se mostram como caminhos alternativos para a atuação parlamentar e a representação das demandas sociais, sem que se anulem os vínculos com o sistema partidário. Entram em cena as frentes parlamentares temáticas e as bancadas temáticas informais.

As frentes e bancadas parlamentares temáticas são constituídas para atuar em diversos assuntos e apresentam realidades muito distintas quanto ao grau de organização. O desafio que se coloca é compreender os processos e mecanismos associados às situações em que esses grupos tornam-se atores políticos relevantes nas decisões do Congresso Nacional. Reproduzindo o questionamento de Araújo e Silva (2012), se as frentes e bancadas parlamentares temáticas têm pouca importância, como parece indicar a pouca atenção dada a elas nos estudos legislativos, por que os parlamentares insistem em organizá-las?

A existência das frentes e bancadas temáticas chama a atenção para o fato de que as demandas legislativas não são inteiramente conduzidas ou totalmente coordenadas pelas lideranças partidárias. Há agendas que tramitam no Congresso que são impulsionadas e ganham força quando setores da sociedade se organizam e buscam parcerias com as frentes e bancadas.

Neste trabalho, são apresentadas evidências empíricas e argumentações no sentido de que frentes e bancadas temáticas têm funcionado como elos com redes de políticas públicas, e também como complemento da atuação dos parlamentares no desenvolvimento de suas carreiras políticas. A análise desses grupos parlamentares configura agenda de pesquisa muito pouco explorada no Brasil⁶, porém relevante para agregar maior compreensão das relações com o Congresso Nacional, bem como ponto de partida para estudos comparados com a América Latina.

A ideia do estudo é reunir e trabalhar dados empíricos e procurar alguns padrões que lancem as primeiras bases para formulação teórica, na perspectiva do médio alcance (MERTON, 1970, p. 51-60), sobre grupos parlamentares suprapartidários e sua relação com redes de políticas públicas.

dezenove partidos constituintes da 53ª Legislatura, cinco posicionaram-se contra a orientação do governo (voto sim), um não participou da votação (PTB) e treze liberaram as suas bancadas. (FERREIRA, 2014).

⁵ Lei nº 12.651/2012, que substituiu a Lei nº 4.771/1961 (Código Florestal).

⁶ Coradini (2010) é uma das poucas referências disponíveis com a análise das frentes parlamentares.

2. Frentes parlamentares temáticas e bancadas temáticas

Nos estudos brasileiros sobre o presidencialismo de coalizão, a força dos líderes partidários, que tem sua base principalmente nas normas internas do Congresso, é colocada como um elemento importante tanto para a coordenação com o Executivo, quanto para o sucesso legislativo do Presidente. No Brasil, os partidos políticos são assumidos como fracos na arena eleitoral, e fortes na arena legislativa (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Não há dúvida de que as questões político-partidárias importam na dinâmica do processo legislativo. A questão é que existem outros fatores que também importam, e que estão ligados a aspectos que vão além da perspectiva que destaca as bases institucionais estabelecidas pela Constituição Federal e pelos regimentos das casas legislativas. Um dos elementos que precisa ser ponderado nesse sentido é o tema das propostas legislativas em foco. 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.

Com base nos temas de políticas, independentemente de suas agremiações partidárias, os parlamentares frequentemente se reúnem em torno de agendas semelhantes. O crescimento desse movimento fez com que, desde 2003, a Mesa da Câmara dos Deputados passasse a registrar formalmente esses grupos como frentes parlamentares.

A Tabela 1 mostra a diversidade de temas e a quantidade de frentes que funcionaram na 54ª Legislatura (2011-2014).

Essas frentes não têm atribuições ou regras estabelecidas pelas normas internas da Casa, seu funcionamento é marcado na maior parte das vezes pela informalidade. O registro foi criado essencialmente para evitar gastos com as frentes e controlar a utilização de plenários e outros espaços dentro dos edifícios da Câmara dos Deputados⁷.

Para o registro na Mesa da Câmara dos Deputados, exige-se que a frente parlamentar apresente uma lista de membros fundadores de, no mínimo, um terço dos deputados ou, nas frentes mistas, um terço dos deputados e senadores.

Tabela 1. Frentes parlamentares temáticas registradas na Câmara na 54ª Legislatura (2011-2014)

Área de atuação	Número de frentes parlamentares registradas				
	2011	2012	2013	2014	Total
Agricultura e pecuária	11	3	4	2	20
Educação e cultura	9	2	2	2	15
Meio ambiente	2	3	-	-	5
Saúde	9	3	6	1	19
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	5	-	4	-	9

⁷ Ver conteúdo e justificação do Ato da Mesa nº 69/2005, que “cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd.html>. Acesso em: 30 mai. 2015.

civil					
Interesses regionais	5	5	1	1	12
Interesses de categorias profissionais específicas	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	-	26
Total	120	38	43	13	214

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

A partir dessa exigência, foi consolidado costume mediante o qual os parlamentares assinam a lista de membros a ser apresentada de muitas frentes, mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo, nem pretendam ter. Em 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 interesse⁸.

Coradini (2010, p. 243) diferencia os componentes das frentes parlamentares em fundadores (deputados ou senadores que fizeram parte do “ato de fundação”), “efetivos” (parlamentares que aderiram formalmente e estão no exercício do mandato) e “colaboradores” (ex-parlamentares e interessados não parlamentares, especialmente representantes de grupos de interesse vinculados ao tema em foco). Com a exigência de um terço de assinaturas para o registro da frente na Câmara dos Deputados, todavia, agregada à necessidade de renovação do registro a cada legislatura, a diferença entre o membro fundador e o efetivo passa a não se sustentar.

Cada frente parlamentar tem um coordenador ou coordenadores formalizados no ato de registro, e algumas têm também coordenadores de grupos de trabalho. O papel dessas lideranças nos processos decisórios no Congresso Nacional ainda não foi estudado. Com graus variados de relevância política, muitos deles terão atuação focada no tema que baliza a frente, o que traz a necessidade de análises integradas com a perspectiva informacional (GILLIGAN; KREHBIEL 1987; KREHBIEL 1991).

Além disso, com base no número de frentes registradas, parece interessante também avaliar se os políticos que coordenam esses grupos adquirirão capital político, ou poder simbólico (BOURDIEU, 1989) que os diferencie em relação a seus pares. Isso explicaria em parte o grande número de frentes parlamentares na Câmara dos Deputados formalizadas nos últimos anos.

Além das frentes temáticas computadas pela Mesa da Câmara dos Deputados, devem ser destacadas as bancadas temáticas suprapartidárias que funcionam sem qualquer registro formal.

