

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FRENTES PARLAMENTARES
E A ESPECIALIZAÇÃO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS**

Gustavo José Carvalho de Sousa

Brasília – DF
2017

Gustavo José Carvalho de Sousa

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FRENTES PARLAMENTARES
E A ESPECIALIZAÇÃO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política
como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel
em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Suely Mára Vaz Guimarães de Araújo
Examinador: Rafael Silveira e Silva

Brasília – DF
2017

Agradecimentos

Início agradecendo a Deus por ter me concedido saúde para que eu pudesse traçar todos estes caminhos.

Agradeço à minha família por tudo que construímos diariamente. Minha mãe, Nonata, lhe agradeço por ser o meu maior exemplo e por todo sacrifício feito para que eu chegasse até aqui. Eu não conseguiria expressar a minha gratidão por tudo que já fez e ainda faz por mim. Ao meu pai, Batista, por ser um homem de coração tão grande e que tanto admiro. E agradeço também ao meu irmão, Gabriel, por ser o afilhado, amigo e companheiro para todas as horas.

Agradeço aos meus avós Miguel, Antônio e Laíde (em memória). E aos demais familiares, especialmente os de Riacho de Santana e de Uberlândia, que fazem com que me sinta em casa mesmo estando tão distante.

Aos meus amigos que me acompanharam nos mais diversos momentos da vida. Agradeço aos meus amigos de infância, às amigadas da Católica, da Universidade de Brasília, do estádio e de todos os outros círculos de amizade. E agradeço a todos aqueles que estiveram presentes de alguma forma durante esta caminhada.

Um agradecimento especial à Professora Suely Araújo por ter acreditado no meu potencial e pela disposição que teve durante toda a orientação deste trabalho. Pelas reuniões que fizemos após o expediente, nos fins de semana e pelos e-mails respondidos de madrugada. Da mesma forma, agradeço ao Professor Rafael Silva pela dedicação em sala de aula e pela prontidão para examinar esta monografia.

Não poderia deixar de agradecer a todos os professores que participaram da minha formação educacional, alguns deles, inclusive, foram essenciais para que eu escolhesse a Ciência Política como curso. Obrigado por acreditarem na educação apesar de nem sempre receberem o devido reconhecimento profissional. Além disso, agradeço aos demais funcionários do Instituto de Ciência Política e da Universidade de Brasília.

Agradeço aos meus chefes e colegas de trabalho do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda. As atividades desempenhadas e o convívio nestes ambientes contribuíram e continuam contribuindo para o meu crescimento profissional.

Por fim, dedico este trabalho à minha avó Maria (em memória), pois sei que absolutamente ninguém estaria mais feliz que ela por esta minha conquista. Fica o meu eterno agradecimento por ter sido pra mim a personificação dos sentimentos de amor e carinho.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar como a institucionalização das frentes parlamentares temáticas contribui para especialização da atividade legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados. O processo de institucionalização das frentes parlamentares foi observado segundo os seguintes aspectos: organização interna, expertise dos representantes e rede de políticas públicas. Buscamos verificar através de estudo de caso se estes fatores colaboram para que as frentes parlamentares atuem de forma que a tomada de decisão seja orientada por princípios informacionais. Adotamos como objeto de estudo frentes parlamentares atuantes no processo legislativo e que se renovaram em todas as legislaturas desde o registro na 52^a Legislatura. Neste sentido, foram examinadas as seguintes frentes parlamentares temáticas: Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), Frente Parlamentar Ambientalista, Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) e Frente Parlamentar Municipalista para o biênio 2015/16. Foram aplicados estudos de caso a fim de examinar os documentos de registro das organizações e compará-los com a atuação das frentes parlamentares - verificada a partir das entrevistas aplicadas aos presidentes das frentes parlamentares e aos representantes de entidades vinculadas. Dessa forma, destacamos o potencial das frentes parlamentares no processo de democratização da representação, a partir da capacidade de aproximar as demandas sociais das esferas de decisão. Para que este potencial seja desenvolvido as frentes parlamentares devem se tornar instituições especializadas, de forma que existam: estruturas que garantam o funcionamento da organização a partir da divisão do trabalho, representantes com experiência nos temas afetos e vínculos estreitos com entidades de representação da sociedade civil.

Palavras-chave: frentes parlamentares; institucionalização; especialização; teoria informacional; Câmara dos Deputados

Lista de siglas utilizadas

ABM	Associação Brasileira de Municípios
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Frencoop	Frente Parlamentar Cooperativista
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
DEM	Democratas
IPA	Instituto Pensar Agropecuária
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida Provisória
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Metodologia.....	10
Capítulo 1 Os referenciais no estudo das teorias legislativas.....	11
1.1 Representação política.....	11
1.2 Modelos da organização legislativa	15
1.2.1 Teoria distributiva.....	16
1.2.2 Teoria informacional	16
1.2.3 Teoria partidária.....	18
Capítulo 2 A literatura sobre frentes parlamentares temáticas.....	20
2.1 Institucionalização e especialização.....	20
2.1.1 Institucionalização	20
2.1.2 Especialização.....	22
2.2 Atores-chave no processo decisório do legislativo brasileiro	22
2.3 Literatura sobre frentes parlamentares temáticas	24
Capítulo 3 Resultados e discussão	30
3.1 Estudo de caso e escolha das frentes parlamentares	30
3.2 Análise de frentes parlamentares temáticas	31
3.2.1 Frente Parlamentar Mista da Agropecuária	31
3.2.2 Frente Parlamentar Ambientalista	40
3.2.3 Frente Parlamentar Cooperativista	46
3.2.4 Frente Parlamentar Municipalista.....	51
Considerações finais.....	59
Referências bibliográficas	62
ANEXO I Entrevista semi-estruturada.....	65
ANEXO II Lista de frentes parlamentares que se renovam desde a 52ª Legislatura	67
ANEXO III Lista de entidades que compõem o Instituto Pensar Agropecuária	69

Introdução

O sistema político brasileiro é organizado de forma que a governabilidade está intrinsecamente dependente da relação de subordinação do Poder Legislativo ao Executivo. O protagonismo da Presidência da República pode ser traduzido a partir dos dispositivos constitucionais que conferem ao Poder Executivo o controle do poder de agenda. A Constituição garante ao chefe do Executivo a iniciativa exclusiva na apresentação de medidas provisórias e de proposições que dispõem sobre o controle do processo orçamentário e da administração pública federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000, 2003; SANTOS, 2003; AMORIM NETO, 2006).

Dessa forma, a abordagem funcionalista afirma que o legislativo brasileiro é considerado reativo, pois as ações parlamentares são respostas às iniciativas do Executivo (SANTOS; ALMEIDA, 2011). E, para operacionalizar os interesses do Poder Executivo, as lideranças partidárias da coalizão do governo fazem o uso de suas atribuições regimentais para garantir que as demandas do Executivo sejam aplicadas nas atividades legislativas.

Na tradição do Congresso Nacional, a função de líder partidário oferece grande prestígio ao parlamentar que assume o cargo, dado que os regimentos internos concedem autoridade para que o líder aplique punições e recompensas aos correligionários. A relação entre o líder partidário e os demais membros do partido tende a ser de correspondência, pois, enquanto o líder tem como objetivo legitimar sua autoridade dentro da legenda, os demais parlamentares visam o acúmulo de capital político a partir desta relação (MIRANDA, 2010).

Porém, a atuação partidária é cada vez menos eficiente para atender às demandas sociais. Os partidos passam por um processo de diluição das diferenças ideológicas, segundo a percepção do eleitorado brasileiro (CARREIRÃO, 2007). A representação partidária vem se desvinculando de pautas ideológicas específicas, e, assim, diminui a identidade partidária e aumenta a semelhança entre o comportamento de partidos ideologicamente opostos. Dessa forma, os partidos políticos têm deixado de exercer a função de canal de interlocução entre as entidades da sociedade civil e a arena legislativa.

A partir deste quadro de fragilidade dos partidos políticos em relação à orientação ideológica, as frentes parlamentares temáticas surgem como alternativa para possibilitar a organização parlamentar em torno de temas específicos.

As frentes parlamentares se relacionam com as redes de políticas da sociedade (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2014) e atuam sobre as demandas legislativas com o objetivo de adquirir e difundir informações a respeito dos efeitos das proposições relacionadas. Assim, estas organizações possibilitam o fortalecimento do Poder Legislativo na medida em que aperfeiçoam as políticas públicas apreciadas no Congresso Nacional.

Ao questionar a concentração do poder de agenda sob a figura dos líderes partidários e ao se distanciar da abordagem distributiva, as frentes parlamentares se aproximam da teoria informacional ao fazer que a especialização temática da organização seja a principal justificativa para a atuação destes atores na deliberação das proposições.

Este trabalho surge dos encaminhamentos de Araújo, Testa e Silva em “Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional” sobre a análise da atuação das frentes parlamentares temáticas no processo decisório (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

Dessa forma, analisaremos como a institucionalização das frentes parlamentares temáticas contribui para o aumento do grau de especialização das atividades na Câmara dos Deputados. Ou seja, buscaremos verificar aspectos institucionais que influenciem no processo de “[...] busca, aquisição e distribuição de informações para fins de tomada de decisão dos atores políticos” (SANTOS, ALMEIDA, 2011).

Então, no primeiro capítulo iremos tratar dos referenciais no estudo das teorias legislativas, analisando inicialmente a literatura sobre representação política e democracia representativa. Depois apresentaremos a bibliografia sobre as teorias legislativas – distributiva, informacional e partidária.

No segundo capítulo, abordaremos a literatura sobre frentes parlamentares temáticas. Verificaremos os conceitos de institucionalização e especialização e os atores-chave no processo decisório do legislativo brasileiro. Encerraremos o capítulo tratando da literatura sobre frentes parlamentares temáticas.

Para responder ao questionamento sobre como se dá a relação entre a institucionalização das frentes parlamentares e a especialização da atividade legislativa,

o terceiro capítulo será destinado aos resultados e discussão dos estudos de caso aplicados a quatro frentes parlamentares temáticas. São elas: a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), a Frente Parlamentar Ambientalista, a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) e a Frente Parlamentar Municipalista para o biênio 2015/16.

Nos estudos de caso, os estatutos e demais documentos de registro das frentes serão analisados, além da realização de entrevistas com os presidentes das frentes parlamentares¹ citadas e os representantes de entidades da sociedade vinculadas às respectivas organizações. Assim, estabeleceremos comparação entre a descrição formal das frentes parlamentares e a atuação destas organizações no dia a dia do Congresso.

As frentes mencionadas serão analisadas a partir dos seguintes critérios de institucionalização: (i) a organização interna das frentes parlamentares; (ii) a expertise dos presidentes das frentes e (iii) a rede de políticas públicas existente entre as frentes parlamentares e as entidades da sociedade civil.

Na conclusão, discutiremos de forma global os resultados apresentados no capítulo anterior, visando apontar em quais casos e como os critérios de institucionalização garantiram um desempenho informacional das frentes parlamentares analisadas.

Dessa forma, o estudo sobre frentes parlamentares se justifica a partir da relevância do tema para os estudos legislativos e da intenção em contribuir para a análise de um objeto ainda pouco examinado pela literatura acadêmica.

¹ A Câmara dos Deputados utiliza os termos “presidente” e “coordenador” para se referir ao representante das frentes parlamentares. Neste trabalho, utilizaremos o termo “presidente” para se referir a esta função, visto que em algumas frentes o cargo de coordenador está subordinado ao presidente da organização.

Metodologia

Dada a relevância dos documentos de registro das frentes parlamentares – requerimento de instalação da frente, ata da reunião de fundação e estatuto da organização –, é fundamental que examinemos estes materiais a fim de constataremos o potencial de especialização destas organizações. Isso porque os documentos de registro invariavelmente determinam as frentes parlamentares enquanto instituições especializadas.

Por outro lado, devemos nos atentar para a realidade das frentes parlamentares no dia a dia do Congresso Nacional, observando de que forma o funcionamento destas organizações está relacionado a critérios práticos de institucionalização. Nesse sentido, as entrevistas com os presidentes e representantes de entidades vinculadas serão realizadas pessoalmente, através de um questionário com perguntas abertas – “face-to-face surveys with open-ended questions” (FLYVBJERG, 2011) –, a fim de possibilitar a captação do maior volume de informação possível.

Dessa forma, aplicaremos estudos de caso para verificar a forma como se dá a relação entre institucionalização e especialização nas atividades das frentes parlamentares temáticas. Justificamos esta escolha metodológica a partir das contribuições de Flyvbjerg, que aponta para a importância do estudo de caso quando se pretende maximizar a captação de informações de um objeto pouco explorado (FLYVBJERG, 2011).

Os estudos de caso serão baseados na comparação entre os documentos contidos no *site* da Câmara dos Deputados relativos ao registro destas frentes parlamentares e as entrevistas realizadas com os presidentes das frentes e os representantes das entidades vinculadas.

O objetivo destes estudos de caso é analisar em que medida e a partir de quais fatores a institucionalização das frentes parlamentares realmente corresponde às atribuições e competências descritas nos documentos de registro das organizações. Assim, verificaremos que o cumprimento de determinados critérios de institucionalização garante a ação especializada das frentes parlamentares temáticas.

Capítulo 1 Os referenciais no estudo das teorias legislativas

1.1 Representação política

A discussão sobre a função das frentes parlamentares envolve, invariavelmente, o debate sobre representação e democracia. Assim, este tópico se dispõe a levantar os argumentos contidos na bibliografia sobre estes assuntos.

A representação política surge enquanto mecanismo organizacional que concilia a expressão dos anseios políticos por meio da participação em meio à complexidade da estrutura das sociedades de massa. Neste sentido, as teorias da democracia dão suporte ao formato de representação política e apresentam algumas particularidades sobre o funcionamento das estruturas da organização política contemporânea.

Tratando de uma revisão de literatura sobre representação, os trabalhos de Hanna Pitkin nos ajudam a compreender este formato de organização política. Para autora, o conceito de representação como conhecemos atualmente é bastante recente, apesar de ações representativas já serem presentes desde a Grécia Antiga. O desenvolvimento deste conceito transpassou os diversos períodos históricos, da Roma Antiga ao século XIX. Só no século XIX a ideia de representação chegou próximo ao significado compartilhado na atualidade, com a ideia de “representação através de um agente” (PITKIN, 1979).

Os problemas apresentados no governo representativo, a partir do século XIX, eram creditados não ao modelo em si, mas aos sistemas eleitorais vigentes. Atender aos interesses e assegurar os direitos da população se mostrava como uma dificuldade à criação de uma organização representativa.

A partir de posições antagônicas, Hobbes e Rousseau apresentam concepções rivais a respeito da teoria representativa. Em Hobbes, o soberano tem autoridade para assumir compromissos e os representados se responsabilizam por esses compromissos como se fossem anseios próprios. Para Rousseau, a representação é tirânica, pois os interesses dos representantes e dos representados quase nunca são iguais (PITKIN, 1979).

Um dilema presente em relação ao papel do representante diz respeito ao conceito de “mandato-independência” (PITKIN, 1979). No mandato, o representante

deve agir como extensão dos eleitores, de forma que a orientação das ações do representante seja baseada nas vontades dos representados. Na independência, o eleito age com autonomia, visando a prosperidade segundo as próprias convicções.

A partir da corrente da democracia liberal-pluralista, Schumpeter tem por objetivo esclarecer ideias presentes na literatura clássica sobre democracia. Assim, Joseph Schumpeter também se dispõe a discutir o conceito de democracia.

