



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Sociais – ICS

**Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas –
CEPPAC**

Dissertação de Mestrado

**Impactos das Frentes Parlamentares na Dinâmica do Congresso
Nacional durante a Presidência do Partidos dos Trabalhadores
(52° a 54° Legislatura).**

Gustavo Tadeu Reis Silva

Orientador: David Verge Fleischer

Brasília, Fevereiro de 2014

Impactos das Frentes Parlamentares na Dinâmica do Congresso Nacional durante a Presidência do Partido dos Trabalhadores (52° a 54° Legislatura)

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em Estudos Comparados Sobre as Américas.

Banca Examinadora:

Prof. David Verge Fleischer (presidente) CEPPAC-UNB

Prof. Benício Viero Schmidt CEPPAC-UNB

Prof. Lúcio Remuzat Renno IPOL-UNB

Agradecimentos

Gostaria de prestar agradecimentos à disposição de Paulo Márcio Araújo, Nivaldo Ferreira Júnior, James Lewis Gordon, Prof. Leany Barreiro Lemos, Antônio Augusto de Queiroz, Emília Ribeiro Curi, e João Henrique Vieira Hummel por terem prontamente colaborado com seus conhecimentos, e ao prof. David Fleischer, por iluminar o caminho das pedras que tornou este trabalho possível.

Resumo

Neste trabalho de dissertação de mestrado, serão discutidos incentivos e desincentivos gerados pela estrutura legislativa do Congresso Nacional para o aparecimento e proliferação institucional das frentes parlamentares. . Estes incentivos são analisados à luz da teoria Institucional da Escolha Racional.,

Dessa forma, foi investigado o papel que ocupam no processo decisório do Poder Legislativo, em uma tentativa de delinear seu impacto nas decisões acordadas entre partidos políticos, governo e sociedade.

Palavras Chave: Frentes Parlamentares; Partidos Políticos; Lobby; Escolha Racional; Congresso Nacional; Poder Legislativo

Abstract

In this work, it will be discussed incentives generated by the Brazilian National Congress legislative" structure to the rising and proliferation of a transforming legislative mechanism: the Parliamentary Front. These incentives are analyzed from the Rational Choice perspective of Institutions

It is investigated what is the role of those institutions on the parliamentary decision making process, in an attempt to draw lines for understanding its impact on decision made among political parties, government and society.

Key Words: Parliamentary Fronts; Political Parties; Lobby; Rational Choice; National Congress; Legislative Power.

Lista de Siglas Utilizadas

SIGLA NOME

FPA Frente Parlamentar da Agropecuária

FPE Frente Parlamentar Evangélica

RICD Regimento Interno da Câmara dos Deputados

DEM Democratas

PCdoB Partido Comunista do Brasil

PDT Partido Democrático Trabalhista

PFL Partido da Frente Liberal

PL Partido Liberal

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN Partido da mobilização Nacional

PP Partido Progressista

PPS Partido Popular Socialista

PR Partido da República

PRB Partido Republicano Brasileiro

PROS Partido Republicano da Ordem Social

PSB Partido Socialista Brasileiro

PSC Partido Social Cristão

PSD Partido Social Democrático

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL Partido Socialismo e Liberdade

PT Partido dos Trabalhadores

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

PTC Partido Trabalhista Cristão

PTdoB Partido Trabalhista do Brasil

PV Partido Verde

SDD Solidariedade

Sumário

Considerações Iniciais.....	1
-----------------------------	---

Capítulo 1- Descrições preliminares

1.1 Problematização e Hipóteses.....	4
1.2 Recorte Temporal e Justificativa.....	7
1.3 Objetivos	9
1.4 Estrutura do trabalho.....	9
1.5 Metodologia.....	10
1.6 O Paradigma da Escolha Racional.....	12

Capítulo 2 - Pressupostos para Análise

2.1 - Marco Jurídico das Frentes Parlamentares: Ato 69/05 e PRC 52/2011.....	16
2.2 - Os Partidos Políticos dentro do Congresso Nacional.....	18
2.3 - Os Interesses do Parlamentar como Indivíduo.....	21
2.4 - A Estrutura do Congresso Nacional.....	22
2.4.1 - Presidência das Casas e Mesa Diretora.....	23
2.4.2 - Do Colégio de Líderes e seus Participantes.....	24
2.4.3 - As Prerrogativas das Lideranças.....	26
2.4.4 - As Comissões	28
2.5 - Diferenças do Ambiente dentro do Senado e da Câmara dos Deputados.....	31
2.6 - Os Partidos e seu Poder de Influência nas Eleições.....	33
2.7 - Os Poderes do Presidente da República.....	35
2.8 - A corrida para o centro.....	37