Há duas bancadas mais conhecidas que atuam nessa perspectiva: a ruralista e a evangélica. Ambas agregam muitos parlamentares, o que não exclui a existência de vários outros grupos reunidos também informalmente. É importante observar que as

⁸ Esse mesmo mecanismo explica o costume de os parlamentares subscreverem muitas propostas de Emenda à Constituição, mesmo sem defender necessariamente seu conteúdo. A Constituição Federal, em seu art. 60, impõe autoria de no mínimo um terço dos parlamentares para essas propostas.

bancadas são grupos maiores que reúnem agendas específicas, mas todas girando em torno de um eixo temático mais abrangente.

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 constam vinte 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), essa bancada foi fortalecida. Dos 191 deputados que compunham a FPA, foram reeleitos 139, ou seja, 72%. Segundo estimativas da própria frente, 118 deputados eleitos para o primeiro mandato em Brasília teriam afinidade com o setor agrícola, dado que, se confirmado na dinâmica legislativa, leva a que a bancada ruralista alcance o percentual impressionante de 50% da composição da Câmara (LARA; BENITES, 2014).

A bancada evangélica, que tem optado por não se registrar como frente junto à Mesa da Câmara, mantém-se forte na nova composição do Congresso. Ela incorpora os membros atuantes da Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida, mas não equivale a essa frente. Levantamento feito pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) aponta que a bancada evangélica da Câmara iria contar com pelo menos 74 deputados federais em 2015, sendo 35 novos e 39 reeleitos. Estão considerados nesse número políticos que ocupam cargos nas estruturas das instituições religiosas, como pastores, missionários, bispos e sacerdotes, cantores gospel e parlamentares que professam a fé segundo a doutrina evangélica (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, 2014).

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

Com a nova legislatura, que iniciará em 2015, as bancadas informais devem desenvolver um papel de influência em determinados temas. Com a grande quantidade de partidos, especialmente na Câmara, que passou de 22 agremiações para 28, ficou mais difícil formar consenso para realização de debates e votações nas casas legislativas.

Em cenários como estes, a tendência é que as bancadas suprapartidárias, com coordenação e temas bem definidos, exerçam influência na definição da agenda do poder legislativo. Ao se reunir em torno de bancadas suprapartidárias, como a ruralista, a empresarial, a evangélica e a sindical, por exemplo, os parlamentares acumulam forças dentro do Congresso e organizam pautas para que possam ser debatidas e seus projetos levados à votação.

Note-se nos comentários de Queiroz (2014) o destaque não apenas a ruralistas e evangélicos, mas também à “bancada empresarial” e à “bancada sindical”⁹. 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 bancada sindical, por sua vez, atua na defesa dos direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários, na manutenção da política nacional de salário mínimo, na redução da jornada de trabalho e questões conexas.

⁹ Além das bancadas informais referidas acima, são encontrados registros da atuação da “bancada feminina”, da “bancada da bola”, da “bancada as saúde”, da “bancada da bala” e outras.

Verifica-se, assim, que os canais de interlocução oferecidos pelo Congresso Nacional são amplos. A existência das frentes e das bancadas temáticas abre possibilidades de construção de vínculos com os subsistemas e com as redes de políticas públicas. No entanto, não se sabe se a quantidade de canais espelha sua qualidade e efetividade. Na próxima seção, intenta-se explorar uma forma de avaliar o quão significativa pode ser uma frente temática.¹⁰

3. Frentes parlamentares e visibilidade política

Como se observou, a lista de frentes parlamentares e bancadas temáticas revela grande variação de assuntos tratados, assim como na proporção de poder político adquirido ao longo dos anos. Essa percepção também se aplica aos respectivos coordenadores. Alguns deles são chamados a participar das negociações políticas referentes à área de atuação da frente ou bancada, outros parecem ter pouca força nesse sentido. A questão que se coloca é como mensurar a influência desses grupos suprapartidários, e de seus coordenadores, de forma consistente.

Em um primeiro esforço nessa linha, optamos por comparar a visibilidade política das frentes parlamentares registradas na Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura. Nesse exercício, estão computadas todas as frentes registradas até julho de 2014¹¹.

Para isso, foram levantadas as citações referentes a cada frente que constaram nas notícias da Agência Câmara e do Banco de Notícias Seleccionadas (BNS) organizado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), bem como na pesquisa via *internet*¹².

A partir desses dados, calcularam-se dois índices agregando cobertura pela mídia jornalística (interna do Legislativo e “tradicional”) e a coleta de informações gerais na *internet*: o Índice de Cobertura e Evidência da Frente (Icef) e o Índice de Cobertura e Evidência do Coordenador (Icec)¹³. A elaboração desses índices visa captar a o nível de visibilidade das frentes, captando tanto o público que acompanha jornais e revistas, quanto aquele que frequentemente busca informações na *internet*. Dependendo da avaliação, pode-se inferir o grau de aproximação com quem demanda por políticas e maior possibilidade de interlocução com as redes de políticas públicas já constituídas¹⁴.

Após o cálculo dos índices, foram selecionadas quarenta frentes, que representam o terceiro quartil da amostragem, ou seja, as que apresentaram maior visibilidade política. Elas estão identificadas na Tabela 2. Nesse total, trinta foram criadas em 2011, cinco em 2012, três em 2013 e duas em 2014. Nas quinze frentes com Icef máximo, apenas duas não foram criadas em 2011, o primeiro ano da legislatura estudada, lembrando que o

¹⁰ Como não há registro formal, o estudo das bancadas temáticas esbarra na falta de dados facilmente disponíveis. Seu estudo deve, então, ser subsidiado 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.

¹¹ No total, 212 frentes. Entre agosto e dezembro de 2014, foram registradas apenas duas outras frentes, a Frente Parlamentar em Apoio à Ovinocaprinocultura e a Frente Parlamentar em Defesa do Complexo Industrial da Saúde.

¹² Optamos pelo *Google Search*.

¹³ Detalhes de como foram concretizadas a coleta de dados e a construção desses índices estão no Apêndice. Para acesso à base de dados, ver: https://docs.google.com/document/d/11Yyz-wzIhTyugR21HZVK-6FzYz_mmiiODpduX1LLJlak/edit?usp=sharing.

¹⁴ Pressupõe-se que, quanto mais consolidadas as redes de políticas públicas, maior será a multiplicação de informações entre seus membros.

registro junto à Mesa da Câmara necessita de renovação a cada quatro anos. Isso significa que a consolidação política das frentes aumenta com o tempo, o que é esperado. Não se exclui, contudo, a possibilidade de o contexto político-social elevar a visibilidade de determinadas frentes, independentemente de seu tempo de funcionamento. O grau de visibilidade de certas agendas pode variar e, portanto, dependendo da atuação, poder ocorrer maior exposição da frente temática.

Para esse grupo com maior cobertura pela mídia e evidência política, criamos uma tipologia de maneira a classificar e comparar as frentes. Assim, 21 foram classificadas como de defesa de interesses coletivos ou difusos, onze como de defesa de interesses econômicos, três como de defesa de interesses de corporações profissionais e cinco como neutras. Essa neutralidade deve-se ao fato de que essas se encaixavam em mais de uma categoria, não apresentando evidências de predominância de uma sobre a outra.