Primeiramente, o autor analisa as noções comuns adotadas ao longo do desenvolvimento do termo “democracia”, expondo as limitações de tais concepções. Schumpeter desconstrói as ideias de povo governante, representação e delegação, evidenciando a tentativa das teorias políticas em associar a realidade ao ideal de povo soberano que ocuparia o vazio de poder deixado pelo absolutismo (SCHUMPETER, 1961).

Schumpeter se detém a analisar e refutar a doutrina clássica da democracia, constituída pela concepção utilitarista. Tal doutrina postula que o povo, através da eleição, decide sempre pelo bem comum. No entanto, o autor argumenta que não há um bem comum, uma vez que esse entendimento varia para cada indivíduo, bem como não há uma vontade geral genuína, já que a vontade dos indivíduos é frequentemente guiada pela propaganda e pelo discurso. O pensamento utilitarista, porém, sobrevive na fala política e no senso comum por assumir uma dimensão ideológica do entendimento de democracia.

O autor traça, por fim, sua própria concepção de democracia, levando em consideração tais ressalvas. Ele inverte a lógica de que o povo elege representantes que executarão as opiniões destes. Sendo assim, Schumpeter afirma que o método democrático é aquele “no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961), ou seja, cabe ao indivíduo formar um governo que tomará por si as decisões.

A partir de uma visão crítica ao elitismo sob a ótica liberal, no trecho de “Poliarquia”, Robert Dahl define o termo “democracia” como um sistema que tem por característica a responsividade do governo. A partir desse caráter do sistema, inferem-se as oportunidades plenas que um cidadão deve ter: formular prioridades, expressar estas preferências e tê-las “igualmente consideradas na conduta do governo” (DAHL, 1997, p. 26). Essas três condições ligam-se a algumas garantias básicas, que para o autor poderiam servir como uma “escala teórica” na análise de diversos sistemas.

No entanto, essa escala não pode ser considerada linear, uma vez que há pelo menos duas variáveis distintas a serem consideradas no nível de democratização. São elas: a contestação pública – quanto e como o governo permite a reação às políticas – e a participação – quantos são abrangidos pelo voto e pelo direito de participar das decisões (DAHL, 1997).

Isso leva a delimitação de uma gradação em zona, na qual os diversos regimes se posicionam. Os que atendem em pouco ou nada às duas variáveis são chamados por Dahl de “hegemonias fechadas”. A democratização pode levá-los à proximidade de uma hegemonia inclusiva (pouca contestação, grande inclusão), de uma oligarquia competitiva (contestação desenvolvida, pouca inclusão), de uma poliarquia plena (contestação e inclusão plenamente desenvolvidas), ou ainda em um posicionamento intermediário. A partir disso, o autor analisa os efeitos do aumento da contestação e da inclusão rumo à poliarquia na dinâmica do governo, à medida que influenciam o comportamento da situação e da oposição (DAHL, 1997).

Em relação aos mecanismos das candidaturas eleitorais, o texto “O princípio da distinção”, de Bernard Manin, aborda os critérios de seleção para os representantes eleitos no processo decisório. Manin ressalta que os requisitos de seleção geram uma distância social entre eleitores e eleitos, o “princípio da distinção” (MANIN, 2010).

Este mecanismo de diferenciação dos representantes volta a colocar em colisão o conceito de Pitkin de “mandato-independência”, desta vez no contexto norte-americano, durante a Convenção da Filadélfia (1787). As críticas dos antifederalistas estavam sobre o distanciamento gerado entre os eleitos e os eleitores. Eles defendiam o exercício do governo sob a forma de mandato ao invés de delegação, objetivando a similaridade e proximidade como formas de atingir uma representação real da sociedade. Os federalistas, ao contrário, defendiam que apenas as camadas majoritárias da sociedade fossem representadas. Estes acreditavam que a prática de eleições recorrentes serviria como garantia para uma boa representação, na medida em que os representantes estariam constantemente sob processo de *accountability* (MANIN, 2010).

Sobre o funcionamento intrapartidário, no trecho de “Os chefes nas organizações democráticas”, Michels trata da inevitabilidade da dominação oligárquica.

O autor afirma que a criação e exercício da vontade coletiva sob a forma de democracia só pode ocorrer a partir do princípio da organização. A organização, por sua vez, leva à especialização técnica, ponto-chave no questionamento da prática da

democracia, visto que, a especialização distancia as massas do poder de decisão, centralizando-os sob a figura dos chefes. Assim, a organização cria uma “minoria dirigente e uma maioria dirigida” (MICHELS, 1982).

Ainda sobre a especialização técnica, Michels afirma que a instrução formal funciona como a principal forma de segregação entre os chefes e a massa. Dessa forma, os indivíduos se dedicam à especialização como um processo de ascensão social (MICHELS, 1982).

Na obra que trata sobre os conceitos de representação política e democracia representativa, Gabriel Vitullo propõe desconstruir a associação entre estes termos e propõe alternativas para o modelo democrático hegemônico.

O autor faz considerações sobre a origem terminológica e relacional entre os termos. Em seguida, examina a contribuição de autores que se propõem a oferecer um modelo de democracia contra-hegemônica (VITULLO, 2009).

Analisando o comportamento dos Federalistas, o autor apresenta que o objetivo dos norte-americanos ao defender a representação política estava em frear a participação popular por meio dos processos democráticos diretos. Dessa forma, o afastamento das massas dos processos decisórios se relaciona também com o conceito de manutenção dos “interesses materiais dos setores melhores posicionados na sociedade” (VITULLO, 2009).

Como principal forma alternativa de tornar a democracia representativa mais acessível às massas, sugere-se a complementaridade de elementos da democracia direta e democracia participativa. Por conta da extensão que os processos decisórios tomaram, assume-se a representação política como sendo uma alternativa viável e imprescindível nesta forma de governo - assim como assumem Leonardo Avritzer e Boaventura de Souza Santos.

Dessa forma, vê-se que tanto a representação política é possível sem a democracia representativa, quanto o termo “democracia representativa liberal” é repleto de contradições, visto que a ideia democrática de autogoverno se opõe à ideia representativa e à ideia liberal.

Tratando sobre o trabalho de síntese de Luís Felipe Miguel, o autor apresenta as conceituações das teorias da democracia, mecanismos de fiscalização da democracia representativa e encerra apontando as limitações do modelo vigente.

A partir da baixa eficácia da *accountability*, mecanismo de supervisão e avaliação dos governos, no atual contexto democrático, Miguel apresenta e analisa

proposições sob a ótica da representação descritiva que visam democratizar o atual regime político (MIGUEL, 2005).

A *accountability* se caracteriza pela capacidade de avaliação dos governantes. Quando essa avaliação é feita dentro da própria esfera política, de um poder sobre outro, se define a *accountability horizontal*. Quando diz respeito à prestação de contas dos representantes para os representados, se determina a *accountability vertical*. Enquanto a responsividade refere-se à adoção de políticas pelos governantes visando agradar os governados. Enxerga-se, assim, a inter-relação entre os conceitos. A *accountability* é responsável também por mediar a legitimidade dos governos, situando-a entre o mandato por delegação e o mandato livre.

Sobre a crise da representação, enxerga-se a descrença nas instituições políticas ao lado do apego às normas democráticas (DAHL, Robert. 2000). Este fracasso das instituições diz respeito à decepção da população com relação ao afastamento do literal caráter democrático dos processos políticos. Assim, a complexidade das sociedades – através de questões territoriais e populacionais, principalmente – apresenta limitações que devem ser superadas pelas teorias da democracia para que estas propostas sejam consideradas efetivas e aplicáveis à realidade.

Miguel apresenta alternativas para a superação dos problemas da representação política. Tais medidas giram em torno da similaridade da composição política com a sociedade e da pluralidade de representações no espaço institucional (MIGUEL, 2005).

1.2 Modelos da organização legislativa

As tradições teóricas no estudo do legislativo são divididas em duas vertentes: a funcionalista e a neoinstitucionalista. A abordagem funcionalista observa o papel desempenhado pelo Poder Legislativo dentro do sistema político. De outra forma, a abordagem neoinstitucionalista analisa como o conjunto de regras e procedimentos que regem o funcionamento do Poder Legislativo pode explicar as ações cotidianas da atividade parlamentar. E é sobre a abordagem neoinstitucionalista que as teorias da organização legislativa se amparam.

As teorias da organização legislativa têm como objetivo observar o padrão de comportamento dos legisladores enquanto indivíduos inseridos em uma esfera de decisão coletiva. Nesse sentido, os modelos organizativos entendem que os conflitos são

resolvidos a partir de ações racionais dos atores políticos, mas divergem sobre a natureza do bem comum e a forma para se realizar as ações coletivas.

Os modelos organizativos são compostos por três teorias fundamentais: distributiva, informacional e partidária. As duas primeiras correntes consideram que os partidos não desempenham papel relevante no processo legislativo, ao contrário da teoria partidária.

1.2.1 Teoria distributiva

Sendo a reeleição o objetivo principal do legislador, a teoria distributiva afirma que a consolidação da figura parlamentar se dá a partir da eficiência na distribuição de recursos para a sua base eleitoral. Essa busca por recursos é caracterizada pela heterogeneidade de preferências, uma vez que cada parlamentar tem pautas específicas que visam garantir benefícios para os seus eleitores (políticas de *pork barrel* como exemplo da natureza particularista do bem comum neste modelo).

Para viabilizar as plataformas individuais, os parlamentares necessitam da colaboração e reciprocidade dos demais legisladores. Mas, ao mesmo tempo, os parlamentares enfrentam o dilema relacionado aos riscos relativos à colaboração, que é a possibilidade de não se reeleger quando a contribuição a outros parlamentares for demasiadamente grande, uma vez que o aumento da concorrência tende a diminuir as chances do próprio sucesso na eleição posterior. Ou seja, na teoria distributiva, os legisladores não colaboram a fim de contribuir com os pares, mas, sim, o fazem por buscar reciprocidade no apoio às pautas particulares.

Assim, a teoria distributiva é um modelo que tem como foco a viabilização de políticas públicas específicas para a base eleitoral do legislador, visando garantir a reeleição parlamentar. Além disso, apesar da colaboração entre os atores políticos a fim de maximizar os ganhos para realização dos pleitos, a teoria distributiva é um modelo que analisa a atuação individualizada dos parlamentares sob a forma dos ganhos de troca.

1.2.2 Teoria informacional

Segundo a obra “Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão”, a teoria informativa é o modelo teórico que estimula o processo de “busca, aquisição e distribuição de informações para fins de tomada de decisão dos atores políticos” (SANTOS, ALMEIDA, 2011). Ou seja, a teoria informativa tem a especialização como orientação para o processo de *policy making*. Neste sentido, o legislador é dependente do dilema entre os custos e os ganhos do processo informativo: deve ser analisado se o esforço para se adquirir o conteúdo informativo corresponde a fontes com credibilidade e à urgência da demanda. Ou seja, a aquisição de informações consistentes em um curto espaço de tempo demanda grande empenho dos agentes políticos.

O conjunto de informações disponíveis orienta a decisão parlamentar na medida em que aumenta o grau de convergência entre as preferências do legislador e os mecanismos de aquisição de informação. Tais mecanismos podem ser endógenos ou exógenos. Os mecanismos endógenos de aquisição de informação são aqueles vinculados aos órgãos do Poder Legislativo, como é o caso do conteúdo informativo gerado a partir das atividades das comissões temáticas ou das informações apresentadas pelos trabalhos das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. Os mecanismos exógenos são aqueles em que o conjunto de informações é gerado por organizações externas, como os pareceres técnicos dos órgãos do Poder Executivo, os estudos apresentados por entidades da sociedade civil e *think tanks*, entre outros.

Ao contrário da natureza particularista do bem comum na teoria distributivista, a corrente informativa entende que o processo decisório deve ser orientado pela eficiência coletiva (SANTOS, ALMEIDA, 2011). Na teoria informativa, a natureza do bem comum é coletiva, pois considera que o processo de construção informativa que os atores políticos percorrem durante a formulação das políticas públicas é mútuo e recíproco. Assim, os legisladores e a sociedade se beneficiam quando a teoria informativa atinge o seu objetivo, que é a redução do princípio da incerteza.

O princípio da incerteza se refere ao fato do legislador não ter conhecimento das consequências da proposta objeto de apreciação na esfera legislativa. Ou seja, o princípio da incerteza dispõe sobre o desconhecimento do resultado final do processo de formulação e implementação da política pública em análise na arena legislativa.

A teoria informativa tem como objetivo a redução desta incerteza, porém, diante da dinâmica de apreciação das proposições e ao fato de inexistirem incentivos à especialização, os legisladores decidem por não gastar tempo e esforço para reduzir este

gap informacional. E é por este motivo que os adeptos desta corrente defendem a existência de incentivos de carreira aos atores políticos – ganhos institucionais aos parlamentares que buscam o desenvolvimento de expertise, por exemplo.

Sobre os “[...] riscos de particularismo inerentes a um processo decisório compartimentado em pequenos núcleos decisórios” (SANTOS, ALMEIDA, 2011), a teoria informacional defende a representação da heterogeneidade da sociedade. De forma que os diversos grupos de interesse tenham acesso ao processo decisório a partir das contribuições sobre o impacto das propostas legislativas sobre os setores da sociedade.

1.2.3 Teoria partidária

A teoria partidária é o modelo organizativo que ressalta a relevância de determinados cargos institucionais no processo legislativo, como é o caso dos líderes partidários e do presidente das casas legislativas. Ou seja, a teoria partidária é o modelo organizativo que ressalta a importância dos partidos políticos na atividade legislativa, afirmando que os partidos desempenham funções primordiais para o funcionamento das instituições tanto na arena eleitoral (orientando a escolha do eleitor), quanto na arena legislativa (coordenando a atuação dos respectivos parlamentares). Dessa forma, a teoria destaca a atuação dos líderes partidários no processo legislativo, principalmente os líderes dos partidos que integram a coalizão legislativa majoritária.

Ao tratar da atividade legislativa, a Constituição Federal concede ao Presidente da República atribuições que garantem ao Poder Executivo o controle da agenda legislativa. A Constituição Federal determina que o Presidente da República tem iniciativa exclusiva na apresentação de medidas provisórias, de proposições que tratem de matéria orçamentária ou sobre a administração pública federal e, ainda, autoriza o Presidente da República solicitar urgência nas proposições de autoria do Executivo.

Dado o controle da agenda legislativa pelo Executivo, a teoria partidária enxerga a função do líder partidário como sendo vital ao funcionamento do processo legislativo, uma vez que este agente concilia a orientação do governo e a atuação dos partidos da coalizão majoritária nas proposições legislativas.

A natureza coletiva do bem comum na teoria partidária se dá através das ações da liderança partidária para agregar valor à imagem coletiva do partido de forma que

“[...] a função da liderança partidária é a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas” (SANTOS, ALMEIDA, 2011).

Capítulo 2 A literatura sobre frentes parlamentares temáticas

2.1 Institucionalização e especialização

2.1.1 Institucionalização

Entenderemos como “institucionalização” o conjunto de regras formais e informais que explicam os fenômenos relevantes do processo decisório (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

E as instituições são organizações formadas por um conjunto de regras e práticas sistematizadas, que constroem uma estrutura consistente, a qual não se altera a partir de expectativas de indivíduos ou de circunstâncias externas. Estas regras e práticas orientam a atuação dos agentes em situações específicas, de forma que tais comportamentos sejam adequados às organizações. Assim, as instituições apresentam incentivos e restrições como forma de moldar a ação dos atores envolvidos e, dessa forma, garantem a ordem e predictabilidade do sistema político (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

O institucionalismo se refere ao estudo das instituições políticas e, conseqüentemente, à análise das relações entre as características institucionais e atuação política. Segundo o “The Oxford handbook of political institutions”, o institucionalismo destaca a natureza endógena e a construção social das instituições políticas. Dessa forma, compreende-se a complexidade das instituições, que afetam o comportamento dos indivíduos para além de uma “perspectiva calculadora” (HALL; TAYLOR, 2003), visto que “[institutions] are collections of structures, rules, and standard operating procedures that have a partly autonomous role in political life” (RHODES; BINDER; ROCKMAN; 2008).