Capítulo 3 - Compilação e Análise de Dados

3.1 - Introdução.....	39
3.2 - Análise Temporal.....	41
3.3 - 52° Legislatura.....	43
3.4 - 53° Legislatura.....	45
3.5 - 54° Legislatura.....	48

3.6 - Comparativo Estadual	56
---	-----------

Capítulo 4 - Argumentação em torno dos Resultados Obtidos

4.1 - O Peso Eleitoral.....	58
4.2 - A Descaracterização Partidária.....	59
4.3 - O Papel das Frentes Parlamentares na Democracia Brasileira.....	61
4.4 - Relação entre Partidos Políticos e Frentes Parlamentares.....	67
4.5 - Os Grupos de Pressão e Lobby dentro das Frentes Parlamentares.....	69
4.6 Frentes Parlamentares de Destaque na 54° Legislatura.....	71
4.6.1 - A Frente Parlamentar da Agropecuária.....	71
4.6.2 - Frente Parlamentar Ambientalista.....	77
4.6.3 - Frente Parlamentar Evangélica (FPE) e a Frente Parlamentar dos Direitos Humanos.....	78
4.6.4 - Frente Parlamentar da Educação.....	80
4.6.5 - Frente Parlamentar da Saúde.....	81
4.6.6 Frente Parlamentar de Combate ao Crack.....	82
4.7 - Reflexão Acerca da Proliferação de Frentes Parlamentares.....	83

Capítulo 5

5.1 Observações Finais e Conclusões.....	84
Referências Bibliográficas.....	90

Lista de Quadros:

Quadro 1: Frentes Parlamentares - 52° Legislatura por ano.....	41
Quadro 2: Frentes Parlamentares - 53° Legislatura por ano.....	41
Quadro 3: Frentes Parlamentares - 54° legislatura por ano.....	41
Quadro 4: Criação de Frentes Parlamentares por Partido 52°	43
Quadro 5: Frentes Parlamentares por UF 52 ° Legislatura	44
Quadro 6: Participação do Partido nas Frentes Parlamentares 53 Legislatura.....	45
Quadro 7: Criação de Frentes por Estado durante a 53° Legislatura.....	47
Quadro 8: Frentes Parlamentares no Governo Dilma Roussef (54° Legislatura).....	48

Quadro 9: Participação dos Parlamentares por Partido - Câmara e Senado 54° Legislatura.....	51
Quadro 10: Frentes Parlamentares por UF - 54° Legislatura.....	53
Quadro 11- Participação das Lideranças da Câmara - 54° Legislatura.....	54
Quadro 12 - Comparativo da Representação Estadual na 52°, 53° e 54° Legislaturas.....	56

Considerações Iniciais

Em 2002, quando o Partido dos Trabalhadores novamente lançava Luis Inácio Lula da Silva à presidência, houve temor implantado pelos setores tradicionais da política e da economia sobre quais os rumos que um possível governo de esquerda tomaria. Dessa vez, o PT vinha aliado ao então Partido Liberal de José Alencar, acenando assim para uma renovação em seu discurso tradicional.

Este novo discurso não mais trazia uma proposta de enfrentamento e mudança estrutural radical como nas tentativas anteriores, mas sim a promessa de que antigas políticas econômicas seriam mantidas. O combate à inflação seria mantido como meta assim como o superávit primário, buscando acalmar estes setores que acusavam o PT pela instabilidade vigente e pelos sucessivos ataques especulativos.

A Carta ao Povo Brasileiro propõe a releitura do pacto social brasileiro, ao mesmo tempo abre as portas à participação até aos setores do agronegócio, prometendo acima de tudo honrar contratos vigentes e futuros. A proposta do futuro novo governo era convidar parte considerável da sociedade influente que estava "inquieta" a participar do governo, convidando-a a abandonar antigos pressupostos da Guerra Fria em favor de um entendimento mais amplo. Governar sem os setores tradicionais do mercado ou da política não poderia ser opção sem haver escalonamento das tensões e todos, em algum grau, percebiam isso.