Registre-se que essa diferenciação das frentes segundo a natureza de seu tema constitui uma primeira tentativa de classificação desses grupamentos. Em pesquisas atualmente em andamento pelos autores, espera-se encontrar especificidades em termos da atuação das frentes seguindo essa classificação.

O fato de mais de metade das frentes com maior visibilidade atuarem em assuntos com maior repercussão social, em princípio, conta positivamente quanto ao papel dessas organizações em termos de representação da sociedade. Além disso, é indicativo de aproximação com as redes de políticas públicas, visto que seus membros não apresentam atuação típica de grupos de interesse específicos, cujo perfil está mais próximo ao *lobby*.

Comparando-se Icef e Icec dessas quarenta frentes, vê-se que, quando a frente tem visibilidade e exposição máximas, o mesmo tende a ocorrer com seu coordenador. À medida que o Icef diminui para menos de “5”, o Icec do coordenador surge sempre maior do que esse valor, pelo menos no conjunto analisado. Em outras palavras, o envolvimento com o tema do parlamentar que atua como coordenador, o seu papel como liderança, passa a pesar mais do que a atuação da própria frente.

É importante destacar que esse levantamento de dados é uma etapa importante, porém inicial. As pesquisas devem ser mais refinadas sob o ponto de vista da análise específica da atuação de cada frente, de modo a compreender realmente se os níveis de exposição e cobertura correspondem, realmente, a uma maior institucionalização da frente ou uma liderança efetiva dos coordenadores. Trata-se, na verdade, de um processo de validação do que mostram os índices. De qualquer modo, índices que consideramos baixos, ou seja, inferiores a “4”, dificilmente apontariam para uma atuação dinâmica de qualquer frente.

Tabela2. Visibilidade política das frentes parlamentares da 54ª Legislatura: grupo com resultados mais elevados

Ano de criação	Nome da frente	Tema ²	Coordenador	Icef ¹	Icec ¹
2011	Frente Parlamentar Ambientalista	D	Sarney Filho	6	6
2011	Frente Parlamentar da Agropecuária	E	Luiz Carlos Heinze	6	6
2011	Frente Parlamentar da Primeira Infância	D	Osmar Terra	6	6
2011	Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro	D	Hugo Leal	6	6
2011	Frente Parlamentar em Defesa do Voto Aberto	D	Ivan Valente	6	6
2011	Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção	D	Francisco Praciano	6	6
2011	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Infraestrutura Nacional	E	Arnaldo Jardim	6	6
2011	Frente Parlamentar Municipalista	N	Júlio César	6	6
2011	Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular	D	Luiza Erundina	6	6
2012	Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)	E	Waldermir Moka	6	6
		E	Paulo Piau	6	6
2013	Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos	D	Erika Kokay	6	6
2011	Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	D	Rosinha da Adefal	6	5,5
2011	Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa	E	Guilherme Campos	6	5,5
2011	Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	D	Liliam Sá	6	5
2011	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura	D	Jandira Feghali	6	5
2011	Frente Parlamentar da Defesa Nacional	D	Carlos Zarattini	5,5	6
2011	Frente Parlamentar da Educação	D	Alex Canziani	5,5	6
2011	Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas, Hospitais e Entidades Filantrópicas	D	Antonio Brito	5,5	6
2011	Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular	D	Luiza Erundina	5,5	6
2011	Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas	D	Padre Ton	5,5	5,5
2011	Frente Parlamentar do Café	E	Domingos Sávio	5,5	5
2011	Frente Parlamentar Mista de Combate ao Crack	D	Fábio Faria	5,5	5
2012	Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Nacional	E	Newton Lima	5	6
2011	Frente Parlamentar da Desburocratização	D	Valdir Colatto	5	5

Ano de criação	Nome da frente	Tema ²	Coordenador	Icef ¹	Icec ¹
2011	Frente Parlamentar Mista para o Aperfeiçoamento da Justiça Brasileira	D	Wellington Fagundes	5	5
2012	Frente Parlamentar em Apoio e Fortalecimento da Mídia Regional	E	André Vargas	5	5
2013	Frente Parlamentar Mista do Esporte	N	Acelino Popó	5	5
2012	Frente Parlamentar Mista em defesa dos Aposentados e Pensionistas	C	Cleber Verde	4,5	6
2011	Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	D	Raimundo Gomes de Matos	4,5	5,5
2014	Frente Parlamentar em Defesa das Populações Atingidas por Áreas Protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas)	D	Weverton Rocha	4,5	5,5
2011	Frente Parlamentar da Agricultura Familiar	N	Assis do Couto	4,5	5
2011	Frente Parlamentar das Ferrovias	E	Pedro Uczai	4,5	5
2011	Frente Parlamentar em Defesa dos Consumidores de Energia Elétrica, Combustíveis e Telefonia	D	Cesar Halum	4,5	5
2011	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Setor de Serviços	E	Laércio Oliveira	4,5	5
2012	Frente Parlamentar Mista Pró-Gás Natural	E	Antônio Carlos Mendes Thame	4,5	5
2013	Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Comerciários	C	Roberto Santiago	4,5	5
2014	Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais	N	Margarida Salomão	4	5,5
2011	Frente Parlamentar da Comunicação Social	C	Milton Monti	4	5
2011	Frente Parlamentar do Biodiesel	E	Jerônimo Goergen	4	5
2011	Frente Parlamentar Mista pela Igualdade Racial e em Defesa dos Quilombolas	N	Luiz Alberto	4	5

Fonte: dados da pesquisa. Para acesso aos cálculos, ver Apêndice.

Notas de rodapé:

- 1) Icef – Índice de Cobertura e Evidência da Frente; Icec – Índice de Cobertura e Evidência do Coordenador.
- 2) Classificação das frentes segundo a natureza de seu tema:
 - D – Difusa (frente que atua em defesa de direitos coletivos ou difusos);
 - E – Econômica (frente que atua em defesa de interesses econômicos);
 - C – Corporativa (frente que atua em defesa de corporações profissionais);
 - N – Neutra (frente que não se enquadra nas categorias anteriores ou se enquadra em mais de uma categoria).

Assim, julga-se que a avaliação merece investimento por parte dos pesquisadores, inclusive para evidenciar outras variáveis e perspectivas analíticas e metodológicas que complementem a avaliação inicialmente posta nesta pesquisa.

4 As frentes parlamentares no início da 55ª Legislatura

Como mencionado, no final de cada legislatura, as frentes parlamentares extinguem-se e necessitam ser registradas novamente na Secretaria Geral da Mesa da Câmara. Entre fevereiro e junho de 2015, foram formalizadas 134 frentes¹⁵. Perceba-se que esse total ultrapassa o número de frentes criadas em todo o ano de 2011, também primeiro ano de legislatura. Assim, a tendência parece ser de intensificação do número de frentes, constatação que reforça a relevância de esses grupamentos serem estudados pela ciência política.