Apesar da existência de diversas perspectivas dentro do conceito de institucionalismo (histórico, da escolha racional, sociológico, entre outras), adotaremos uma visão mais geral deste termo por entender que todas as perspectivas têm como objetivo apontar a relevância das instituições para a compreensão e aprimoramento do sistema político.

Dessa forma, o conceito de “institucionalização” será aplicado neste trabalho em seu sentido mais amplo, de acordo com a citação acima, da obra “The Oxford

handbook of political institutions”. Entenderemos “institucionalização” enquanto o esforço para criar e acumular um conjunto de regras formais e informais que orientem a atividade de determinadas organizações dentro do sistema político.

E no que se refere ao processo de institucionalização das frentes parlamentares, consideramos que isto se dá a partir dos seguintes fatores: a organização interna, a expertise dos presidentes das frentes e a rede de políticas.

Em relação à organização interna das frentes, avaliaremos a existência de subcomissões nas quais a discussão é setorizada dentro da mesma organização. E analisaremos também a forma como é coordenada a agenda de atividades de cada frente parlamentar: se existe uma entidade intermediadora organizando as demandas internas; se esta tarefa é realizada pelas instituições mantenedoras; ou se isto é feito pelo próprio gabinete do presidente da frente.

A expertise dos presidentes das frentes parlamentares será examinada a partir da experiência adquirida nos cargos públicos, da formação acadêmica e profissional e da capacidade de negociação no processo decisório. Nesse sentido, a análise da expertise estará vinculada à atuação dos representantes das frentes parlamentares enquanto *agenda holder* (SILVA, ARAÚJO, 2013).

Entendendo que as frentes parlamentares temáticas criaram novos canais de interlocução entre as demandas sociais e o processo decisório, o estudo sobre a rede de políticas públicas se torna extremamente relevante. Assim, observaremos a rede de políticas através dos vínculos existentes entre as frentes parlamentares e os grupos sociais (CALMON, COSTA, 2013).

Segundo a proposta deste trabalho, a institucionalização das frentes parlamentares é um parâmetro fundamental no que se refere à especialização destas organizações. Esta ideia corrobora com as contribuições de Polsby, autor que analisa o processo de institucionalização da U. S. House of Representatives.

De acordo com Polsby, para que o sistema político seja viável, ele precisa ser institucionalizado. Ou seja, a institucionalização é a especialização das organizações para a atividade política e um sistema político pouco institucionalizado é incapaz de servir às demandas e proteger os interesses dos grupos constituintes (POLSBY, 1968).

Neste sentido, Durkheim afirma que a causa da institucionalização diz respeito ao aumento da complexidade da sociedade. Tal ideia é descrita a partir do seguinte trecho:

A divisão do trabalho varia em razão direta com o volume e a densidade das sociedades; se ela progride de maneira contínua no curso do desenvolvimento social, é porque as sociedades tornam-se regularmente mais densas e geralmente mais volumosas (DURKHEIM, 1947, p. 262).

Assim, compreendemos que o aumento da complexidade das frentes parlamentares – e anseio por especialização – gera a divisão do trabalho dentro das organizações, incentivando o processo de institucionalização.

2.1.2 Especialização

A especialização das frentes parlamentares torna o processo legislativo mais responsivo ao garantir que a formulação de políticas públicas seja realizada por parlamentares mais bem capacitados e informações mais consistentes do ponto de vista técnico. Ao mesmo tempo, as frentes parlamentares temáticas geram incentivos para a carreira dos parlamentares que se especializam, pois oferecem a perspectiva de atuação como *agenda holder* na esfera decisória (SILVA, ARAÚJO, 2013).

Enquanto “especialização” entendemos como sendo a capacidade de reunir informações temáticas relevantes que orientem a atividade legislativa. Neste sentido, a especialização das frentes parlamentares pode ser observada através do grau de atuação e relevância destas organizações na deliberação das pautas vinculadas. Isso porque a especialização garante às frentes parlamentares maior respaldo na medida em que as informações especializadas trazidas por estas organizações diminuem a incerteza sobre os resultados que as políticas públicas em apreciação terão para a sociedade.

Assim, a especialização das frentes parlamentares corresponde à atuação da organização orientada a partir dos princípios da teoria informacional, conceito tratado de forma mais abrangente no último capítulo.

2.2 Atores-chave no processo decisório do legislativo brasileiro

A literatura dos estudos legislativos brasileiros tradicionalmente destaca a atuação dos líderes partidários no processo de formulação e implementação das políticas públicas deliberadas no Congresso Nacional. E os líderes assumem essa posição de protagonismo por conta, principalmente, de dois fatores: a função desempenhada

enquanto figura fundamental no presidencialismo de coalizão e as prerrogativas atribuídas pelos regimentos internos das casas legislativas.

Os líderes partidários são primordiais na “organização e coordenação das agendas no Poder Legislativo” (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015), principalmente quando se afirma que o Poder Executivo controla a agenda legislativa. Nesse sentido, os líderes partidários e, especialmente, o Líder do Governo são responsáveis por articular e traduzir as orientações do Executivo para os parlamentares da base. Isso faz com que os líderes partidários sejam figuras essenciais para a manutenção do ciclo centrípeto – alta capacidade de governança – na coalizão presidencial (ABRANCHES, 2014).

Quanto às atribuições regimentais, no caso da Câmara dos Deputados, o regimento interno determina como prerrogativas dos líderes²: a comunicação de Liderança; o encaminhamento de votação ou verificação de votação em comissão; a orientação de bancada em plenário e a indicação ou retirada dos membros da bancada da composição das comissões, entre outros (Art. 10, RICD). Das prerrogativas citadas acima, o Líder do Governo só não dispõe de autoridade para trocar os membros da bancada de comissão.

Verifica-se, então, que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – assim como o Regimento Interno do Senado Federal – delega aos líderes partidários incentivos institucionais para coordenar os parlamentares da mesma coalizão partidária (SANTOS, ALMEIDA, 2011). Dessa forma, as atribuições regimentais concedem incentivos institucionais ao líder partidário que os permitem estabelecer recompensas e punições para os membros da bancada. Por este motivo os líderes são apontados enquanto atores-chave no processo decisório do legislativo.

Porém, ao acompanhar o processo de deliberação das proposições no Congresso Nacional, notou-se que em diversos casos os resultados das votações não respeitam aos encaminhamentos dos líderes partidários. Isso porque a dinâmica da discussão de algumas matérias ultrapassa a capacidade de identificação ideológica dos partidos políticos. Em algumas vezes, as bancadas estaduais assumem o protagonismo político em torno da deliberação de algumas proposições – como foi o caso da proposta de unificação do ICMS nas reformas tributárias dos governos FHC (Emenda Constitucional nº 20) e Lula (Emenda Constitucional nº 41) e da Emenda Ibsen (Projeto

² Os líderes dos blocos parlamentares dispõem das mesmas atribuições e prerrogativas regimentais dos líderes partidários (Art. 12, § 1º, RICD).

de Lei nº 5.938 de 2009), sobre a distribuição dos royalties do petróleo (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

Mas, na maioria das vezes, as discussões que superam as orientações das lideranças partidárias são aquelas relacionadas a demandas sociais específicas, quando as frentes parlamentares temáticas alcançam o protagonismo na orientação das votações. É o caso da nova Lei Florestal – originada do Projeto de Lei nº 1.876 de 1999, na Câmara dos Deputados –, que foi fruto de exaustivo debate entre a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar Agropecuária. Nesta matéria, a associação dos deputados em torno dos temas e das frentes parlamentares foi mais efetiva que os encaminhamentos dos líderes partidários para o processo de votação.

Nesse sentido, as frentes parlamentares se apresentam como uma forma de organização alternativa aos partidos e lideranças políticas, de forma a orientar a atuação dos parlamentares a partir das respectivas temáticas. Dessa forma, estas organizações se relacionam, principalmente, com a teoria informacional ao reunir e compartilhar informações relevantes para a superação do princípio da incerteza no resultado das políticas em análise.

Observa-se que essa especialização temática das frentes parlamentares está diretamente vinculada à institucionalização destas organizações. Assim, as principais características de análise das frentes no que tange a institucionalização são: a organização interna, expertise dos coordenadores e capilaridade da rede de políticas públicas.

2.3 Literatura sobre frentes parlamentares temáticas

Desde a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, diversas organizações que se intitulavam “frentes” já participavam do processo decisório orientadas pela questão temática. Apesar do histórico de atuação sob tal denominação, observa-se que estes grupos se comportavam, de fato, enquanto bancadas temáticas, por conta do caráter informal e do maior grau de atuação e agregação em relação às frentes parlamentares (ARAÚJO, SILVA, 2016).

Assim, entenderemos como frentes parlamentares temáticas as organizações registradas a partir da 52ª Legislatura, quando passaram a ser vinculadas ao Ato da Mesa nº 69, de 10 de novembro de 2005.

O Ato da Mesa nº 69, de 2005, foi o ato normativo que regulamentou a criação das frentes parlamentares junto à Secretaria-Geral da Mesa, sob a ementa: “Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005). A proposta incentiva as atividades das frentes parlamentares por compreender que estas organizações “desempenham papel singular no processo de consolidação da democracia no país” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

A proposta define que as frentes parlamentares são entidades suprapartidárias que atuam em defesa de setores da sociedade no processo decisório, a fim de desenvolver políticas públicas voltadas para estes grupos sociais. O Ato também determina que a organização seja composta por pelo menos 198 parlamentares – entre deputados e senadores –, que seja escolhido um presidente para representá-la perante a Mesa Diretora e que haja um estatuto que oriente o funcionamento da organização.

A partir deste dispositivo as frentes parlamentares tiveram garantido o direito de uso do espaço físico da Câmara para a realização de reuniões e outras atividades da organização, desde que não implicasse em aumento de despesas. E, além disso, foi garantida a ampla divulgação das atividades das frentes parlamentares nos meios de comunicação institucionais (TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e *site* da Câmara dos Deputados).

A matéria foi assinada em 10 de novembro de 2005 pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP).

Conforme elucidado por Araújo e Silva (2016), a organização das frentes parlamentares é regida apenas pelo Ato da Mesa nº 69 de 2015, sem qualquer dispositivo regimental que normatize o funcionamento das frentes parlamentares. Assim, a discricionariedade faz com que o modelo de auto-gestão seja praticado por estas organizações (ARAÚJO, SILVA, 2016), havendo uma infinidade de estruturas organizacionais entre as frentes registradas.

Coradini (2010) afirma que as frentes parlamentares são criadas para que estas organizações realizem a mediação entre os grupos de interesse e o espaço político e também para que sejam desenvolvidas atividades de especialização no processo legislativo. Além disso, o autor defende a existência de relações de associação entre as frentes parlamentares e o alinhamento político-ideológico, de forma que o tema da organização esteja associado às definições de “esquerda” (questões de caráter moral e cultural) e “direita” (questões de caráter econômico). Dessa forma, Coradini ressalta que a atuação das frentes parlamentares não é fruto da fragilidade dos partidos, ao contrário,

a associação entre frentes e os eixos ideológicos expressa a complementaridade entre estas organizações (CORADINI, 2010).

Araújo e Silva (2016) justificam o hibridismo da representação pela inviabilidade natural dos partidos políticos canalizarem a imensa diversidade de temas vinculados aos grupos de interesse (ARAÚJO, SILVA, 2016). Inclusive, dada a variedade temática, se torna mais conveniente lidar com estas questões em espaços especializados como as frentes parlamentares, por exemplo.

A partir dos dados sobre a evolução do número de frentes parlamentares e partidos políticos, os autores refutam a hipótese de que o aumento da fragmentação partidária poderia fazer que os partidos suprissem o conjunto de demandas sociais. Iremos corroborar com Araújo e Silva (2016) a partir da apresentação dos dados referentes ao Índice de Partidos Efetivos no Legislativo (ENPP), a fim de contrapor a ideia de que não existe vínculo causal entre o crescimento do número de frentes parlamentares e a fragilidade partidária, conforme afirmou Coradini.

Em 1998, a configuração partidária na Câmara dos Deputados dispunha de 18 partidos (P); o índice de concentração (HH) era de 0,1403; e o número efetivo de partidos (ENPP)³ era de 7,1264 (HENRIQUE; PAIVA, 2014). Em julho de 2016, 26 partidos políticos (P) estavam representados na Câmara dos Deputados; o índice de concentração (HH) era de 0,0740; e o número efetivo de partidos (ENPP) era de 13,51⁴.

Dessa forma, observamos o crescimento de 44% (quarenta e quatro por cento) no número total de partidos e 89% (oitenta e nove por cento) no número efetivo de partidos durante o período de 18 anos. O aumento vertiginoso do número efetivo de partidos causa desorientação no eleitorado, visto que exige mais custo de informação para reconhecer os partidos e formar preferências (SANTOS, 2006), assim como Kinzo também afirma que “a fragmentação do sistema partidário não seria problema para os eleitores caso não lhes afetasse a capacidade de discernir opções políticas que lhes permitisse escolher os partidos conforme sua identidade com eles” (KINZO, 2004).

Estes dados confirmam o que já havia sido posto por Araújo e Silva (2016), que o aumento do número de partidos não reflete no acolhimento dos múltiplos interesses, observada a “falta de identidade dos partidos e perda de sua capacidade de

³ O índice de Herfindahl-Hirschman (HH) é calculado pela soma do quadrado das porcentagens das bancadas partidárias. O resultado indica o grau de concentração partidária na Câmara dos Deputados – os valores variam de 0 a 1. E o número efetivo de partidos (ENPP), de Laakso e Taagepera, é calculado pelo inverso do índice de Herfindahl-Hirschman (HH). O resultado aponta o número de partidos com capacidade de influenciar significativamente o processo decisório.

⁴ Fonte: Secretaria Geral da Mesa - Câmara dos Deputados. Elaboração Gustavo José Carvalho de Sousa.

representação” (ARAÚJO, SILVA, 2016), além do estímulo à criação de novos partidos. Assim, os autores justificam que o surgimento das frentes parlamentares está vinculado inicialmente ao obstáculo logístico de representação dos inúmeros grupos de interesse pela via partidária e esta insuficiência é potencializada na medida em que a fragilidade partidária é exposta.

Afirmando que “[...] os partidos políticos estão cada vez mais interessados na sua relação com o governo federal e suas atividades eleitorais e menos interessados com seus vínculos com a sociedade” (SILVA, 2014), o autor considera que as frentes parlamentares são pontes entre os grupos da sociedade e os parlamentares. Isso porque os partidos passaram a se orientar pela lógica do modelo *catch-all* (KIRCHHEIMER, 1966), com a redução da identificação ideológica dos partidos e a busca do voto do eleitor mediano a fim de garantir o sucesso eleitoral. A formação de grandes coalizões para garantir a governabilidade no cenário de presidencialismo de coalizão também faz com que os partidos se aglutinem no centro do espectro ideológico. Assim como Wolinetz também afirma que em governos de pluralismo polarizado, o centro é ocupado pelos partidos, que disputam os votos nas extremidades - mecanismo centrífugo (WOLINETZ, 2006).