O novo arranjo não era novo na política brasileira trouxe para o novo governo o PMDB em 2004, que atuou como âncora da base de sustentação do governo a partir daí nos três governos analisados. O prestígio do PMDB pelo fato de ter sido sempre parte das coalizões dos governos de Fernando Henrique Cardoso (e antes dele) acalmou os ânimos mais exaltados, que falavam em radicalização. Parlamentares no Congresso Nacional rapidamente perceberam que há sérias desvantagens em não fazer parte do governo. A porta estava aberta e o novo governo não pretendia polarizar com os apoiadores do governo PSDB, pois estava a recrutar apoio. Migrações partidárias ocorreram a seguir com direção aos partidos que estavam no centro

do espectro ideológico, pois os parlamentares não mais avaliavam positivamente estar na oposição. Os altos índices de aprovação do governo Lula, e do governo Dilma Roussef, fez com que o discurso político fosse reorientado, para um apoio condicionado ao Partido dos Trabalhadores. Fazer oposição aberta tanto a Lula quanto a Dilma Roussef tem se mostrado tática ineficiente. A nova oposição, PSDB e PFL, ficou desarmada perante o novo governo que convidava setores tradicionais à cooperação.

Essa cooperação serve, aos olhos do Poder Executivo, primariamente para a formação de maioria consistente dentro do Congresso Nacional, requisito básico para a governabilidade. Para se negociar com o Congresso, o executivo trata com as lideranças partidárias, que são os porta vozes e tomadores de decisão do Congresso Nacional. O executivo, assim como as lideranças partidárias, possuem interesses de que haja um controle centralizado dentro do Congresso Nacional, de forma que este apoio possa ser garantido. Esse controle centralizado no legislativo não é novidade e vinha já de um centralismo que já ocorria desde governos anteriores (Cox e Morgestein, 2002).

Mecanismos para garantir este apoio não faltam, e são regulados por dispositivos jurídicos diversos. Assim, o partido político, centralizado na liderança, busca manter-se no governo como forma de acesso à administração federal, à formulação e direcionamento da política pública e à expectativa de aprovação de emendas individuais de parlamentares que apoiem o governo. Em relação ao governo, as questões do parlamentar individualizado passam todas pela liderança do partido. Dissidências nesse sentido são passíveis de punições diversas da simples expulsão e possível perda de mandato.

Diante desse cenário, é difícil imaginar que os parlamentares possam se engajar seriamente em discussões políticas mais profundas sem entrar em contradição com o apoio sistemático ao governo, e conseqüentemente, suas lideranças. Em um ambiente onde qualquer indício de dissidência é rapidamente percebido, os deputados federais que estão fora da situação de liderança passam a carecer de um canal de expressão em que possam apresentar seus próprios anseios ou de seus representados. 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.

As frentes parlamentares se apresentam, assim, como uma ponte direta para responder às demandas de grupos de pressão e da sociedade, que não raro estão por trás da origem ou viabilidade eleitoral do parlamentar interessado. O parlamentar não possui interesses em se indispor com sua sigla ou arriscar as benesses partidárias que lhe dão força eleitoralmente.

Existe também um interesse dos partidos que reforçaria este movimento, pois a associação para resolução dessas demandas passa a ser suprapartidária e estes podem lavar suas mãos perante o executivo. Ao mesmo tempo, as frentes se sentem mais livres para se organizar contra o governo, uma vez que sua ação não rompe formalmente o pacto de apoio que o sustenta e garante a governabilidade.

Os grupos de pressão da sociedade, que deveriam se direcionar diretamente aos partidos tradicionais, podem dirigir seus esforços para estes fóruns temáticos especializados, que em alguns casos são capazes de fazer pressão efetiva sob as mais variadas questões dentro do Congresso Nacional. Para os parlamentares no geral, estes fóruns são escapes que permitem a eles alguma autonomia em sua movimentação política em um ambiente competitivo e controlado.

A frente parlamentar, que no geral é formada em torno de um interesse específico de um grupo social ou econômico, é uma forma cada mais importante para a ação dentro da Câmara e do Senado Federal. A criação de uma frente parlamentar é um ato para justamente criar ou fortalecer questões que não encontram encaminhamento ou soluções satisfatórias dentro dos partidos políticos. Sua expansão numérica é perceptível e pode ser sinal de que expande também sua importância.

Capítulo 1 - Descrições Preliminares

1.1 - Problematização e Hipóteses

O sistema partidário brasileiro nunca alcançou o grau de estruturação de um sistema partidário moderno, nos moldes dos países europeus. Historicamente, ao contrário de boa parte dos países da América Latina, as formações partidárias brasileiras mudaram ao sabor dos regimes políticos, sem um traço de continuidade das organizações partidárias (Melo, 2004).