A Tabela 3 mostra as frentes registradas na 55ª Legislatura, até 30 de junho de 2015.

Tabela 3. Frentes parlamentares temáticas registradas na Câmara na 55ª Legislatura (fev.-jun. 2015)

Área de atuação	Número de frentes
Agricultura e pecuária	13
Educação e cultura	10
Meio ambiente	4
Saúde	13
Habitação e desenvolvimento urbano	5
Direitos humanos	14
Indústria	5
Minas e energia	11
Segurança pública e defesa civil	3
Interesses regionais	5
Interesses de categorias profissionais específicas	12
Tributação	-
Telecomunicações	2
Comércio e serviços	13
Transportes	9
Outras	15
Total	134

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

Das 134 frentes registradas até junho de 2015, 73 são referentes a frentes que existiam na 54ª Legislatura.

Mesmo no Senado Federal brasileiro, que não possui sistema de registro de frentes, há novidades nesse campo. A Resolução nº 3, do Senado, “institui a Frente Parlamentar pela Valorização do Trabalho” e a Resolução nº 5, de 2015, do Senado, “institui a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Profissionalizante”¹⁶. É interessante notar

¹⁵ Dados disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 30 jun. 2015.

¹⁶ Havia precedentes históricos: Ato da Mesa Diretora do Congresso (AMC) sem nº de 1993 registrou a Frente Parlamentar Republicana Presidencialista, o AMC nº 1/1993 registrou a Frente Parlamentarista Nacional “Ulysses Guimarães” e o AMC nº 2/1993 registrou a Frente Parlamentarista Monárquica; no processo do referendo quanto à proibição da comercialização de armas de fogo e munições, AMC sem nº

que, ao aprovar a criação da frente mediante resolução, o Senado está configurando maior grau de formalidade a esse ato do que ocorre com o registro das frentes na Câmara.

Fica estabelecido nos referidos atos normativos que a Frente Parlamentar pela Valorização do Trabalho e a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Profissionalizante serão integradas, inicialmente, pelas Senadoras e pelos Senadores que assinarem a ata de sua instalação, podendo a ela aderir outros parlamentares detentores de mandato popular. Assim, não consta a exigência de apoios prevista na Câmara para o registro de cada frente. Acredita-se que, dessa forma, contribui-se para que os membros da frente sejam parlamentares realmente interessados, ganhando-se em termos de especialização e da perspectiva com a perspectiva informacional (GILLIGAN; KREHBIEL 1987; KREHBIEL 1991).

5. O papel das frentes e bancadas temáticas na dinâmica legislativa: evidências empíricas

Em determinados processos legislativos, fica claro que o interesse temático sobrepõe-se aos interesses partidários. Um exemplo está no processo legislativo que levou à aprovação da nova lei florestal citado anteriormente¹⁷.

As pressões do setor do agronegócio substituição do Código Florestal foram impulsionadas em 2008, em razão do estabelecimento de maior rigor nas sanções administrativas aplicadas a infrações ambientais, mediante a edição de novo regulamento para a Lei de Crimes Ambientais (LCA), e da decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) de impor a apresentação de certificado de regularidade perante a legislação ambiental como requisito para o crédito rural no bioma Amazônia, em bancos públicos e privados (WWF-BRASIL, 2011, p. 7).

O principal relator desse processo na Câmara atuou como um *anti-policy broker* (SILVA; ARAÚJO, 2013), acirrando os conflitos entre os grupos que participavam do debate e reforçando a divisão segundo esquema *us and them* (TILLY, 2008). Além da preocupação com o controle internacional sobre as decisões do governo brasileiro, o Deputado Aldo Rebelo marcou seu trabalho nesse processo por proximidade assumida com a bancada ruralista e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

O Partido dos Trabalhadores (PT) permaneceu dividido ao longo de quase todo o processo legislativo voltado à elaboração da nova lei florestal. Essa divisão que também existia internamente ao Executivo, em quadro que os titulares do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento externavam fortes conflitos em jornais e reuniões públicas.

Essa situação enfraqueceu o papel da liderança do governo no processo e quebrou a coordenação entre os dois principais partidos da base do governo, o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). As principais evidências nesse sentido são obtidas na votação em plenário do texto produzido por Rebelo, em 2011.

de 2007 registrou a Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa. Como o Senado faz a secretaria do Congresso Nacional, respondeu pela formalização dessas frentes.

¹⁷ Ver: Projeto de Lei (PL) nº 1.876/199 e apensos, na Câmara dos Deputados; e Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30/2011 no Senado.

Na votação do texto principal¹⁸, o PT apresentou comportamento altamente indisciplinado. Após reunião interna que decidiu pela aprovação do texto de Rebelo, 45 deputados do partido acompanharam a orientação do líder pela aprovação, e 35 manifestaram voto contrário. Foram registrados no plenário apenas 63 votos contrários à aprovação da referida matéria, mais da metade, portanto, oriundos do PT (SILVA, 2012, p. 61).

Com um Índice de Apoio ao Governo (IAG)¹⁹ médio de 18,1% em 2011, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), principal partido de oposição, apresentou uma taxa de 97,9% de apoio nessa votação. Por sua vez, o PT apresentou nessa votação sua menor taxa de apoio ao governo durante todo o ano de 2011, configurando o IAG de 56,3%, contratante com a média anual de 97,6% (SILVA, 2012, p. 61).

Na mesma data e processo legislativo, na votação da principal emenda proposta pelo PMDB, que flexibilizava ainda mais o rigor do texto em termos de proteção ambiental²⁰, com 182 votos defendendo a posição orientada pelo líder do governo (pela rejeição da emenda), 273 votos contrariando seu posicionamento e duas abstenções, o Executivo sofreu derrota emblemática, que expôs problemas sérios de coordenação entre os dois principais partidos da base governamental.

Em síntese que não deve esconder a complexidade técnica e política associada ao processo de formulação da nova lei florestal, pode-se afirmar que, nesse processo, os dois polos principais em disputa foram, de um lado, a Frente Parlamentar Ambientalista e as organizações não governamentais ambientalistas ligadas a ela e, de outro, a bancada ruralista, especialmente a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), e seus aliados. Os partidos políticos estavam enfraquecidos. Esse pode ser um caso desviante do poder de coordenação do Executivo e dos líderes partidários (PEREIRA, 2013), mas qual é a frequência desse tipo de ocorrência? Em certos temas, essa situação pode ser regra e não desvio?

Há temas que ganham tom suprapartidário no Congresso Nacional. Nessa linha, discussão que merece atenção está nos esforços sequenciais dos parlamentares de regulamentar a criação de novos municípios.