Gustavo Silva afirma que as frentes parlamentares captam as demandas sociais que os partidos políticos não são capazes de mobilizar. Assim, observa-se que os partidos políticos se mostram fortes na arena legislativa, enquanto instituições que realizam a mediação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, mas as frentes parlamentares são as organizações que assumem a competência da defesa dos grupos de interesse no Congresso Nacional (SILVA, 2014).

Segundo Silva, os partidos – principalmente aqueles que compõem a base do governo – aproveitam do caráter suprapartidário das frentes para permitir que parlamentares da bancada atuem independentemente da orientação do governo sem comprometer a imagem do partido político. E os partidos políticos também aproveitam da atuação das frentes parlamentares na medida em que evitam o desgaste para consolidar uma orientação partidária para temas específicos.

O autor esclarece que as frentes parlamentares reconhecem os meios institucionais – comissões e partidos políticos – e não têm intenção de se apoderar das competências destes meios. As frentes têm por objetivo apenas influenciar estes espaços de decisão através de informação especializada. Silva afirma que a “frente parlamentar pode ser um foro de discussões de pautas mais especializadas” (SILVA, 2014),

impactando positivamente o processo decisório a partir de contribuições com a teoria informacional.

A respeito do funcionamento das frentes parlamentares temáticas enquanto organizações vinculadas às redes de políticas públicas, Calmon e Costa (2013) afirmam que a formulação de ações governamentais em espaços especializados integra o conjunto de características da perspectiva de governança de redes. Contrapondo-se às perspectivas tradicional (*top-down*) e participativa (*bottom-up*), a perspectiva de governança de redes tem como objeto de análise a rede de políticas públicas, que 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 (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

Então, é importante ressaltar que as frentes parlamentares funcionam como instrumentos de representação das demandas sociais no processo legislativo. Dessa forma, incentivar a relação da rede de políticas públicas com as frentes parlamentares é estimular o desenvolvimento de canais efetivos de comunicação entre o Congresso Nacional e a sociedade.

Sobre as contribuições do estudo sobre carreiras políticas, Araújo e Silva ressaltam a figura dos titulares de agenda (*agenda holders*) como sendo os parlamentares que se destacam e se tornam influentes no processo legislativo (ARAÚJO, SILVA, 2013). Os titulares de agenda têm extrema relevância tanto na articulação política em torno da formação de consensos, como na formalização destes acordos nos textos que vão à deliberação. A ação dos *agenda holders* pode ser observada através de diversos fatores “tais como sua experiência pregressa e possíveis especializações, a *seniority* no Congresso e sua capacidade de negociação” (ARAÚJO, SILVA, 2013, p. 19). Dessa forma, os autores concluem que se tornar um titular de agenda confere ao parlamentar o acúmulo de capital político, o que conseqüentemente aumenta a probabilidade de sobrevivência política – através da reeleição –, além de possibilitar maiores projeções para a carreira.

Araújo e Silva realizaram um trabalho fundamental para o desenvolvimento dos estudos sobre frentes parlamentares, que consistiu na identificação de variáveis teóricas (GEORGE, BENETT, 2004) e elaboração de uma tipologia que permite classificar as características de atuação da organização (ARAÚJO, SILVA, 2016).

Assim, os autores estabeleceram três níveis de categorias: a natureza de atuação, a abrangência temática e a origem da organização.

A natureza de atuação da frente parlamentar corresponde ao caráter das questões abordadas, sendo dividida em *advocacy* e *lobby*. O conceito de *advocacy* se refere à promoção de princípios e causas visando convencer e mobilizar a opinião pública. Por outro lado, *lobby* envolve a atuação em torno de determinados atores políticos, a fim de pleitear alterações em legislações específicas vinculadas ao grupo de interesse relacionado. Em relação aos setores representados, o conceito de *advocacy* está associado a representações generalistas, enquanto *lobby* está voltado a grupos específicos (idem, ibidem).

Sobre a abrangência das frentes, esta característica analisa a dimensão do tema a ser defendido e, assim, pode ser classificada como ampla ou focalizada. As frentes que tratam de temáticas relacionadas aos grandes grupos sociais e econômicos são consideradas amplas. As frentes focalizadas são aquelas que especificam e particularizam o tema a ser abordado pela organização. Nesse sentido, esta categoria avalia também os fenômenos de segmentação e aglutinação de frentes (idem, ibidem).

A respeito da categoria de origem, as frentes parlamentares podem ser exógenas ou endógenas. Quando a frente parlamentar é criada a partir dos interesses de entidades da sociedade civil, a organização é classificada como exógena. E a frente parlamentar endógena é aquela originada a partir dos atores políticos – individuais ou coletivos (idem, ibidem).

Assim, apesar da literatura sobre frentes parlamentares ainda ser bastante limitada – o que pode ser explicado pela recente normatização destas organizações –, as bibliografias apresentadas irão nos auxiliar no trabalho de análise dos estudos de caso propostos.

Capítulo 3 Resultados e discussão

3.1 Estudo de caso e escolha das frentes parlamentares

O estudo de caso é um método qualitativo que analisa detalhadamente um objeto bem delimitado, inserido em determinado tempo e espaço, de forma a observar como esta unidade se relaciona com o contexto.

Seguindo a recomendação de Flyvbjerg, adotamos neste trabalho uma seleção de casos a partir da proposta de maximizar a captação de informação através de uma pequena amostra com casos desviantes, sendo estes os que concentram maior contribuição informacional (FLYVBJERG, 2011). Os casos desviantes ajudam a compreender a relevância de determinadas características do objetivo deste estudo, pois possibilitam a verificação da relação do objeto com determinadas teorias e também permitem desenvolver de novas propostas sobre tais casos.

Neste sentido, analisamos as seguintes frentes parlamentares temáticas: a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), a Frente Parlamentar Ambientalista, a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) e a Frente Parlamentar Municipalista para o biênio 2015/16.

As frentes parlamentares estudadas neste trabalho foram escolhidas a partir da lista das 30 (trinta) frentes parlamentares⁵ que foram renovadas em todas as legislaturas desde a sua criação na 52ª Legislatura (2003-2006). Das 667 (seis centos e sessenta e sete) frentes parlamentares criadas até 31 de junho de 2016, apenas 16% foram renovadas consecutivamente através das legislaturas. Estes números mostram como a maioria das frentes parlamentares não se consolida enquanto canais de representação permanentes no processo decisório.

Além disso, a renovação das frentes parlamentares através das legislaturas não diz respeito, necessariamente, ao grau de atuação destas organizações nas atividades legislativas. Ou seja, grande parte das frentes parlamentares que são renovadas consecutivamente tem um baixo grau de atuação no que diz respeito ao “aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

⁵ Anexo II - Lista de frentes parlamentares que se renovam desde a 52ª Legislatura

Assim, as frentes parlamentares apresentadas como objeto de estudo deste trabalho foram escolhidas a partir do alto grau de participação no processo decisório. Estas organizações dispõem de grande volume informacional disponível e o seu funcionamento é marcado pela presença de características bastante perceptíveis que influenciam na institucionalização destas organizações.

3.2 Análise de frentes parlamentares temáticas

3.2.1 Frente Parlamentar Mista da Agropecuária

Estatuto da frente parlamentar:

O Requerimento nº 952 de 2015, que trata do registro da frente na 55ª Legislatura, faz referência à data de criação da organização em 20 de fevereiro de 2002 – anterior ao Ato da Mesa nº 69, de 2005 –, ressaltando a manutenção do funcionamento da frente parlamentar nas últimas legislaturas.

O documento expressa que a organização é constituída por 227 parlamentares, entre deputados e senadores. E o objetivo desta frente parlamentar é “estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

O estatuto faz menção à autorização para criação de frentes agropecuárias nos Estados, com a participação de deputados estaduais e vereadores.

Entre as finalidades da frente parlamentar estão: o acompanhamento da política e desenvolvimento da agricultura nacional; a promoção de eventos (debates, seminários e simpósios) que tratem desta temática e seus efeitos; o estímulo ao intercâmbio com organizações internacionais de política agrícola; o apoio às instituições envolvidas com a agricultura nacional junto ao poder público, a fim de facilitar o acesso aos recursos de entidades públicas; e a busca pelo “aperfeiçoamento da legislação referente à agricultura nacional, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Em relação à organização interna da frente parlamentar, a Mesa Diretora é composta pelo presidente da entidade e os seguintes representantes: da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das regiões brasileiras (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e

Centro-Oeste), das comissões temáticas (trabalhista, meio ambiente, política agrícola, defesa sanitária, direito de propriedade e infraestrutura e logística), entre outros.

O estatuto descreve ainda as competências da Assembleia Geral e da Mesa Diretora da organização.

Junto ao estatuto está anexada a ata da reunião ordinária que elegeu o presidente da Frente Parlamentar Agropecuária para o biênio 2015-2017. A reunião ocorreu no dia 25 de novembro de 2014, na própria sede da entidade e foi comandada pelo então presidente da entidade, Deputado Luís Carlos Heinze (DEM/RS). A ata descreve que a reunião também tratou da posição da frente parlamentar em relação a vetos presidenciais e proposições que ainda seriam apreciados naquela sessão legislativa, além da discussão sobre a posição do grupo em relação à eleição da Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A eleição da Mesa Diretora da Frente Parlamentar Agropecuária foi feita por aclamação à chapa única, elegendo o Deputado Marcos Montes (PSD/MG) como presidente da FPA para o biênio 2015-2017.

Entrevista com o Deputado Marcos Montes (PSD/MG), presidente da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária:

Em 21 de novembro de 2016 foi realizada a entrevista com o Deputado Marcos Montes (PSD/MG) para tratar das atividades da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA).

Marcos Montes iniciou a entrevista tratando da relevância do Instituto Pensar Agropecuária para a manutenção da estrutura da frente parlamentar. Segundo o deputado, o Instituto propicia para a atuação da frente parlamentar: quadro de pessoal especializado, subsídios informacionais e estrutura física – ressaltando a sede própria da organização. Nesse sentido, o parlamentar afirmou que o modelo organizacional da Frente Parlamentar Agropecuária já tem sido observado como modelo a ser copiado por outras frentes parlamentares.

O entrevistado ressaltou a necessidade de que haja uma relação pacífica entre o setor agropecuário e os ambientalistas através da produção sustentável, pois os produtores precisam do meio ambiente e a sociedade precisa dos produtos do setor agropecuário. O deputado afirmou que a existência do conflito entre estes grupos é

justificada pelas organizações não governamentais internacionais de defesa do meio ambiente, que atuam a fim de fragilizar a cadeia de produção brasileira, visando tornar os produtos nacionais menos competitivos no mercado.

O deputado criticou a proliferação de frentes parlamentares, especialmente as de abrangência focalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016). Ele afirmou que as frentes de tema mais restrito tendem a ser pouco ativas no processo decisório. Nesse sentido, a organização de interesses específicos através das frentes de abrangência ampla tornaria tais demandas mais legítimas do ponto de vista da representatividade. Assim, o entrevistado ressaltou que as frentes parlamentares mais efetivas no processo decisório são aquelas de maior grau de representatividade, através da abrangência de interesses amplos.

Sobre a organização interna da organização, o parlamentar falou da existência dos seis grupos temáticos dentro da frente parlamentar e da responsabilidade que os coordenadores dos grupos têm sobre a discussão destes temas. Assim, a organização temática dentro da frente tem como objetivo o amadurecimento das discussões dentro das próprias subdivisões e a articulação política para o processo de deliberação.

Em relação à expertise do presidente e coordenadores da frente parlamentar, Marcos Montes afirmou que a FPA conta ativamente com cerca de 50 parlamentares, sendo vetores de convencimento das respectivas bancadas partidárias. O deputado citou como parâmetro o número médio de 40 parlamentares que participam das reuniões semanais de discussão da pauta legislativa na sede da Frente Parlamentar Agropecuária.

Segundo Marcos Montes, a atuação política e a definição de posições da frente parlamentar são orientadas pelas entidades mantenedoras do Instituto Pensar Agropecuária em alguns casos. O deputado citou o caso do impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, quando as entidades vinculadas solicitaram que a Frente Parlamentar Agropecuária declarasse posição favorável ao impedimento. Porém, em outros momentos a discussão fica restrita aos parlamentares. O entrevistado falou sobre a reunião que a frente parlamentar faria no dia 22 de novembro de 2016 para decidir sobre a disputa para presidente da Câmara dos Deputados, a fim de definir se a frente apoiaria algum candidato ou lançaria candidatura própria.

O parlamentar tratou também das autoridades que já estiveram presentes nas reuniões semanais da frente parlamentar - Presidente da República, ministros do primeiro escalão, entre outros. Marcos Montes afirmou que isto é uma prova da importância política da instituição, principalmente quando considerado que a coesão da

frente parlamentar praticamente eleva a organização ao patamar das grandes bancadas partidárias. Neste sentido, o deputado mencionou o descontentamento do setor produtivo agropecuário em não ter recebido convite para integrar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instalado em 21 de novembro de 2016.

Além disso, o deputado afirmou que a frente tem uma nova tarefa: tornar a imagem da organização menos pejorativa perante o eleitorado. Segundo ele, a defesa do setor agropecuário é vista com maus olhos pela sociedade por conta da antítese entre a cadeia produtiva e o meio ambiente. Dessa forma, a organização tem como objetivo mostrar a importância do setor produtivo para a população da zona urbana através de campanhas publicitárias – como as que já foram veiculadas em grandes emissoras de televisão.

Quanto à rede de políticas públicas, o parlamentar destacou as entidades vinculadas ao Instituto Pensar Agropecuária entre as quais a frente se relaciona através de agendas positivas. E ressaltou, sobretudo, a relevância dos sindicatos rurais, por conta do potencial de capilaridade que estas entidades têm com a ponta do setor. Sobre as entidades que a Frente Parlamentar Agropecuária se envolve a partir de relações de mediação e conflito, Marcos Montes destacou os órgãos governamentais – principalmente o Ministério do Meio Ambiente – e outras entidades não governamentais de defesa do meio ambiente.

Quando perguntado se a frente parlamentar se relaciona de forma mais próxima de algum partido ou campo ideológico, Marcos Montes afirmou que a frente tem a tendência de se aproximar dos partidos de direita e de centro. Segundo ele, isso se justifica pelo fato de que o produtor rural inclina-se à defesa da propriedade privada.

Por fim, Marcos Montes afirmou que as mudanças ocorridas no cenário político brasileiro – principalmente, em relação ao *impeachment* – impactaram positivamente a atuação da Frente Parlamentar Agropecuária. O deputado disse que as políticas defendidas pelo governo Dilma iam na contramão dos interesses dos produtores agropecuários. Assim, o impedimento de Dilma Rousseff foi uma vitória para esta organização que se mobilizou politicamente em prol do afastamento da presidente.

Entrevista com o Sr. João Henrique Hummel Vieira, diretor executivo do Instituto Pensar Agropecuária⁶:

No dia 7 de dezembro de 2016 foi realizada entrevista com o Sr. João Henrique para tratar da relevância do Instituto Pensar Agropecuária (IPA)⁷ para a Frente Parlamentar Agropecuária e da atuação da frente parlamentar em si.

O entrevistado afirmou que a frente parlamentar se organiza tematicamente em seis comissões específicas – as mesmas citadas no estatuto da entidade. Segundo ele, a frente acaba por ser mais efetiva a partir destas comissões, pois a organização temática permite que a frente parlamentar acrescente conteúdo especializado às discussões e gere mais informações relevantes para o processo decisório.

Em relação à coordenação de agenda de atividades da Frente Parlamentar Agropecuária, o entrevistado que o Instituto tem como função acompanhar as proposições de interesse do setor agropecuário – destacou que estas proposições são classificadas em pauta positiva ou negativa – e a atuação da frente parlamentar é consequência deste acompanhamento realizado pelo Instituto Pensar Agropecuária. Ou seja, a Frente Parlamentar Agropecuária é o instrumento que operacionaliza as demandas do Instituto Pensar Agropecuária. E a agenda de atividades da frente parlamentar é controlada pelo Instituto.