Ainda hoje, embora a democracia brasileira possa ser considerada estável e “consolidada” (Cheibub e Limongi, 2001, 2007), há análises que apontam para a permanência dos obstáculos que no passado prejudicaram a estabilização do sistema partidário desse país. O personalismo ainda é regra para as eleições, consequência dos procedimentos eleitorais que incentivam o personalismo e que desestimulam as elites políticas a investirem na identidade e no discurso dos partidos .

Se, antes, a conexão eleitoral era tida como a única variável a explicar o comportamento dos parlamentares, com as conclusões de Figueiredo e Limongi (1999) é patente a necessidade de se considerar a relevância dos partidos, na arena legislativa, para a estruturação da governabilidade. Seja como for, não fica claro porque parte da literatura brasileira não tenha procurado compreender os possíveis efeitos que agremiações fortes na arena legislativa possam causar na arena eleitoral e no funcionamento interno dos partidos. Defender-se-á, a seguir, na esteira de alguns especialistas, que o sistema partidário brasileiro parece estar se consolidando (MELO, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007). Trata-se, na verdade, de um processo de consolidação do sistema político brasileiro, com inegáveis influências no sistema partidário e no comportamento parlamentar.

No entanto, apesar do sistema partidário brasileiro não apresentar um padrão europeu, não é mais adequado definirmos o sistema partidário como se estivesse em permanente estado de fluxo (SARTORI, 1982). O novo paradigma criado é de que, para se entender como se governa o Brasil é necessário olhar para a organização interna do legislativo e suas repercussões sobre o comportamento parlamentar. Sabe-se que, no âmbito do Congresso Nacional, a

organização legislativa é capaz de estimular o parlamentar a cooperar enquanto limita as preferências distributivas existentes. Ou seja, o contexto institucional presente no Congresso molda as preferências dos atores, suas formas de expressão e conseqüentemente, os resultados possíveis.

Diante destes indícios, será buscado compreender o porquê deste fenômeno. Se as frentes parlamentares estão sendo criadas em ritmo acelerado, estariam elas substituindo os outros mecanismos de diálogo existentes? Estariam elas complementando a estrutura centralizada nas lideranças partidárias do Congresso Nacional, ou buscando uma alternativa à elas? A insatisfação com certas políticas do executivo estariam incitando este “boom”, ou seria uma transformação interna que seria própria do sistema legislativo?

Questiona-se então a influência que estes canais de comunicação exercem de fato sobre as decisões tomadas pelo parlamentar. A principal proposta formulada neste trabalho é investigar se o surgimento destes novos canais de ação pode ser uma resposta ao sistema de funcionamento atual do legislativo. O Poder Legislativo tende a ser fortemente influenciado pelo Poder Executivo em sua agenda de votação, sendo que aquele é controlado internamente na figura das lideranças. Os líderes partidários possuem fortes interesses em perpetuar essa boa relação com o governo e dela conseguirem o que puderem através de meios institucionais legítimos.

Esta hipótese parece ser confirmada inicialmente à luz dos estudos de Limongi e Figueiredo (2001, 2002) sobre a disciplina partidária, que já era alta antes da ascensão do Partido dos Trabalhadores. O poder executivo, no Brasil, é a origem da maioria absoluta dos projetos de lei aprovados no Poder Legislativo. Essa aprovação se dá em meio ao apoio de um centro que vota de modo disciplinado. Isso ocorre porque os partidos políticos possuem meios de coagir o deputado de sua legenda a cooperar, instrumentalizando seu voto.

As grandes bancadas parecem demonstrar um distanciamento entre lideranças e liderados, especialmente na Câmara dos Deputados (GUARNIERI, 2009; MIRANDA, 2008, 2010). Essa distância aumenta os custos políticos da ação dentro do partido (que precisa passar pelos líderes) e pode se fator de desestímulo para se insistir na estrutura do partido para tratar de certos temas.

Assim, as frentes parlamentares podem ser uma resposta que busca um novo caráter institucional de ação, que não seja completamente dependente dos partidos políticos. Os deputados federais, buscam, assim, valorizar seus próprios mandatos individuais. Tentam agir em temas que não angariam consenso mobilizatório dentro de seus partidos, mas que possuem valor político a ser considerado por ele ou por grupos que ele representa.