A Emenda Constitucional nº 15/1996 foi editada com o intuito de frear o movimento de criação acelerada de novos municípios, verificado após 1988. Incluiu no § 4º do art. 18 da Constituição a previsão de uma lei complementar federal relativa ao período de processamento de propostas de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios e de uma lei ordinária disciplinando os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM). Não existe ainda nem lei complementar nem lei ordinária regulamentadora do dispositivo da Constituição acima transcrito, quase impossibilitando as alterações dos limites municipais desde 1996²¹.

No conjunto de tentativas para regulamentação do referido dispositivo da Constituição, quatro processos conseguiram ser finalizados, com envio de texto legislativo à sanção

¹⁸ Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 186.

¹⁹ O IAG é obtido por meio da divisão do “total de deputados que votaram como indicado pelo líder do governo, pelo total de deputados da bancada (inclusive os ausentes) no momento da votação” (NICOLAU, 1999, p. 15).

²⁰ Emenda de Plenário nº 164.

²¹ Em face das disputas judiciais nesse sentido, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 57/2008, inserindo no ADCT o art. 96, que convalida os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 dez. 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época de sua criação.

presidencial: PL nº 2.105/1999²² e apenso; Projeto de Lei do Senado (PLS) Complementar nº 184/2002²³; PLS Complementar nº 98/2002 e apensos²⁴; e PLS Complementar nº 104/2014²⁵. Nos quatro processos, ocorreu veto integral da Presidência da República, os dois primeiros no ano de 2003, o terceiro no ano de 2013 e o último no ano corrente²⁶. A decisão do Executivo tem sido não decidir sobre esse assunto, estratégia que intenta impossibilitar a criação de novos municípios e que, mesmo que justificável em parte, pode ser criticada, uma vez que inviabiliza até mesmo fusões, além de deixar sem aplicação os EVM. (ARAÚJO; FERNANDES, 2014).

Nesses processos legislativos, a posição dos parlamentares não responde a orientações de líderes partidários que seguem decisões coordenadas com o Executivo, mas sim à demanda política de se viabilizarem rearranjos nos territórios municipais²⁷. Parece ganhar relevância a Frente Parlamentar Municipalista, criada na 53ª Legislatura, “para analisar todas as propostas de regulamentação da emenda constitucional e discuti-las com a Casa Civil da Presidência da República”, entre outros objetivos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)²⁸. Assumem importância, também, as entidades que atuam em prol do municipalismo, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Há de ser dito que, para se precisar o grau de relevância da referida frente nesses debates, seria necessária pesquisa específica.

Na análise do papel das frentes e bancadas temáticas suprapartidárias, faz-se importante ter atenção, também, para o poder de veto de alguns desses grupos.

Exemplo claro nesse sentido está no afastamento de certos assuntos da pauta decisória do Legislativo pela bancada evangélica, como a descriminalização do aborto e o casamento homoafetivo. Mas a força desse grupo nessa perspectiva estende-se a outras discussões, menos evidentes. No processo que gerou a Lei de Crimes Ambientais (LCA)²⁹, a bancada evangélica conseguiu obstaculizar por algum tempo a votação em plenário de uma proposta apoiada com vigor pelo Executivo, motivada pela oposição ao crime de poluição sonora. Os parlamentares evangélicos temiam que os cultos que ultrapassassem as normas nesse campo e gerassem punições às igrejas e pastores (PIZZATTO, 2005). Como a poluição constava dos textos da Câmara e do Senado e não podia ser excluída na fase final do trâmite, a solução foi negociar um veto presidencial ao dispositivo legal em conflito. O Presidente da República cumpriu o acordo com a bancada evangélica e, por essa razão, não há no país o crime de poluição sonora.

6. Debates legislativos e redes de políticas públicas

Na análise dos limites da atuação dos líderes partidários e do papel dos grupos parlamentares temáticos, deve-se fazer a devida conexão com os estudos dos

²² Número na Câmara dos Deputados, casa de origem. Havia um projeto de lei apenso. No Senado, Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 92/2002.

²³ Número no Senado, casa de origem. Na Câmara, Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 41/2003.

²⁴ Número no Senado, casa de origem. Na Câmara, PLP nº 416/2008.

²⁵ Número no Senado, casa de origem. Na Câmara, PLP nº 397/2014.

²⁶ Ver: Mensagem ao Congresso Nacional (MSG) nº 4/2003; MSG nº 70/2003; MSG nº 131/2013; e MSG nº 250/2014.

²⁷ Nesse tema, deve-se dar o devido relevo ao fato de o PMDB ser historicamente um defensor do municipalismo no Congresso Nacional. Perceba-se que a atuação do partido nesses processos sobre a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição dá-se em confronto com a posição do Executivo.

²⁸ Na 55ª Legislatura, está registrada na Câmara a Frente Parlamentar Municipalista para o biênio 2015/16.

²⁹ Lei nº 9.605/1998.

subsistemas e redes de políticas públicas. Nos processos de formulação de leis, estão envolvidos não apenas os membros das duas casas legislativas do Congresso Nacional e o Poder Executivo, mas também organizações que representam diferentes setores empresariais, grupos profissionais, entidades com atuação em defesa de interesses coletivos e difusos, técnicos, pesquisadores e outros atores.

Nessa linha, Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) e Sabatier e Weible (2007) afirmam que a unidade mais adequada para a compreensão das mudanças ocorridas nas políticas públicas – e a formulação de leis lida majoritariamente com mudanças nesse sentido – é o subsistema, definido como definido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio.

Para o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), os atores de cada subsistema de políticas públicas agrupar-se-iam em coalizões de advocacia ou defesa, cada uma delas com um conjunto diferenciado de crenças, que englobam prioridades valorativas, percepções sobre importantes relações causais, a magnitude dos problemas e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas para enfrentá-los, entre outros elementos. O modelo trabalha com quadros complexos de *policymaking*, permeados por atores que percebem o mundo mediante lentes distintas. Alguns subsistemas estão inclusos em outros mais amplos e, não raramente, compartilharão parte de seus atores com outros subsistemas. (ARAÚJO, 2013).

Conceitos como subsistemas de políticas públicas, comunidades de políticas públicas, comunidades epistêmicas e outros similares, cada qual com nuances de abordagens teóricas específicas, em leitura abrangente, podem ser todos inclusos nos estudos de redes de políticas públicas. Como ponto em comum, assume-se que as políticas públicas são formuladas por arranjos caracterizados pela interação entre atores governamentais e não governamentais unidos segundo áreas temáticas ou problemas coletivos que demandam atuação governamental. Em políticas públicas, a noção de redes opõe-se à percepção tradicional que o governo pode ser entendido como uma entidade autônoma que se coloca acima da sociedade (CALMON; COSTA, 2013).