João Henrique explicou a diferença entre as instituições para responder sobre a forma como as despesas com as questões operacionais, logística e de estrutura são custeadas. A Frente Parlamentar Agropecuária é uma organização legislativa, com o funcionamento orientado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim, a frente parlamentar é uma entidade suprapartidária que vai defender um grupo da sociedade. Já o Instituto Pensar Agropecuária é uma instituição composta por 41 entidades da cadeia produtiva da agropecuária – entidades que se organizaram para criar uma agenda de debates sobre as questões relacionadas ao setor. Assim, as atividades da Frente Parlamentar Agropecuária são custeadas pelo Instituto Pensar Agropecuária, através das entidades vinculadas.

O entrevistado afirmou que o Instituto reúne os interesses vigentes na sociedade para discutir estas demandas sociais através do Parlamento. Isso porque o

⁶ O Instituto Pensar Agropecuária é um *think tank* criado por entidades do setor produtivo agropecuário que fornece subsídios materiais – pareceres, proposições e estudos – e assessoramento para a atuação da Frente Parlamentar Agropecuária (RODRIGUES, 2015).

⁷ Em anexo, a lista de entidades que compõem o Instituto Pensar Agropecuária.

setor agropecuário acredita na importância do debate, principalmente quando realizado no poder legislativo. Segundo ele, apesar da frente também atuar junto aos poderes executivo e judiciário, o Congresso Nacional é arena onde toda a sociedade organizada está mobilizada para promover o debate.

João Henrique afirmou que para a cadeia produtiva agropecuária é importante participar ativamente do processo decisório pelo fato de que isto permite propor o aperfeiçoamento da legislação para melhor atender o setor agropecuário, gerando benefícios ao próprio setor e à sociedade, conseqüentemente. Assim, o Instituto deve avaliar se as propostas são benéficas ou maléficas para a cadeia produtiva e atuar conforme os interesses do setor.

Segundo o entrevistado, se a cadeia existe é porque ela traz alguma melhoria para a sociedade – geração de emprego, fornecimento de alimentos, movimentação da economia, entre outros. Nesse sentido, João Henrique afirmou que para que os benefícios para o setor sejam potencializados é importante que haja o debate para verificar de que forma isto pode impactar nos demais grupos organizados e na sociedade em geral.

Sobre a expertise dos parlamentares a respeito dos temas vinculados à agropecuária, o entrevistado afirmou que é impossível que os parlamentares saibam e sejam especializados – através de conhecimento técnico, informação e opinião própria – em todos os temas que estão em discussão no processo legislativo. Assim, a função do Instituto é oferecer subsídios informacionais que orientem a discussão com os diversos segmentos durante a atuação legislativa. Segundo o entrevistado, a função do Instituto Pensar Agropecuária é apresentar argumentos e informações para os parlamentares, de forma que eles possam tomar as devidas decisões políticas.

A respeito da forma como o processo de *impeachment* influenciou na Frente Parlamentar Agropecuária, João Henrique observou que os governos têm perfis ideológicos completamente diferentes. O governo Dilma tinha uma postura bastante reticente em relação ao setor produtivo agropecuário. E, ao contrário, no governo Temer se tem mais espaço para discussão desta pauta.

Em relação à rede de políticas públicas, o entrevistado afirmou que o vínculo dos grupos da sociedade com as frentes parlamentares é essencial para o fortalecimento do processo democrático. Isso porque a atuação dos grupos organizados da sociedade, através das frentes parlamentares, possibilita a participação social nas arenas de decisão. Ou seja, a participação dos grupos permite a transmissão das demandas da sociedade.

Quanto mais organizados são os grupos da sociedade, mais qualidade tem o processo decisório. E, além disso, o envolvimento das entidades no processo decisório é, inclusive, uma forma de controle da formulação de políticas pública.

Questionado se as frentes parlamentares ocupam o espaço deixado pelos partidos, João Henrique afirmou que a frente não tem a intenção de substituir a função do partido político. Ao contrário, a Frente Parlamentar Agropecuária atua visando influenciar a decisão partidária, até por conta das atribuições regimentais que permitem que os líderes partidários orientem as bancadas e encaminhem as votações. Assim, a intenção é levar a discussão da frente parlamentar para dentro dos partidos.

O entrevistado concluiu complementando que a sociedade ainda não sabe a importância de se fazer representar no processo decisório através dos grupos de interesse. Segundo ele, as pessoas ainda acham que a representação por uma instituição é algo oneroso, que os custos com uma entidade de representação e a institucionalização desta organização são gastos. João Henrique ressaltou a importância da representação das demandas sociais através da participação política dos grupos da sociedade, inclusive quando se quer obter vantagens – ou evitar desvantagens – para o próprio grupo de interesse.

Discussão dos resultados da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária:

Os documentos de registro mostram o alto grau de organização política da Frente Parlamentar Agropecuária, atuando de forma coordenada em torno do fechamento de posição para deliberação de proposições, para escolha do Presidente da Câmara dos Deputados e, principalmente, para eleição da chapa única da Mesa Diretora da FPA por aclamação. Além disso, a realização da eleição da Mesa Diretora da organização com antecedência – ainda na 54ª Legislatura – mostra a institucionalização dos processos organizacionais da frente parlamentar (POLSBY, 1968).

Em relação à organização interna, observamos que a estrutura organizacional da Frente Parlamentar Agropecuária, de fato, atribui responsabilidades aos parlamentares que assumem funções na organização (POLSBY, 1968). Destacamos, assim, as comissões temáticas da frente parlamentar enquanto fóruns de difusão de informação especializada (SANTOS, ALMEIDA, 2011).

Em relação à expertise do presidente da Frente Parlamentar Agropecuária, Deputado Marcos Montes (PSD/MG), ressaltamos o estabelecimento do parlamentar enquanto *agenda holder* especializado (ARAÚJO, SILVA, 2013), levando em conta especialmente a *seniority* no Congresso Nacional. Marcos Montes está na terceira legislatura como deputado federal, sempre foi membro da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, sendo presidente da Comissão no biênio 2007/2008. Além disso, em 5 de agosto de 2016, o parlamentar foi anunciado como vice-líder do governo Michel Temer e, em 6 de dezembro de 2016, foi escolhido para ser o líder do PSD no ano de 2017.

Ao analisar estes acontecimentos, observamos que a dedicação a pautas específicas pode colocar o parlamentar em posição de destaque em determinadas frentes parlamentares e estas organizações podem potencializar este reconhecimento a esferas ainda maiores.

Sobre a rede de políticas públicas, a Frente Parlamentar Agropecuária estabelece contato com o setor agropecuário a partir do Instituto Pensar Agropecuária, instituição formada por 41 entidades mantenedoras. Nesse sentido, a rede de políticas públicas contribui para formulação de políticas públicas através da relação entre atores heterogêneos (CALMON; COSTA, 2013).

Destacamos o vínculo entre a frente parlamentar e o Instituto Pensar Agro não só pela relação de representação de interesses sociais, mas principalmente pelo fato do Instituto ser a organização que garante o funcionamento da frente através do suporte administrativo e técnico – com subsídios informacionais para o processo decisório.

Diferentemente da relação entre a Frente Parlamentar Cooperativista e Organização das Cooperativas Brasileiras, que trataremos mais adiante, verificamos que o Instituto é uma entidade voltada exclusivamente para a Frente Parlamentar Agropecuária. O Instituto Pensar Agropecuária é uma organização com natureza jurídica de associação criada pelo próprio setor agropecuário em 2011, a fim de operacionalizar as questões relativas à atuação da FPA. A criação de um instituto foi a alternativa adotada como forma de superar as limitações impostas pelo Ato nº 69 de 2005, que proíbe que as frentes parlamentares possuam recursos próprios e que as atividades impliquem em gasto com pessoal. Assim, o Instituto Pensar Agropecuária se mostra enquanto uma estratégia organizacional bem sucedida no que se refere à institucionalização da Frente Parlamentar Agropecuária.

Além disso, observamos entre as finalidades da frente parlamentar o incentivo expresso à especialização e à vinculação com entidades da sociedade civil, além do estímulo à atuação da frente parlamentar junto aos demais poderes – executivo e judiciário. Tais tópicos puderam ser percebidos nas entrevistas com o Deputado Marcos Montes e com o Sr. João Henrique.

Sobre a tipologia de Araújo e Silva (2016), a Frente Parlamentar Agropecuária pode ser classificada enquanto uma frente de lobby, ampla e endógena. Apesar do caráter endógeno, salientamos que a organização tem origem na Assembleia Nacional Constituinte e desde então esta pauta é defendida por organizações parlamentares formais (frentes parlamentares) e informais (bancadas temáticas).

A afirmação do presidente da frente parlamentar sobre a tendência de articulação da organização com os parlamentares e partidos políticos de direita corrobora com as análises de Coradini. O autor afirma que a atuação das frentes parlamentares apresenta correlação com o espaço político. Assim, a associação entre a FPA e o polo da “direita” pode ser justificada pelo fato de ser uma organização de que defende um grupo setorial de caráter econômico – Araújo e Silva classificam tal natureza de atuação como *lobby* –, além da oposição às políticas de desconcentração fundiária (CORADINI, 2010).

Em relação à declaração do Deputado Marcos Montes sobre a preocupação da Frente Parlamentar Agropecuária com a forma pejorativa como a cadeia produtiva do agronegócio é vista pela sociedade, notamos um contraste na representação deste tema para a sociedade e para os parlamentares. Observamos que a pauta ruralista é um tema de baixa aderência entre os setores da sociedade, mas que tem alto comprometimento por parte dos parlamentares. Este fato pode ser justificado pela sobre-representação dos parlamentares vinculados ao agronegócio em comparação com a representação social deste grupo.

Dessa forma, analisados os aspectos institucionais relacionados à organização interna, expertise dos representantes e rede de políticas públicas, observamos que a atuação prática da Frente Parlamentar Agropecuária corresponde às resoluções do estatuto da organização. Assim, classificamos a Frente Parlamentar Agropecuária como uma instituição especializada.

3.2.2 Frente Parlamentar Ambientalista

Estatuto da frente parlamentar:

O Requerimento nº 272, de 2015, dispõe sobre a criação da Frente Parlamentar Ambientalista na 55ª Legislatura, justificando que a frente pretende “em conjunto com a sociedade civil, apoiar política públicas, programas e demais ações governamentais e não governamentais que promovam o desenvolvimento sustentável” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

O estatuto da frente dispõe que, além da proteção ambiental e da promoção do desenvolvimento sustentável, são objetivos da organização: a defesa dos dispositivos constantes na Carta da Terra (Rio 92), a implementação da Agenda 21, dos encaminhamentos da Convenção sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo do Nagoya; além da defesa de outros acordos internacionais e políticas públicas nacionais. Destaca-se também o inciso IX, do Art. 2º, que dispõe como objetivo da frente parlamentar o acompanhamento da tramitação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a fim de garantir a alocação de recursos para os programas relacionados à defesa do meio ambiente.

Em relação à participação da sociedade civil na frente parlamentar, o estatuto dispõe ainda que entidades representativas da sociedade civil poderão ser membros colaboradores da organização. Além disso, o documento trata da composição da frente e determina o Conselho Consultivo como órgão da Frente Parlamentar Ambientalista. O Art. 7º estabelece como competência do Conselho Consultivo o assessoramento do Conselho Executivo e da Assembleia-Geral. E o § 1º do mesmo artigo afirma que poderão integrar o Conselho Consultivo, além dos agentes políticos, ambientalistas e acadêmicos de áreas afins.

A reunião de fundação e constituição da Frente Parlamentar Ambientalista para a 55ª Legislatura ocorreu no dia 4 de fevereiro de 2015, nas dependências da Câmara dos Deputados. A composição da direção da frente parlamentar foi decidida por aclamação, reconduzindo o Deputado Sarney Filho (PV/MA) como Coordenador-Geral⁸ e indicando o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP) como Subcoordenador. Entre os demais indicados para a composição diretiva da frente destacamos os ambientalistas Mário Mantovani, Fábio Feldman e André Lima para o Conselho Consultivo.

⁸ Função equivalente ao cargo de presidente na Frente Parlamentar Ambientalista.

Entrevista com o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP), presidente da Frente Parlamentar Ambientalista:

Em 6 de dezembro de 2016 foi realizada a entrevista com o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP) para tratar sobre o funcionamento da Frente Parlamentar Ambientalista.

Acerca da organização interna da frente parlamentar, o deputado afirmou que a agenda de atividades da entidade é elaborada de forma colaborativa, entre os parlamentares e os grupos da sociedade.

Ricardo Tripoli destacou a intensa contribuição das Organizações Não Governamentais (ONGs) e também do setor empresarial para a Frente Parlamentar Ambientalista ao tratar da rede de políticas públicas. O parlamentar ressaltou que a frente se tornou uma importante arena de debate entre os diversos entes da sociedade junto ao poder público em relação aos temas afetos ao meio ambiente.

Sobre a expertise desenvolvida em relação ao tema, Tripoli afirmou que a experiência adquirida pelos representantes da frente parlamentar – principalmente a partir dos cargos públicos já exercidos – reflete na capacidade de atuação da organização. O deputado frisou as próprias contribuições para a pauta ambientalista através das ações realizadas enquanto vereador do município de São Paulo, deputado estadual e secretário de meio ambiente do Estado de São Paulo.

Quando perguntado sobre a quantidade de parlamentares comprometidos com a frente, o deputado afirmou que é difícil precisar um número, mas salientou a crescente dificuldade para mobilizar os parlamentares em torno da pauta ambientalista – citando, inclusive as votações do novo Código Florestal (Projeto de Lei nº 1.876 de 1999).

Em relação aos grupos com os quais a Frente Parlamentar Ambientalista se relaciona através de relações de conflito ou busca por mediação, o deputado citou os segmentos vinculados ao agronegócio, ao setor elétrico, de recursos minerais, entre outros. Mas ressaltou a disposição da frente em manter o diálogo mesmo quando se confronta com segmentos que têm objetivos opostos. E ainda destacou o respaldo que a pauta ambientalista tem sobre as discussões internacionais como forma de expor a relevância que o tema tem mundialmente.

Sobre a atuação da frente parlamentar em relação ao processo de *impeachment*, Tripoli afirmou que não houve mudança de perfil de atuação da organização. O deputado justificou que a mudança de governo estava vinculada a questões político-partidárias, ao contrário da Frente Parlamentar Ambientalista, que é uma organização suprapartidária e não tem intenção de incidir sobre estas questões conjunturais.

Entrevista com a Sra. Lídia Parente, assessora da SOS Mata Atlântica:

Em 7 de dezembro de 2016 foi realizada a entrevista com a Sra. Lídia Parente, assessora da SOS Mata Atlântica, para tratar da Frente Parlamentar Ambientalista.

A respeito da organização interna da frente parlamentar, a entrevistada afirmou que existem 12 grupos de trabalho permanentes na organização⁹ – estes mesmo grupos também existem nas diversas assembleias legislativas estaduais onde a Frente Parlamentar Ambientalista tem representação. Lídia ressaltou que a maioria dos grupos temáticos são dirigidos por dois coordenadores, sendo um deles parlamentar e outro sendo um representante de entidade da sociedade civil. Nesse sentido, a entrevistada apontou que a organização temática permite que os agentes sejam mais especializados.

Lídia salientou o fato de que o organograma da instituição determina a participação efetiva das organizações não governamentais nas atividades da frente parlamentar. Assim, a agenda de atividades da organização é elaborada conjuntamente entre os parlamentares e representantes das entidades vinculadas.