O mundo contemporâneo caminha do governo para a governança. A visão do Estado soberano que governa no esquema *top-down* mediante leis e regulamentos está sendo substituída paulatinamente por ideias sobre governança descentralizada baseada na interdependência e negociação. Em um mundo crescentemente complexo, fragmentado e multidimensional, cidadãos, organizações voluntárias, empresas privadas e outros atores passam a ser estimulados pelas próprias autoridades governamentais a se envolverem em esquemas autorregulatórios. (SORENSEN; TORFING, 2005, p. 195-196).

As redes de políticas públicas estão diretamente relacionadas à perspectiva da governança. Calmon e Costa (2013, p. 15) conceituam que:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

O Congresso Nacional não passou imune a essas evoluções no *policymaking*. As redes de políticas públicas operam nos processos decisórios no âmbito do Parlamento em

esquemas que vão além de uma visão tradicional de *lobbying* por meio de pressão em favor do atendimento de demandas pré-estabelecidas. O grande número de audiências públicas, seminários e outras reuniões de debates abertas à participação da sociedade na Câmara dos Deputados, registrado na Tabela 4, evidencia essa realidade.

A interação dos parlamentares com organizações governamentais e não governamentais, técnicos e outros atores associados a diferentes redes de políticas públicas ocorre nessas reuniões públicas e, também, em encontros informais. Com a ampliação do número de partícipes e a consolidação desse tipo de interação, caminha-se para processos de deliberação coletiva, como mostrado por Dryzek and Dunleavy (2009).

Tabela 4. Audiências públicas e reuniões similares ocorridas na Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura

Fórum legislativo	2011	2012	2013	2014 (até 30 jul. 2014)	Total
Comissões permanentes	320	262	270	52	904
Comissões temporárias	101	94	117	40	352
Outros	18	22	20	6	66
Total	439	378	407	98	1322

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

Como exemplo, pode-se colocar a fase final do processo que gerou a Lei dos Resíduos Sólidos³⁰. Esse longo processo legislativo, de mais de duas décadas, foi marcado pelo conflito entre grande número de atores governamentais e não governamentais. Na fase final na Câmara dos Deputados, já se havia finalizado regimentalmente a manifestação das comissões e praticamente o único consenso existente era de que o texto pronto para análise do plenário não estava satisfatório.

Em face da complexidade do processo e da dificuldade de obtenção de acordo entre os diversos setores envolvidos, a Mesa da Câmara decidiu constituir grupo de trabalho (GT) para examinar a matéria – uma ferramenta que não tem previsão regimental –, com vistas a viabilizar a votação em plenário. Foi indicado como coordenador do GT o Deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP), considerado um especialista no tema, por ter atuado previamente nas negociações da lei paulista sobre o assunto. É interessante notar que o critério da experiência prevaleceu no caso, já que se trata de parlamentar de partido que não integra a base do governo. (ARAÚJO, 2013).

O coordenador do GT assume em seu relatório (JARDIM, 2009) que, além das audiências públicas e de encontros com a Frente Parlamentar Ambientalista, o Ministério do Meio Ambiente e a Casa Civil da Presidência da República, ele negociou o texto produzido com muitas organizações, entre elas: Centro Empresarial para a Reciclagem (Cempre); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Associação Brasileira de Tratamento de Resíduos (Abetre), Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Sólidos e Limpeza Pública (ABLP); Sindicato Nacional da Empresas de Limpeza Urbana (Selurb); Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia); Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram); Fórum Lixo e Cidadania; Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis; Centro de Tecnologia de Embalagens (Cetea); e várias outras.

³⁰ Ver processo do PL nº 203/1991 e apensos na Câmara dos Deputados. No Senado, ver PLS nº 354/1989.

O texto negociado por Jardim é bastante próximo do que viria a ser a versão sancionada da lei. Usando terminologia do ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007), ele parece ter atuado como *policy broker*, reduzindo o grau de conflito entre os atores políticos e sociais envolvidos nos debates.

Outro exemplo de debate legislativo em interface com a atuação de rede de políticas públicas está no processo que gerou a lei aprovando o Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio³¹.

Martins (2014) relata as atividades de um complexo grupo de atores nas discussões-chave sobre política educacional, incluindo a produção das leis nesse campo: várias organizações do Poder Executivo, representantes dos governos estaduais e municipais; movimentos sociais da área educacional; organizações representativas dos estudantes; Ministério Público; organizações científicas; e outros atores. Segundo o mesmo autor, há diferentes tipos de relações de coordenação e conflito nessa rede de atores. Mesmo em cada segmento desse complexo subsistema de atores, as posições não costumam ser uniformes.

No processo da Lei do PNE, apesar de ter envolvido polêmica e apresentação de grande número de emendas, conseguiu-se moldar progressivamente um consenso unindo esses muitos atores. Para a construção desse consenso, foram ouvidos em audiências públicas, seminários e outras reuniões um extenso número de especialistas e gestores que atuam no setor. A interação entre Parlamento e subsistema de políticas públicas ficou claramente evidenciada.

Na fase final desse processo legislativo, a comissão especial da Câmara concluiu o parecer sobre o substitutivo proposto pelo Senado em 6 mai. 2014. Rapidamente, 22 dias depois, o processo foi submetido à discussão no plenário, tendo sido aprovado em 3 jun. 2014. Os poucos destaques apresentados foram derrubados e o texto encaminhado à sanção e transformado em lei reflete na íntegra o trabalho da comissão especial.

Nesse quadro, os líderes em plenário funcionaram apenas como meros porta-vozes de um consenso firmado no âmbito da rede de políticas públicas, com a participação dos parlamentares que trabalharam na comissão especial. Sequer houve votação nominal, mesmo se tratando de uma proposição legislativa de grande relevância para o país.

Nesse âmbito, também devem ser consideradas as frentes parlamentares com atuação em educação. A comissão especial que analisou a matéria na Câmara era integrada por 25 parlamentares na condição de titulares e 26 como suplentes³². Como mostrado nas Tabelas 1 e 3, havia quinze frentes registradas com temas afetos a educação e cultura na 54ª Legislatura e, até agora, dez registros nesse sentido na 55ª Legislatura.

Considerando a mais geral delas, a Frente Parlamentar da Educação, constavam como membros 39 parlamentares da comissão especial que analisou o PNE, ou seja, 76,5% do total do órgão colegiado temporário. O detalhamento da atuação das frentes nos debates sobre a Lei do PNE demandaria pesquisa específica.

Há diferentes exemplos em que se evidencia essa atuação dos líderes essencialmente como porta-vozes de consensos previamente estabelecidos. Merecem atenção especial

³¹ Lei nº 13.005/2014. Ver processo do PL nº 8.035/2010 na Câmara e do PLC nº 103/2012 no Senado.

³² Ver a lista dos membros em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/membros>. Acesso em: 10 jun. 2015.

nessa perspectiva os projetos que são aprovados por intermédio do poder conclusivo³³ das comissões, ou seja, que se transformam em lei sem passar pelos plenários de qualquer das duas Casas Legislativas. Destaque-se que, se muitas vezes o poder conclusivo gera as leis mais simples, essa constatação não pode ser assumida como regra geral.