Sobre os recursos para custear eventos da organização, a entrevistada deixou claro que a Câmara dos Deputados não destina recursos para as frentes parlamentares – por determinação do Ato nº 69 de 2005. Assim, as despesas da frente são custeadas através das verbas de gabinete dos coordenadores de grupos de trabalho e também pelas demais entidades envolvidas nos eventos.

Em relação à participação dos parlamentares nas discussões sobre os diversos temas relacionados ao meio ambiente, Lídia afirmou que, dada a ampla abrangência temática da frente, por vezes a posição dos parlamentares chega a ser controversa nas proposições afetas. Assim, os assessores que acompanham a organização costumam

⁹ Água, Clima, Conservação Marinha, Resíduos Sólidos, Bem-Estar dos Animais, Empresas e Responsabilidade Ambiental, Questões Urbanas, Questões Indígenas e Populações Tradicionais, Educação Ambiental, Cerrado e Caatinga, Florestas e Biodiversidade e Energias Renováveis e Biocombustíveis.

direcionar as demandas de acordo com os parlamentares membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

No que se refere à expertise do presidente da frente parlamentar, a entrevistada afirmou que o comprometimento com a causa contribui para a atuação dos representantes da organização. No caso do presidente da frente parlamentar, a entrevistada afirmou que a experiência no cargo de secretário de meio ambiente do Estado de São Paulo credita a atuação do Deputado Ricardo Tripoli. E, além disso, Lídia também falou sobre o papel fundamental das organizações não governamentais enquanto agentes geradores de informações especializadas a partir do fornecimento de subsídios técnicos para o processo decisório.

A respeito da rede de políticas públicas, a assessora declarou que a frente se relaciona com os diversos órgãos dos poderes executivo e judiciário, além do legislativo. E principalmente atua de maneira articulada com as entidades vinculadas à organização, como: SOS Mata Atlântica, WWF, Greenpeace, SOS Cerrado, Observatório do Clima, Observatório do Código Florestal, Instituto Centro da Vida, Natura, Boticário, IPAM, PISA, FGV, Ubrabio, Ecodata, Tetra Park, Walmart, Coca-Cola, entre outros. Por outro lado, a Frente Parlamentar Ambientalista se relaciona através vínculos de conflito e moderação com as entidades associadas ao agronegócio – FPA e CNA – e por vezes, inclusive, com os órgãos do governo federal.

Sobre a relação da frente parlamentar com os partidos políticos, a entrevistada afirmou que apesar do fato de ser uma organização suprapartidária, os parlamentares do PV, da Rede e do PSOL têm grande aderência aos temas afetos.

Lídia pontuou, ainda, um fato relevante que pode vir a prejudicar a Frente Parlamentar Ambientalista e a defesa do meio ambiente. A entrevistada citou a proposição aprovada em 2016 que incluiu a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no rol de comissões cuja participação como titular é permitida em mais de uma comissão¹⁰ – participação cumulativa. Tal dispositivo permite, então, que os parlamentares que tem os temas vinculados ao meio ambiente como pauta negativa sejam titulares nesta comissão, impedindo, assim, conquistas para Frente Parlamentar Ambientalista.

Por fim, em relação às consequências do processo de *impeachment* para a atuação da frente parlamentar, a entrevistada afirmou que a mudança de governo

¹⁰ Resolução da Câmara dos Deputados nº 15, de 2016.

beneficiou a organização na medida em que ofereceu maior perspectiva de acesso aos postos de decisão. Nesse sentido, a nomeação do Deputado Sarney Filho para o cargo de Ministro do Meio Ambiente aumentou o espaço para diálogo da Frente Parlamentar Ambientalista com os órgãos do governo federal.

Discussão dos resultados da Frente Parlamentar Ambientalista:

Em relação aos aspectos institucionais de organização interna e rede de políticas públicas, destacamos a normatização em estatuto da participação de indivíduos da sociedade civil na estrutura organizacional da frente parlamentar, através do Conselho Consultivo. E ressaltamos também a participação das entidades vinculadas na co-coordenação dos grupos de trabalho temáticos.

Neste sentido, observamos que a atuação prática da Frente Parlamentar Ambientalista corresponde ao modelo organizacional disposto em estatuto (POLSBY, 1968). Assim, a frente parlamentar concede vasto espaço para que as entidades de representação participem ativamente das atividades da organização, possibilitando maior grau de participação social no processo de formulação das políticas públicas (CALMON, COSTA, 2013).

Diferentemente das outras frentes parlamentares em análise neste trabalho, observamos que as entidades representativas da sociedade civil organizada atuam na Frente Parlamentar Ambientalista de forma muito mais colaborativa junto aos parlamentares membros que as demais organizações. Isto pode ser explicado pelo fato de não haver uma única entidade intermediadora, que concentre a representação dos interesses ambientalistas – ao contrário do Instituto Pensar Agropecuária e da Organização das Cooperativas Brasileiras. Assim, as entidades vinculadas participam diretamente dos grupos de trabalho, direcionadas pelos subtemas de interesse.

Também chama a atenção no funcionamento da Frente Parlamentar Ambientalista a atuação pautada para o cumprimento dos acordos internacionais relacionados ao meio ambiente e a sintonia da organização com os eventos sobre o tema – a exemplo da COP 22, ocorrida em Marrakesh. Tal fato permite o fortalecimento da heterogeneidade da rede de atores vinculados ao tema (CALMON, COSTA, 2013).

Para tratar da expertise do presidente da frente parlamentar, é importante citar que, em 12 de maio de 2015, assim que assumiu a presidência interina, Michel Temer

indicou o Deputado Sarney Filho para assumir o Ministério do Meio Ambiente. A partir disso o Deputado Ricardo Tripoli se tornou o Coordenador-Geral da Frente Parlamentar Ambientalista. E em dezembro de 2016 a bancada do PSDB elegeu Ricardo Tripoli como novo líder do partido.

Estes fatos demonstram, primeiramente, que a frente parlamentar passou a ter um aliado e histórico militante ambientalista no mais alto posto federal para formulação de políticas públicas para o meio ambiente. Sarney Filho participou enquanto deputado constituinte da construção do Art. 225 da Constituição Federal, que estabelece o direito ao meio ambiente, foi Ministro do Meio Ambiente entre 1999 e 2002 e Coordenador-Geral da Frente Parlamentar Ambientalista entre 2007 e 2016.

Além disso, a nomeação de Sarney Filho e a designação de Ricardo Tripoli como Coordenador-Geral da organização, seguida da eleição do deputado paulista para a liderança do PSDB, mostra a capacidade da Frente Parlamentar Ambientalista para projetar e garantir o acúmulo de capital político aos *agenda holders* especializados (ARAÚJO, SILVA, 2013).

Segundo as definições propostas pela bibliografia, a Frente Parlamentar Ambientalista é uma organização com natureza de atuação relacionada à atividade de *advocacy*, de abrangência ampla e origem endógena.

Nesse sentido, observamos um fenômeno oposto ao que ocorre com a Frente Parlamentar Agropecuária, visto que a pauta ambientalista é um tema de grande aderência entre os setores da sociedade, mas que tem baixo comprometimento por parte dos parlamentares.

Julgamos que a aprovação social pode ser justificada pelo fato que a defesa de princípios amplos e comuns a todos – vinculada à atividade de *advocacy* de abrangência ampla – gera empatia na população e nas entidades de representação da sociedade civil organizada.

Por outro lado, sugerimos que a baixa representação parlamentar também possa ser explicada pela tipologia de frentes parlamentares. Dado o fato que a frente parlamentar não representa grupos de interesse de caráter econômico, a mobilização de recursos para o financiamento de campanha de candidatos se torna mais complicada – ao contrário da relação entre as entidades de representação da cadeia do agronegócio e a Frente Parlamentar Agropecuária.

Além disso, uma vez que a defesa dos interesses da frente parlamentar está vinculada à atividade de *advocacy*, a organização não terá recompensas financeiras

sobre o sucesso conquistado no processo decisório, uma vez que os benefícios almeçados não são de ordem econômica. Ou seja, até mesmo o aporte de recursos para o funcionamento da organização fica comprometido uma vez que o retorno obtido não é econômico e é pouco palpável.

Dessa forma, analisados os aspectos institucionais relacionados à organização interna, expertise dos representantes e rede de políticas públicas, observamos que a atuação prática da Frente Parlamentar Ambientalista corresponde às resoluções do estatuto da organização. Assim, classificamos a Frente Parlamentar Ambientalista como uma instituição especializada.

3.2.3 Frente Parlamentar Cooperativista

Estatuto da frente parlamentar:

O Requerimento nº 1.987, de 2015, trata do registro da Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) em 27 de maio de 2015. A proposição designa o Deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR) como representante da organização e é seguida pela ata de fundação e pelo estatuto da entidade.

A reunião de fundação da Frencoop para a 55ª Legislatura ocorreu durante o evento de lançamento da Agenda Institucional do Cooperativismo - publicação anual do Sistema OCB que reúne as proposições de interesse do cooperativismo nos poderes legislativo, executivo e judiciário.

O estatuto da frente parlamentar dispõe que a atuação da organização é pautada pelos ideais do cooperativismo brasileiro. O estatuto descreve entre as finalidades da frente: o aperfeiçoamento do marco regulatório do cooperativismo, a defesa da integração entre o Congresso Nacional e das lideranças do setor cooperativista – principalmente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); a inclusão da pauta cooperativista na agenda de deliberações; a ramificação da frente parlamentar cooperativista nas assembleias legislativas e câmaras municipais do país e o acompanhamento dos “assuntos de interesse no Executivo e no Judiciário, visando apoiar, politicamente, as posições das lideranças cooperativistas de todo o País” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

O documento descreve ainda a estrutura organizacional da frente parlamentar, que é composta pela Assembleia Geral e pela Diretoria. A Assembleia Geral é o órgão de deliberação da frente. A Diretoria, por sua vez, é composta por: presidente, vice-presidente; seis representantes temáticos (jurídico, tributário, meio ambiente, sindical, assuntos econômicos e assuntos sociais); cinco coordenadores regionais (Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul); treze representantes dos ramos do cooperativismo (agropecuário, consumo, crédito, educacional, especial, habitacional, infraestrutura, mineral, produção, saúde, trabalho, transporte e turismo e lazer); entre outros. Por fim, o estatuto discorre sobre as competências organizacionais e das atribuições dos diretores e membros da frente parlamentar.

Entrevista com o Deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR), presidente da Frente Parlamentar Cooperativista:

Em 9 de novembro de 2016 foi realizada a entrevista com o Deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR) a respeito do funcionamento da Frente Parlamentar Cooperativista (Frencoop).

Segundo o presidente da Frencoop, a agenda de atividades da entidade é estabelecida pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que dispõe de um *staff* próprio para o acompanhamento das proposições relacionadas ao cooperativismo. Inclusive, a OCB comunica aos parlamentares a orientação de votação e a justificativa da posição da entidade nestas propostas afetas. Nesse sentido, o deputado acredita que a frente parlamentar é um canal de comunicação entre a OCB e o parlamento.

Em relação à estrutura interna, o parlamentar afirmou que a frente se organiza tematicamente a partir das treze coordenações de ramos do cooperativismo, além dos demais cargos da diretoria da Frencoop. E que a atuação dos parlamentares se torna mais efetiva quando estão vinculados aos ramos que têm maior expertise – adquirida, principalmente, a partir da formação acadêmica. Dessa forma, a organização interna e a expertise dos parlamentares contribuem para a especialização da atividade legislativa na medida em que a frente parlamentar atua sob estes grupos temáticos.

Sobre a rede de políticas públicas, o deputado destacou a proximidade e relação harmônica com a Frente Parlamentar Agropecuária, principalmente, por conta do fato de que as cooperativas mais expressivas são do ramo agropecuário. A respeito

das relações de mediação, Serraglio ressaltou as audiências realizadas com representantes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além das reuniões com ministros e representantes de secretarias ministeriais. O deputado afirmou também que o papel de mediação da Frencoop é primordial especialmente quando a OCB não tem mais espaço para diálogo com representantes do poder público.

Por fim, o Deputado Osmar Serraglio afirmou que a mudança de governo ocorrida a partir do processo de *impeachment* favoreceu a atuação Frencoop, dado que agora os interesses vinculados à defesa da propriedade privada são preponderantes em relação às invasões de terras realizadas por indígenas.

Entrevista com o Sr. Eduardo Lima Queiroz, assessor da Gerência de Relações Institucionais do Sistema OCB¹¹:

No dia 18 de outubro de 2016 foi realizada a entrevista com Eduardo Lima para tratar da relação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) com a Frente Parlamentar Cooperativista.

O entrevistado afirmou que a Frencoop é uma das estratégias utilizadas pela OCB para o acompanhamento do processo legislativo. A frente parlamentar acaba sendo demandada, especialmente, para a deliberação de projetos prioritários para a OCB e para o lançamento da Agenda Institucional do Cooperativismo. Assim, a Frencoop é mobilizada nos momentos chave da pauta cooperativista no Congresso Nacional e funciona como instrumento de mediação entre a Organização das Cooperativas Brasileiras e os agentes públicos.

Segundo Eduardo Lima, o ritmo de atividades no Congresso impediu que a frente mantivesse reuniões mensais em 2016. Atualmente, as reuniões entre a diretoria executiva da OCB e a diretoria da Frencoop ocorrem semestralmente. Apesar disso, o entrevistado destacou que a organização continua subsidiando os parlamentares membros da frente através de documentos rotineiros – pauta semanal e resultado da semana –, além das comunicações telefônicas com a orientação de votação das matérias

¹¹ A Organização das Cooperativas do Brasil é a entidade de representação do sistema cooperativista nacional. Atualmente, mais de 6,6 mil cooperativas estão registradas na organização. A entidade é regida pela Lei Geral do Cooperativismo (Lei 5.764/1971), que, entre outros pontos, institui a “Contribuição Cooperativista” – taxa paga pelos cooperados para custeio das atividades da OCB e das organizações estaduais.

em Plenário. O entrevistado destacou ainda a importância da Agenda Institucional do Cooperativismo para a atuação legislativa da entidade, pois, além de apresentar as propostas prioritárias, a publicação também resume o posicionamento da OCB sobre as matérias.

Sobre a organização interna da Frente Parlamentar Cooperativista, Eduardo Lima afirmou que a Frencoop se organiza a partir das mesmas matrizes da Organização das Cooperativas Brasileiras, com grupos de trabalho de cada um dos treze ramos do cooperativismo – além da representação por regiões brasileiras. Nesse sentido, o assessor afirmou que a organização temática confere respaldo técnico para a atuação parlamentar na medida em que aproxima a atividade legislativa da base social, permitindo que parlamentares especializados em determinado tema estejam em contato com os respectivos interesses da sociedade. E, segundo ele, as representações temáticas possibilitam ainda uma distribuição maior de funções entre os membros da frente.

Sobre o número de deputados ativos na frente parlamentar, o entrevistado afirmou que o núcleo da Frencoop é composto por cerca de 40 parlamentares que se dispõem a defender plenamente o cooperativismo. E apesar de não fazerem parte, necessariamente, da diretoria da frente parlamentar, este núcleo é recorrentemente acionado como forma de facilitar a operacionalização das demandas.

Eduardo ressaltou também a ramificação da Frencoop nos âmbitos estaduais e municipais, citando que, em 2011, a frente cooperativista já estava presente em 12 Assembleias Legislativas e em 72 Câmaras Municipais.