Há casos de leis bastante relevantes, polêmicas e complexas que foram resolvidas no âmbito do poder conclusivo das comissões. Pode-se citar nesse sentido o Estatuto da Cidade³⁴, a principal lei de aplicação nacional no campo do direito urbanístico.

As discussões envolveram principalmente, de um lado, os representantes dos setores da incorporação imobiliária e da construção, e parlamentares ligados a esses temas e, de outro lado, os representantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), e parlamentares ligados à luta pelo direito à moradia e a cidades socialmente mais justas³⁵. Os conflitos mais fortes estiveram na disciplina jurídica das ferramentas de controle da especulação imobiliária.

É interessante comentar que o grupo de atores governamentais e não governamentais que participou dos onze anos de discussões do Estatuto da Cidade na Câmara dos Deputados permaneceu praticamente o mesmo. Com isso, reforça-se a ideia de subsistema trabalhada no ACF. Há evidências interessantes de aprendizado pela interação entre os atores em conflito (ARAÚJO, 2013), resultando em um texto de lei que, ao optar por focar em instrumentos de política urbana, eliminou os dispositivos com cunho ideologicamente mais pronunciado. Os instrumentos regulados pela lei, por seu turno, atendem demandas do FNUR, mas também mesclam respostas relevantes aos interesses empresariais.

No final do processo de mais de uma década de discussões na Câmara, houve recurso para ida ao plenário, mas esse recurso não foi provido. No retorno ao Senado Federal, o texto negociado na Câmara foi aprovado sem alterações, prevalecendo sobre a versão inicial de 1989. Nesse processo, vê-se a atuação dos líderes partidários em coordenação com o Executivo essencialmente na opção de não reabrir os debates em plenário, após se conseguir o consenso entre os atores que vinham participando do processo há anos. Eles não atuaram como negociadores do conteúdo da futura lei, a não ser na condição eventual de membros das comissões que analisaram a matéria.

Os casos aqui tratados indicam que o caminho oferecido pelas redes, é traduzido no Congresso Nacional na atuação das frentes e bancadas temáticas. Fugindo dos líderes e caindo na rede significa justamente sair do esquema *top-down* e investir sobre a proposta de governança descentralizada baseada na interdependência e negociação.

7. Considerações finais

É preciso compreender que o conteúdo das leis e outros produtos da dinâmica legislativa resultam de jogos coletivos que agregam grande número de atores. No decorrer desses jogos, preferências são construídas e reconstruídas. O equilíbrio entre os atores não é estático, envolve processos contínuos de negociação. As análises que separam os poderes Executivo e Legislativo, governo e sociedade, ou veem as entidades

³³ No Senado Federal, o poder conclusivo das comissões é denominado “poder terminativo”. Trata-se do mesmo conceito que as normas internas da Câmara dos Deputados nomeiam como poder conclusivo.

³⁴ Lei nº 10.257/2001. Ver processo do PL nº 5.788/1990 e apensos na Câmara e do PLS nº 181/1989 no Senado.

³⁵ Não havia, ainda, o registro de frentes parlamentares temáticas.

representativas dos grupos sociais com demandas pré-estabelecidas inalteráveis, não mostram a complexidade dos processos decisórios. Nessa perspectiva, instituições formais importam, mas também a informalidade necessita ser considerada.

Nesse quadro, apresenta-se uma série de novos caminhos para pesquisas no campo dos estudos legislativos (ARAÚJO, SILVA, 2012). Ponto relevante nesse sentido está nas frentes e bancadas parlamentares temáticas. A compreensão do papel desses grupos suprapartidários e de seus coordenadores poderá trazer contribuição importante em termos de uma análise mais real da dinâmica do Congresso Nacional.

As frentes e bancadas reúnem grande número de parlamentares, apenas parte deles realmente atuantes no acompanhamento do tema que fundamenta a organização do grupo. Como identificar os parlamentares que são ativos nas frentes e bancadas? Como mapear sua atuação nos processos legislativos e no dia a dia do Congresso? O quanto o trabalho na frente parlamentar impacta a carreira parlamentar?

Cabe perceber que os membros atuantes das frentes e bancadas temáticas tenderão a ser especializados, o que leva a uma potencial aplicação da teoria informacional em abordagem diferenciada, que abranja o plenário, as comissões e outras arenas políticas.

Para a análise da força dos membros de cada frente ou bancada temática, deve-se verificar o grau de institucionalização do grupo e sua forma de organização interna, aplicar entrevistas e realizar rastreamento de processos decisórios. O trabalho aqui apresentado traz contribuições iniciais nessa linha.

A visão de atores especializados atuando nas frentes e bancadas apresenta conexão com a perspectiva mais ampla dos subsistemas e redes de políticas públicas. Como dito anteriormente, o mundo contemporâneo caminha do governo para a governança complexa, e o Legislativo não se encontra afastado dessa constatação.

Pode-se afirmar que a interpretação da dinâmica do presidencialismo de coalizão calcada essencialmente na Presidência da República e nos líderes partidários, embora seja bem sucedida ao explicar parte da relação entre o Executivo e o Legislativo, não consegue traduzir completamente o retrato multidimensional da dinâmica parlamentar.

Pode-se afirmar, também, que essa interpretação acaba reproduzindo uma visão tradicional de governo, que não incorpora as redes de políticas públicas. O desafio é ir além e preencher as lacunas dos estudos sobre o Congresso Nacional e sobre a dinâmica política mais ampla do país.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARAÚJO, Suely M. V. G. *Política ambiental no Brasil no período 1992/2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; FERNANDES, A. S. A. Os Desafios da Governança Interfederativa. In: *IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2014, Brasília*. Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, p. 58-74, 2012.

- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente municipalista discute regras para criação de municípios. *Câmara Notícias*, 24 mai. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/197487-FRENTE-MUNICIPALISTA-DISCUTE-REGRAS-PARA-CRIACAO-DE-MUNICIPIOS.html>. Acesso em: 25 mai. 2015.
- CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.* [online], v.18, n.36, p. 241-256, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 mai. 2015.
- CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Arthur. T. M. Redes e Governança de Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 1-29, 2013.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Atualização da bancada evangélica: DIAP identificou 74 deputados. *Notícias*, 6 out. 2014. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24534:bancada-evangelica-levantamento-preliminar-do-diap-identifica-43-deputados&catid=59:noticias&Itemid=392. Acesso em: 10 jun. 2015.
- DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. *Theories of the Democratic State*. New York: Palgrave, 2009.
- FERREIRA, Gabriela S. *Presidencialismo de coalizão no processo legislativo: um estudo sobre a coordenação Executivo-Legislativo no caso do Pré-Sal*. Monografia (graduação em ciência política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2014.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].
- GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. 1987. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 287-335.
- JARDIM, Arnaldo. *Grupo de Trabalho destinado a examinar o parecer proferido pela Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 203, de 1991. Relatório Final Consolidado*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/53a-legislatura/gtresid>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- 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: 15 jun. 2015.
- MARTINS, Paulo Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 15, p. 13-32, jan.-jun. 2014.
- MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 1999.