A respeito da agenda de atividades da frente parlamentar, o entrevistado respondeu que a OCB é a entidade que coordena a atuação da Frencoop. Da mesma forma, é a Organização das Cooperativas Brasileiras que financia as atividades da frente parlamentar, incluindo os custos estruturais e logísticos da frente. Eduardo ressaltou que a maioria das atividades internas da Frencoop são realizadas na sede da própria OCB.

Em relação à expertise dos representantes da frente parlamentar, o entrevistado reconheceu que a especialização dos parlamentares potencializa as chances de conquista dos pleitos. Isso porque as informações relevantes garantem a diminuição da incerteza sobre as políticas públicas em análise.

Acerca da rede de políticas públicas, a Frente Parlamentar Cooperativista apresenta vínculos estreitos com a Organização das Cooperativas Brasileiras. Além disso, frente incide também sobre os demais poderes. No Poder Executivo, destacou as relações de mediação com os seguintes órgãos: Presidência da República; Casa Civil;

Secretaria de Governo; Ministério da Fazenda; Receita Federal; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Trabalho e Emprego; Agência Nacional de Saúde Suplementar e Agência Nacional de Energia Elétrica. Nesse sentido, o entrevistado ressaltou a importância da ação da Frente Parlamentar Cooperativista nas principais instâncias de decisão do governo federal, utilizando-se da organização parlamentar para defender os interesses do cooperativismo.

Sobre a vinculação com outras frentes parlamentares, Eduardo evidenciou a boa relação com a Frente Parlamentar Agropecuária e com a Frente Parlamentar em Defesa do Sistema "S" – dada a associação do Sistema OCB com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

Em relação aos efeitos do processo de *impeachment* para Frente Parlamentar Cooperativista, o entrevistado salientou que a frente – assim como a OCB – preferiu se resguardar em relação à tomada de decisões político-institucionais naquele momento.

Discussão dos resultados da Frente Parlamentar Cooperativista:

A respeito da organização interna e da rede de políticas públicas da Frente Parlamentar Cooperativista, observamos que o funcionamento da frente parlamentar é rigidamente coordenado pela Organização das Cooperativas Brasileiras. A OCB tem controle sobre a estrutura organizacional da instituição, agenda de atividades, custeia as ações da frente e fornece subsídio informacional para a atuação da Frencoop.

Sobre a organização temática da frente parlamentar através dos ramos do cooperativismo assim como a OCB, entendemos que a sincronia entre os modelos tende a facilitar a gestão operacional de demandas entre as entidades (POLSBY, 1968).

Apesar da Organização das Cooperativas Brasileiras coordenar completamente as ações da frente parlamentar e ser a única entidade da sociedade civil vinculada à Frencoop, os entrevistados destacaram que a frente é mobilizada somente em momentos-chaves do processo decisório. Isto mostra como os “[...] grupos organizados de interesse podem avaliar sua forma de atuação por meio de vários instrumentos e estratégias diferentes e concomitantes” (ARAÚJO, SILVA, 2016, p. 8), de forma que a OCB possa atuar por conta própria em determinados momentos e em outros mobilizar

os interesses cooperativistas a partir da frente parlamentar. Ou seja, a frente parlamentar se transforma em um instrumento a mais de interlocução entre organizações da entidade civil e o poder público (CALMON, COSTA, 2013). E, neste sentido, a frente parlamentar tem grande importância pelo respaldo que dá às demandas sociais, inclusive quando envolve pleitos com os outros poderes além do legislativo.

Sobre a expertise do presidente da frente parlamentar, apesar do vínculo do Deputado Osmar Serraglio com a OCEPAR (Organização das Cooperativas do Paraná), o parlamentar não parece ser necessariamente um *agenda holder* especializado na pauta cooperativista. Porém, Osmar Serraglio já desenvolveu atividades importantes na Câmara dos Deputados, como: foi o relator da CPMI dos Correios – que investigou o esquema do mensalão –, foi 1º Secretário da Mesa Diretora entre 2007 e 2009, é o atual presidente da CCJC e é o relator da PEC 215/2000 – que trata da demarcação de terras indígenas. A partir da descrição, observamos que este parlamentar pode ser classificado enquanto *agenda holder* por conta do capital político e capacidade de negociação (ARAÚJO, SILVA, 2013).

Assim, diferente das frentes agropecuária e ambientalista, em que a especialização temática e a própria organização projetaram o parlamentar a cargos mais altos, a Frente Parlamentar Cooperativista elegeu como presidente um deputado que já era considerado *agenda holder*. Tal estratégia pode ter sido utilizada a fim de dar maior respaldo e relevância política para a Frencoop.

A respeito da tipologia de classificação das frentes parlamentares, a Frente Parlamentar Cooperativista pode ser identificada enquanto uma frente de lobby, ampla e endógena. Assim como as frentes parlamentares da agropecuária e ambientalista, o caráter endógeno da organização está relacionado à origem na Assembleia Nacional Constituinte.

Dessa forma, analisados os aspectos institucionais relacionados à organização interna, expertise dos representantes e rede de políticas públicas, observamos que a atuação prática da Frente Parlamentar Cooperativista corresponde às resoluções do estatuto da organização. Assim, classificamos a Frente Parlamentar Cooperativista como uma instituição especializada.

3.2.4 Frente Parlamentar Municipalista

Estatuto da frente parlamentar:

A Frente Parlamentar Municipalista é “uma entidade civil, de interesse público, de natureza política, com caráter supra-partidário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015) que tem como finalidade a defesa dos assuntos de interesse dos municípios brasileiros.

O Requerimento nº 1.853, de 13 de maio de 2015, dispõe sobre a instalação e reativação da Frente Parlamentar Municipalista. O requerimento apresenta ainda as finalidades da organização, as quais serão apresentadas no estatuto da organização.

A reunião de instalação da frente parlamentar na 55ª Legislatura ocorreu em abril de 2015, nas dependências da Câmara dos Deputados. A ata da reunião trata, entre outros pontos, da fala de abertura do presidente da Frente Parlamentar Municipalista, Deputado Júlio César (PSD/PI). O parlamentar discorreu sobre as pautas afetas à organização, como: a queda de arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por conta das desonerações de tributos compartilhados entre os entes federativos, a busca pelo equilíbrio do pacto fiscal através da ampla divisão dos *royalties* do pré-sal e o auxílio aos prefeitos brasileiros. Além disso, na reunião foi discutida a composição dos representantes da organização, sem que a ata registrasse o nome dos membros designados às funções.

O estatuto da frente parlamentar determina como finalidade da organização o fortalecimento do Movimento Municipalista junto às demais entidades que acompanham este tema. Além disso, o documento estabelece que a frente seja um canal de interlocução entre o Congresso Nacional e os municípios; trata da especialização organizacional ao afirmar que a frente deve subsidiar os parlamentares com informações pertinentes para a atuação em prol de propostas que interessem os municípios; apresenta a estrutura organizacional da frente parlamentar e as respectivas funções; e ainda dispõe sobre o acompanhamento dos assuntos pertinentes nas esferas decisórias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sobre a organização interna, o estatuto determina que a frente parlamentar seja composta por: presidente, coordenadores, vice-presidentes, secretários e coordenadores regionais – não existem representações temáticas na organização estrutural. O estatuto dispõe ainda sobre as unidades organizacionais da frente e suas respectivas competências. Entre as competências da diretoria da frente, ressaltamos as que incentivam o intercâmbio informacional com as comissões temáticas do Congresso

Nacional e o intercâmbio de *networking* com representantes do Executivo, do Judiciário e do TCU. Além do dispositivo que determina a competência da diretoria para “divulgar periodicamente as ações da Frente Parlamentar Municipalista ao seus componentes semanalmente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Entrevista com o Deputado Júlio César (PSD/PI), presidente da Frente Parlamentar Municipalista:

Em 8 de novembro de 2016 foi realizada a entrevista com o Deputado Júlio César (PSD/PI) sobre as atividades da Frente Parlamentar Municipalista.

Nesta ocasião o parlamentar afirmou que a Frente Parlamentar Municipalista tem como objetivo o aumento da participação dos municípios na divisão do bolo tributário brasileiro.

O Deputado Júlio César declarou que as frentes parlamentares são organizações que atuam em defesa de interesses corporativos e que devem ser apoiadas por entidades da sociedade civil que representam estes interesses. Apesar disso, o deputado ressaltou que nenhuma das entidades nacionais de defesa da pauta municipalista – Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e Associação Brasileira de Municípios (ABM) – têm vínculos estreitos com a organização. Júlio César justificou esse distanciamento por haver conflito de interesses entre as entidades – especialmente a CNM – e a frente parlamentar e afirmou ainda que os resultados obtidos pela Frente Parlamentar Municipalista são mais expressivos do que aqueles alcançados pelas entidades municipalistas. Tal assertiva foi justificada a partir do histórico de atuação do próprio parlamentar: ex-prefeito, tem formação acadêmica na área de interesse e fiscaliza o governo federal para garantir melhorias para os municípios brasileiros.

O parlamentar ainda citou a intensa participação do processo de formulação das seguintes leis: a Emenda Constitucional nº 55, de 2007, que aumentou em 1% (um por cento) a alíquota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a ser repassado no mês de dezembro; e a Emenda Constitucional nº 84, de 2014, que aumentou em 1% (um por cento) a alíquota do FPM a ser repassado no mês de julho.

O deputado reforçou o papel que exerce fiscalizando o governo sobre os tributos compartilhados (IPI, Imposto de Renda, CIDE, entre outros) e os atrasos nos

repasses das alíquotas destes impostos aos municípios. Dessa forma, o Poder Executivo é cobrado em audiências com representantes do Ministério da Fazenda, especialmente da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, além dos pleitos com o Banco do Brasil.

Neste sentido, o deputado também citou o livro de sua autoria “O Brasil e o mundo em dados comparativos” (2014), em que apresenta um conjunto de dados comparados sobre os diversos entes federativos brasileiros e de outros países.

O Deputado Júlio César também é coordenador da bancada do Nordeste (constituída por 151 deputados e 27 senadores). Esta organização apresenta grande convergência com a Frente Parlamentar Municipalista pelo fato do Nordeste ser a região brasileira com maior dependência das transferências constitucionais, dado a baixa renda per capita – recebe 52% do montante de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 35% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em relação à divisão dos recursos arrecadados com a multa do programa de repatriação de bens no exterior¹² com os estados e municípios, o parlamentar citou a audiência com a Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministra Carmen Lúcia. Esta reunião teve como objetivo reivindicar, junto a outros 18 governadores, o compartilhamento dos recursos provenientes da multa do programa de repatriação com os estados e municípios.

Sobre a relação da frente parlamentar com o Poder Executivo diante do cenário de instabilidade política, o deputado afirmou que o processo de *impeachment* favoreceu à atuação da Frente Parlamentar Municipalista, visto que atualmente a organização tem mais espaço para diálogo com a Presidência da República.

Entrevista com consultor de entidade do movimento municipalista:

Em 13 de dezembro de 2016 foi realizada a entrevista com um consultor de entidade do movimento municipalista. O entrevistado pediu para não ser identificado, visto que a entidade a qual presta consultoria não apresenta relações de coordenação com a Frente Parlamentar Municipalista.

¹² BRASIL. Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País.

Inicialmente, o entrevistado reiterou a informação que já havia sido dada pelo Deputado Júlio César de que a Frente Parlamentar Municipalista não tem vínculos estreitos com qualquer entidade nacional de representação dos interesses municipalistas. Neste sentido, o consultor afirmou que este é um dos grandes problemas desta frente parlamentar: a falta de representatividade com entidades da sociedade civil. Segundo ele, a Frente Parlamentar Municipalista é uma organização criada por parlamentares e que tem como objetivo alcançar as entidades vinculadas ao tema, em um modelo *top-down*. Assim, a partir do momento em que a frente não obtém sucesso em ter o respaldo dos grupos da sociedade, a organização se torna artificial.

Segundo o consultor, os grupos da sociedade são âncoras das frentes parlamentares e sem o vínculo com estes grupos as frentes parlamentares se tornam artificiais. Ou seja, a interlocução da frente parlamentar com a sociedade depende dos vínculos com as entidades de representação de interesses. O entrevistado afirma que as relações políticas são construídas através da associação de grupos e o respaldo das frentes parlamentares enquanto canais de representação depende de vínculos orgânicos com as entidades de representação de interesses.

Para o entrevistado, uma frente parlamentar deve se sustentar sobre dois aspectos: coesão entre a frente parlamentar e as entidades de representação de interesse; e convergência entre os princípios e objetivos da organização.

Nesse sentido, o consultor afirmou que a Frente Parlamentar Municipalista encontra mais um obstáculo para se vincular às entidades municipalistas – CNM, FNP e ABM – devido ao fato de que estas organizações não se comunicam e atuam apenas em prol dos interesses das próprias instituições. A falta de convergência entre os princípios e objetivos das entidades municipalistas dificulta ainda mais a atuação da Frente Parlamentar Municipalista enquanto organização parlamentar que visa defender esta demanda social.

Discussão dos resultados da Frente Parlamentar Municipalista:

Diferente do que se imaginava no início deste trabalho, a Frente Parlamentar Municipalista não apresenta o grau de institucionalização pressuposto.

Em relação à expertise do presidente da frente parlamentar, constatamos a atuação consistente do Deputado Júlio César nas proposições afetas à pauta

municipalista. O parlamentar pode ser considerado um *agenda holder* especializado (ARAÚJO, SILVA, 2013) a partir das atividades desempenhadas como: participação ativa na formulação de políticas públicas que beneficiaram os municípios, fiscalização das competências do Poder Executivo, capacidade de articulação com os demais parlamentares e outros poderes, além da formação acadêmica.

Sobre a estrutura organizacional, observamos que a divisão do trabalho na frente parlamentar é bastante residual e a participação de outros deputados é pouco significativa (POLSBY, 1968).

A respeito da rede de políticas públicas, a ausência de vínculos sólidos com outras entidades de representação expressa grande fragilidade da frente parlamentar. Inclusive, é extremamente simbólico o trecho da entrevista que o deputado reconhece a necessidade de vinculação das frentes parlamentares a entidades de representação dos respectivos grupos de interesse e, logo em seguida, declara que a Frente Parlamentar Municipalista não tem relações estreitas com nenhuma das entidades nacionais de defesa desta matéria.

Ou seja, ausência de organização interna e de rede de políticas públicas demonstra, respectivamente, baixa adesão parlamentar e inexistência de participação de entidades de representação significativas. Assim, verificamos que a atuação da frente parlamentar é extremamente personificada na figura do presidente da organização.

A tipologia de frentes parlamentares de Araújo e Silva contribui para a compreensão dos aspectos que motivam o distanciamento da Frente Parlamentar Municipalista das demais entidades de representação. A frente municipalista é caracterizada pela atividade de *lobby* (pois pleiteia melhor distribuição dos recursos com os municípios) e pela abrangência ampla (porque trata da defesa de ente federativo comum a todos os brasileiros, exceto o Distrito Federal). Em relação à origem, a Frente Parlamentar Municipalista enquadra-se como endógena. Diferente das demais frentes parlamentares estudadas neste trabalho, a frente municipalista não parece ter laços com o período constituinte – quando esta pauta era representada pela Frente Municipalista Nacional.

Assim, observamos que a organização tem como polo ativo o ator político, não apresenta vínculos com entidades de representação do grupo de interesse e oferece a frente parlamentar para entidades municipalistas ainda pouco organizadas - como pode ser enxergado o vínculo com a Associação Brasileira de Municípios. Inclusive,

acreditamos que o fato do Deputado Júlio César se reivindicar enquanto representante dos interesses municipalistas pode ser explicado pelo seguinte trecho de Araújo e Silva:

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 (ARAÚJO, SILVA, 2016, p. 19).