- PEREIRA, Amanda Maria Campanini. *A lógica da ação na reforma do Código Florestal*. Dissertação (mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- PIZZATTO, Luciano. Lei de Crimes Ambientais I – como foi construído o texto final. *Ambiente Brasil*, 12 jul. 2005. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br/exclusivas/2005/07/12/19979-serie-lei-de-crimes-ambientaisbri-como-foi-construido-o-texto-final.html>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- 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: 20 mai. 2015.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19-38.
- SILVA, Frederico A. R. *Presidencialismo de coalizão: uma análise sobre o desempenho da coalizão presidencial na votação da nova lei florestal*. Monografia (graduação em ciência política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2012.
- 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.
- SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, v. 28, n. 3, p. 195-218, 2005.
- TILLY, Charles. *Credit & Blame*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- WWF-BRASIL. *Código Florestal: Entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental*. Brasília: WWF, 2011. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/temas_nacionais/codigoflorestal/estudos_e_publicacoes/. Acesso em: 10 jun. 2015.

APÊNDICE

Procedimentos metodológicos

Coleta de dados:

Na coleta de dados sobre as frentes parlamentares registradas na 54ª Legislatura, e seus coordenadores, foram aplicadas buscas na *Internet*, consolidadas em um banco de dados disponível em: https://docs.google.com/document/d/11Yyz-wzIhTyugR21HZVK-6FzYz_mmiiODpduX1LLJjak/edit?usp=sharing.

Os campos do banco apresentam dados de frequência com a seguinte origem:

1. Campo “Agência Câmara – frente”: Busca no campo de pesquisa da página da Câmara, pelo nome da frente, com alguma flexibilidade. Foi excluída a palavra "mista" da busca, porque a agência Câmara não costuma usar essa referência. Assim, se o nome da frente é "Frente Parlamentar Mista pela Federalização da Educação Básica", foi usado "frente parlamentar" E "federalização da educação básica".
2. Campo “Agência Câmara – coordenador”: Busca no campo de pesquisa da página da Câmara, pelo nome do coordenador, mais o tema da frente. Assim, no exemplo anterior, "Cristovam Buarque" E "federalização da educação básica" e, em outra busca, "André Figueiredo" E "federalização da educação básica". Quando há dois coordenadores, constam nos resultados o número de registros e a letra inicial do nome do parlamentar.
3. Campo “BNS – frente”: Busca no Banco de Notícias Seleccionadas (BNS) da Câmara, com os mesmos critérios do campo 1. Nesse banco de notícias, saem notícias seleccionadas advindas dos principais jornais de circulação nacional, além das revistas *Veja e Isto É*.
4. Campo “BNS – coordenador”: Busca no BNS com os mesmos critérios do campo 2.
5. Campo “Google”: Busca realizada pelo serviço de pesquisa *Google Search*, com o nome completo e literal da frente, entre aspas, no dia 28 out. 2014. No exemplo anterior, buscou-se aqui, entre aspas, "Frente Parlamentar Mista pela Federalização da Educação Básica".

Na busca via página da Câmara estão incluídas referências da Agência Câmara, discursos no Plenário e nas comissões, bem como Jornal Câmara e TV Câmara.

Também existem sistemas de busca e seleção de notícias que são organizados pelo Senado Federal. No entanto, seria mais interessante focar as buscas pelos recursos disponibilizados pela Câmara, tendo em vista que o foco da análise foram frentes temáticas registradas apenas nessa casa legislativa.

Com relação ao sistema de busca na *internet*, existem vários disponíveis. Os pesquisadores optaram por aquele que atualmente é o mais utilizado. Não obstante, não se descarta o uso alternativo ou adicional de outro sistema.

Cálculo dos índices:

A intenção dos pesquisadores foi a de criar uma maneira de comparar as frentes temáticas do ponto de vista da cobertura de suas atividades e da sua visibilidade em relação ao público. Além disso, era interessante identificar esses dois aspectos em relação aos coordenadores da frente, de modo a perceber indícios de liderança dos trabalhos ou de independência em relação à própria frente. Isso é importante, pois uma frente pode ser institucionalizada de tal forma a funcionar com menos dependência do coordenador; ou, por outro lado, haver um coordenador tão ativo que se projeta além da própria frente.

Desse modo foram elaborados dois índices: o Índice de Cobertura e Exposição (i) da frente temática (Icef) e (ii) do coordenador da frente (Icec). Se a frente temática apresentou mais de um coordenador, foi elaborado um índice para cada um deles.

A construção dos índices levou em consideração a comparação entre as frentes registradas em um mesmo ano, de forma a tornar a análise mais próxima da realidade, uma vez que as frentes mais antigas tinham, a princípio, muito mais chances de acumular maior exposição do que as mais recentes.

Cada índice é composto pela soma de escores, cujos valores são atribuídos pela localização dos quartis localizados pela população de dados de cada campo. Quanto maior o quartil, maior era o valor do escore. A composição de cada índice obedece à lógica da contribuição da mídia interna do Congresso (A), da mídia tradicional (B) formada pelas notícias dos meios de comunicação mais conhecidos e pela frequência de menções conforme pesquisa na rede mundial (C), conforme quadro abaixo:

		Tratamento			
		Mídia Interna (A)	Mídia Tradicional (B)	Cobertura da <i>internet</i> (C)	Índice ((A+B)/2+C)
Campos do banco de dados	Agência Câmara – frente	BNS – frente	<i>Google</i>		Icef
	Agência Câmara – coordenador	BNS – coordenador			Icec

Os valores dos escores de A, B e C são auferidos da seguinte forma:

- Valor do campo $\leq 1^{\circ}$ quartil \rightarrow escore = 0;
- Valor do campo $\leq 2^{\circ}$ quartil \rightarrow escore = 1;
- Valor do campo $\leq 3^{\circ}$ quartil \rightarrow escore = 2;
- Valor do campo $> 3^{\circ}$ quartil \rightarrow escore = 3;

A média entre a mídia interna (A) e a mídia tradicional (B) se explica pelo fato de que a pouca frequência dos dados da mídia tradicional poderia distorcer muito a construção do índice, supervalorizando a cobertura tradicional que, a seu turno, também apresenta alguns vieses atinentes a interesses comerciais (atratividade e vendas). Desse modo, Icef e Icec apresentam intervalo [0;6].

Conforme os levantamentos realizados, Icef e Icec acima de 4 representaram as frentes que mais se destacaram em relação às demais do ponto de vista da visibilidade pública e da cobertura jornalística.