Um dos pontos a ser destacado sobre a pauta municipalista diz respeito ao respaldo que esta temática tem com os parlamentares no Congresso Nacional. Pois, como os municípios correspondem às bases eleitorais dos representantes, a pauta municipalista é tema consensual entre os parlamentares, restando somente aos órgãos do Poder Executivo e parlamentares mais próximos do governo federal (geralmente, os líderes e vice-líderes do governo) contrapor as propostas municipalistas.

Observamos, então, que a adesão às propostas que beneficiam os municípios independe da atuação de uma frente parlamentar organizada, pois a pauta municipalista geralmente beneficia as bases eleitorais dos parlamentares. Além disso, as entidades da sociedade civil que lidam com os interesses dos municípios têm grande parcela de participação no processo decisório.

Destacamos também o padrão de comportamento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no que se refere à defesa do municipalismo. O PMDB é um partido historicamente comprometido com os temas municipalistas e tal fato pode ser explicado pelo vínculo do tema com as bases eleitorais, visto que o partido detém números elevados de diretórios municipais no país.

Nesse sentido, a representação do municipalismo parece ser forte enquanto bancada temática e fraca enquanto frente parlamentar, pois os parlamentares se associam em torno da pauta municipalista de forma pontual e pouco – ou nada – institucionalizada.

Após as entrevistas e análise da estrutura da Frente Parlamentar Municipalista, verificamos que a frente não responde aos requisitos da análise de institucionalização (baixa organização interna e ausência de rede de políticas). Cumpre, apenas, ao quesito de expertise do coordenador.

Dessa forma, analisados os aspectos institucionais relacionados à organização interna, expertise dos representantes e rede de políticas públicas, observamos que a atuação prática da Frente Parlamentar Municipalista não corresponde às resoluções do

estatuto da organização – principalmente quanto à ausência de organização interna e rede de políticas públicas. Assim, não é possível atestar a institucionalização da Frente Parlamentar Municipalista e, conseqüentemente, não podemos considerá-la uma organização especializada

Quadro 1 - Quadro resumo – Instituições especializadas

		Fatores de institucionalização			Institucionalização	Especialização
		Organização interna	Expertise do representante	Rede de políticas públicas	Organização institucionalizada	Instituição especializada
Frentes parlamentares	Frente Parlamentar Agropecuária	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Frente Parlamentar Ambientalista	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Frente Parlamentar Cooperativista	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Frente Parlamentar Municipalista	Não	Sim	Não	Não	Não

Fonte: autoria própria (2017)

Considerações finais

Buscamos observar como os aspectos de institucionalização incidentes sobre as frentes parlamentares podem garantir um acúmulo informacional ao processo decisório. Verificamos que a institucionalização das frentes parlamentares – a partir da organização interna, da expertise dos presidentes e da rede de políticas públicas – transforma estas organizações em agentes informacionais no que diz respeito à coleta e compartilhamento de informações especializadas para suprir as demandas legislativas sobre as consequências das políticas públicas apreciadas (GILLIGAN; KREHBIEL 1987; KREHBIEL 1991).

Os aspectos de institucionalização adotados traduziram as necessidades de uma instituição especializada na medida em que verificaram a existência de: (i) representação parlamentar capaz de operacionalizar as demandas legislativas da frente parlamentar; (ii) titulares da agenda – *agenda holders* – coordenando as atividades da organização; e (iii) representatividade das demandas sociais através da vinculação da frente parlamentar com entidades de representação de interesses. Dessa forma, notamos que os parâmetros explorados possibilitaram a análise dos processos de institucionalização e especialização das frentes parlamentares.

Então, a partir dos estudos de caso realizados, verificamos que a atuação na arena decisória da Frente Parlamentar Agropecuária, da Frente Parlamentar Ambientalista e da Frente Parlamentar Cooperativista corresponde às resoluções que constam nos documentos de registro das respectivas frentes parlamentares. Dado que estes documentos determinam a atuação da frente parlamentar enquanto organização “destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005), podemos concluir que as organizações citadas são consideradas instituições especializadas e, conseqüentemente, agentes informacionais no processo decisório.

Por outro lado, a Frente Parlamentar Municipalista não corresponde aos aspectos de organização interna – baixa participação parlamentar – e rede de políticas públicas – ausência de vínculos consistentes com entidades de representação da pauta municipalista. Dessa forma, diante das divergências entre os documentos de registro e a atuação da frente municipalista na arena legislativa, a organização não pode ser considerada uma instituição, tampouco uma instituição especializada. Ou seja, a Frente

Parlamentar Municipalista não assume a função de agente informacional no processo decisório.

Apesar disso, em relação à expertise dos presidentes das frentes parlamentares, constatamos que todas as organizações analisadas dispõem de representantes com carreiras políticas consolidadas (*agenda holder*), seja pela especialização temática ou pela habilidade de negociação (ARAÚJO, SILVA, 2013).

Entre as instituições especializadas, observamos uma diversidade de formas nas quais as frentes parlamentares se relacionam com as entidades de representação de interesses e como isso influi no processo organizacional das frentes.

O Instituto Pensar Agropecuária é a associação criada por agentes do setor agropecuária para intermediar a relação entre a Frente Parlamentar Agropecuária e as empresas da cadeia produtiva – 41 entidades mantenedoras, no total. Assim, além de facilitar o processo de participação e representação através do repasse de informações e demandas do setor, a existência do Instituto também favorece a operacionalização das demandas internas, uma vez que o Instituto Pensar Agro funciona como fórum de decisão.

A Organização das Cooperativas Brasileiras é a entidade de representação das cooperativas a nível nacional e que detém o controle da agenda de atividades da Frente Parlamentar Cooperativista. No caso da Frencoop, não existem organizações intermediadoras pelo fato de só haver uma entidade mantenedora. Dessa forma, a OCB atua no processo decisório por diversos mecanismos, designando à Frente Parlamentar Cooperativista a função de mobilizar os atores políticos e respaldar os interesses da Organização das Cooperativas Brasileiras apenas em momentos-chaves da atividade legislativa.

No caso da Frente Parlamentar Ambientalista, não existe instituição intermediadora, ao passo que são cerca de 20 entidades mantenedoras. Este fato demonstra o perfil da frente parlamentar enquanto organização que define as estratégias e a agenda de atividades de forma colaborativa entre parlamentares e entidades da sociedade civil.

Nesse sentido, verificamos que o estudo das potencialidades e limites das frentes parlamentares perpassa pela análise da rede de políticas públicas destas organizações. As entidades da sociedade civil colaboram para a consolidação das frentes parlamentares enquanto atores-chave para a formulação de políticas públicas a partir da relevância destas instituições tanto em relação à participação no processo organizacional

da frente parlamentar, quanto ao que se refere ao fortalecimento dos vínculos de representação e participação da sociedade civil no processo decisório.

Conforme apresentado, o perfil de atuação das frentes parlamentares na arena de decisão está diretamente vinculado à forma como a participação das entidades de representação de interesses é estruturada organizacionalmente. Nesse sentido, deve ser observado o número de entidades mantenedoras e a existência de instituição intermediadora entre a frente parlamentar e as organizações sociais. Tais características contribuem para as definições de atribuições e competências das entidades vinculadas no que diz respeito ao suporte técnico – subsídios informacionais – e administrativo – custeio de despesas – das frentes parlamentares.

Além disso, ressaltamos o vasto potencial das frentes parlamentares temáticas – estruturadas como instituições especializadas – para atuação no processo decisório como instrumento de representação das demandas sociais. Estas organizações tornam o espaço institucional mais plural na medida em que facilitam a participação das entidades de representação. Assim, o pluralismo representativo contribui para a democratização do processo decisório, além de tornar a formulação de políticas públicas mais responsiva na medida em que as instituições especializadas contribuem com informações confiáveis e detalhadas.

Por fim, em relação aos estudos legislativos sobre frentes parlamentares, sugerimos o aprofundamento da investigação sobre os critérios que fazem com que estas organizações sejam atuantes no processo decisório, atentando-se principalmente para a importância da rede de políticas públicas. Apesar de ser uma estrutura legislativa normatizada há pouco mais de uma década, as frentes parlamentares já apresentam grande relevância e poder de mobilização das agendas institucionais nos três Poderes. Assim, a ciência política deve contribuir com o desenvolvimento desta literatura que ainda é bastante limitada, a fim de gerar apontamentos que façam que as frentes parlamentares temáticas sejam cada vez mais efetivas em relação à representação das demandas sociais.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do Presidencialismo de Coalizão. *Ecopolítica*, v. 11. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em: 26 jan. 2017
- 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.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no congresso nacional. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2014, Lima. Lima: Associação Latinoamericana de Ciência Política, 2014.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Agenda holders e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, p. 285-311, 2013.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Ainda vale a pena legislar. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19, 2013.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais...Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política*, 2016.
- 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.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estatuto das frentes parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/frentesparlamentares>>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- CÂMARA, DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 69 de 10/11/2005a. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 8, 2005.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 307-339, 2007.
- CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.
- DAHL, Robert A. Democratização e oposição pública. In: DAHL, Robert. A. Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997, p. 25-37.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.
- FLYVBJERG, Bent. Case Study. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, p. 301-316, 2011.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2005.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. Multipartidarismo vs. autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos deputados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. *Anais...*Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.
- 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, fev. 2004.
- KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 349-385, jan/abr. 2012.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1991.
- MANIN, Bernard. *O princípio da distinção*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 187-226, 2010.
- MICHELS, Robert. As tendências oligárquicas da organização. In: MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 219-243.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista Sociologia Política*, n. 25, p. 25-38, 2005.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 59, p. 5-42, 2005.
- MIRANDA, Geralda Luiza. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 201, 2010.
- 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.
- 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. 45-67, 2000.
- PITKIN, Hanna Fenichel. O conceito de representação. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (Org.). *Política e Sociedade*, 1979. Volume II.
- POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the US House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 01, p. 144-168, 1968.
- RHODES, Rod AW; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press, 2008.
- RODRIGUES, Roberto. Amplia-se o centro privado de inteligência da agropecuária brasileira [entrevistado por Paulo Roque]. *AgroANALYSIS*, v. 35, n. 6, p. 7-9, 2015.

SANTOS, Fabiano. O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. *Textos para discussão 1958*, IPEA, Brasília, Rio de Janeiro, abril 2014.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Textos para discussão 1975*, IPEA, Brasília, Rio de Janeiro, jun. 2014.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Gustavo Tadeu Reis. Impactos das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partidos dos Trabalhadores (52° a 54° Legislatura), 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, p. 271-301, 2009.

WOLINETZ, Steven B. Party systems and party system types. KATZ, Richard S.; CROTTY, William J. (Eds.). *Handbook of party politics*. California, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2006, p. 51-62.

ANEXO I Entrevista semi-estruturada

Perguntas feitas aos presidentes das frentes parlamentares estudadas e aos representantes das entidades vinculadas a estas organizações:

1 - Organização interna

1.1 Como a frente parlamentar se organiza internamente? Existem grupos de trabalho ou algum outro tipo de organização por temas dentro da frente parlamentar?

1.1.1 É mais efetiva a divisão por temas ou por regiões?

1.1.2 De que forma essa organização interna contribui pra que a atuação da frente seja mais efetiva?

1.2 Quem organiza a agenda de atividades da frente? A frente depende do gabinete do coordenador ou de entidades vinculadas?

1.3 Como são custeados os eventos que a frente parlamentar promove? Como estes recursos são captados?

2 - Expertise dos coordenadores

2.1 Dos parlamentares que são signatários da frente parlamentar, quantos deles são realmente atuantes e comprometidos com a frente?

2.1.1 Como a especialização dos representantes da frente parlamentar reflete na capacidade de atuação da organização?

3 - Rede de políticas públicas

3.1 Com quais organizações governamentais e não governamentais a frente parlamentar costuma se articular e relacionar politicamente?

3.2 Por outro lado (organizações que a frente se relaciona através de consenso e coordenação), com quais organizações governamentais e não governamentais a frente parlamentar se relaciona através do conflito ou da busca por mediação?

4 - Atuação política

4.1 A frente parlamentar atua somente na esfera legislativa ou também busca atuar sobre os programas do Executivo?

4.1.1 Qual é o limite desta atuação?

4.2 Apesar de ser uma organização suprapartidária, a frente parlamentar costuma se relacionar de forma mais próxima com algum partido político?

4.2.1 Isso tem a ver com o partido do coordenador ou com o tema da frente?

4.3 A forma de atuação da frente parlamentar sofreu alguma alteração diante das mudanças ocorridas no cenário político brasileiro nos últimos anos?

ANEXO II Lista de frentes parlamentares que se renovam desde a 52ª Legislatura

Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA;

Frente Parlamentar Ambientalista;

Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop);

Frente Parlamentar Municipalista para o biênio 2015/16;

Frente Parlamentar em Defesa da Bacia Hidrográfica do Rio Doce;

Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF;

Frente Parlamentar da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional;

Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas;

Frente Parlamentar de Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação;

Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa das Pessoas com Deficiência;

Frente Parlamentar em Apoio a Cadeia Produtiva do Leite e seus Derivados;

Frente Parlamentar em Defesa da Capoeira;

Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Aeronáutica e Espacial;

Frente Parlamentar em Defesa da Propriedade Intelectual e de Combate à Pirataria;

Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro; Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa;

Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção;

Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Frente Parlamentar Mista do Esporte;

Frente Parlamentar Mista do Esporte;

Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral;

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Marítima Brasileira;

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Pesca e Aquicultura;

Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais do Brasil;

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Ensino Técnico e Profissionalizante;

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Livro, da Leitura e da Biblioteca;

Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil;

Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais;

Frente Parlamentar Mista, Câmara e Senado, da Micro e Pequena Empresa;

Frente Parlamentar pela Valorização do Setor de Bovinocultura do Leite.

ANEXO III Lista de entidades que compõem o Instituto Pensar Agropecuária

ABAG	Associação Brasileira de Agribusiness
ABBA	Associação Brasileira da Batata
ABCS	Associação Brasileira dos Criadores de Suínos
ABCZ	Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ABIEC	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABIFUMO	Associação Brasileira da Indústria do Fumo
ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABPA	Associação Brasileira de Proteína Animal
ABRAMILHO	Associação Brasileira dos Produtores de Milho
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ABRASS	Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja
ABTRA	Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
ACRIMAT	Associação dos Criadores de Mato Grosso
ACRISMAT	Associação dos Criadores de Suínos de Mato Grosso
AENDA	Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos
AGROBIO	Associação das Empresas de Biotecnologia na Agricultura e
Agroindústria	
AIBA	Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia
ALCOPAR	Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná
AMA BRASIL	Associação dos Misturadores de Adubos do Brasil
AMPA	Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão
ANDEF	Associação Nacional de Defesa Vegetal
APROSMAT	Associação dos Produtores de Sementes de Algodão
APROSOJA	Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso do Sul - MS /
FAMASUL	
APROSOJA BR	Associação dos Produtores de Soja e Milho do Brasil
APROSOJA MT	Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado do Mato
Grosso	
CNC	Conselho Nacional do Café
FAEP	Federação da Agricultura do Estado do Paraná

FAESP	Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
FAMATO	Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso
Forúm Nacional de Sucroenergético	
GIROLANDO	Associação Brasileira dos Criadores de Girolando
IBÁ	Indústria Brasileira de Árvores
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ORPLANA	Organização de Plantadores de Cana da Região Centro Sul do Brasil
SINDAN	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos Para Saúde Animal
SINDIRAÇÕES	Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
SRB	Sociedade Rural Brasileira
ÚNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
UNIPASTO	Associação para Fomento a Pesquisa de Melhoramento de Forrageiras
VIVA LÁCTEOS	Associação Brasileira de Laticínios