A delegação de prerrogativas e competências legislativas é uma prática recorrente em todos os sistemas políticos contemporâneos e visa, especialmente, à superação dos problemas de ação coletiva que cercam as deliberações de qualquer assembléia, principalmente aquelas de maior magnitude. Os resultados da delegação são a diminuição dos custos de transação, a estabilidade das escolhas e uma melhor coordenação da ação coletiva em torno das opções políticas preferidas pelos atores que detêm poderes de agenda e de veto (SHEPSLE, 1989; MIRANDA 2010).

Os partidos políticos no Brasil, que podem ser descritos em sua maioria como partidos *catch-all* (KIRCHHEIMER, 1966), podem também fomentar aparecimento das frentes parlamentares. O baixo comprometimento ideológico dos partidos políticos, como é entendido ocorrer no Brasil, está abrindo espaço para institucionalização de demandas específicas ou econômicas, onde se busca a satisfação de um problema pontual ou literalmente fazer *lobby* institucional contínuo; no entanto, parecem manter consonância com os interesses mais gerais organizados dentro dos partidos políticos, abrindo caminho para uma possível divisão de papéis.

Os partidos controlam recursos que são essenciais a candidatos: tempo nos meios de comunicação durante as eleições, a distribuição do uso do fundo partidário (que cresceu muito o valor recebido pelos partidos a partir de 1995) e o acesso a cargos estratégicos comissionados. Os congressistas começam a gestar alguns de seus interesses fora do partido político, que se ocupa primariamente em acertar suas posições frente ao governo federal e garanti-las mediante negociação. O partido político se foca então na maximização de recursos obtidos junto ao Governo Federal, para serem distribuídos em épocas eleitorais ou rearranjos institucionais, para fortalecer sua coesão em torno de seus líderes.

Isto poderia ser um indício de que os partidos políticos são fortes na arena eleitoral, mas seriam vazios tematicamente, inclusive frente a seu eleitorado, exibindo comportamento que os associariam a de partidos *catch-all*, esvaziando seu discurso e tendo como meta atingir um eleitor cada vez mais normalizado. O partido político, assim daria indícios de que estaria se profissionalizando como instrumento eleitoral permanente, enquanto as frentes se organizam como arena de pressão e de defesa de interesses.

Nesse sentido, não seria impossível imaginar um panorama onde os partidos são fortes eleitoralmente, sendo capazes de negociar e garantir maiorias ou barrar votações, mas ineficazes em gerar consenso mobilizatório em questões que não são puramente interesse do partido. Angelo Panebianco (1990) agrega à esta análise o aspecto da crescente profissionalização dos partidos, propondo o modelo do partido eleitoral-profissional, que será levado em conta durante o trabalho. A observação de frentes parlamentares robustas podem ser um sinal de que este paradigma se desenvolve na política brasileira e está produzindo conseqüências institucionais no modelo de tomada de decisão dentro do Congresso Nacional.

1.2 - Recorte Temporal e Justificativa

O período analisado pelo trabalho será do início do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva ao primeiro governo Dilma Roussef até o final de 2013 (final do terceiro ano da 54ª legislatura). O ritmo de criação de frentes parlamentares indica que haverá um decréscimo da criação destes organismos no último ano de governo, fenômeno também observado nos mandatos de Lula, e a tendência parece se repetir. A dinâmica das organizações suprapartidárias antes deste período foram estudados para que as frentes parlamentares se proliferassem, mas a mudança de orientação do governo em 2002 mudou sensivelmente o universo de incentivos e desincentivos que levavam à participação nestas agremiações.

O sistema da grande coalizão mudou o perfil de ação dos partidos políticos, convidando-os ao centrismo e ao pragmatismo de caráter material e

imediatista. Novos incentivos floresceram para a organização do parlamento com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, e portanto o recorte temporal tem em vista mapear estes incentivos em específico. Observa-se que várias das frentes parlamentares são registradas de forma contínua e mantém vínculos com seus participantes mesmo após o fim da legislatura, caso reeleitos.

Várias agremiações dentro do Congresso Nacional se confundem formalmente com frentes parlamentares. Por exemplo, na 54ª legislatura, a chamada Frente Parlamentar Evangélica não foi registrada de acordo com o instrumento jurídico que rege seu formato, apesar de tê-lo feito nas duas legislaturas anteriores. Aparece então um problema, em que seria impossível interpretar a diferença prática da ação das frentes parlamentares e outras aglomerações no parlamento e poderia se argumentar que frentes não passam de bancadas registradas.

No entanto, o estudo focado nas frentes parlamentares em seu formato institucional se justifica pelo fato de que elas geralmente se portam como agregadoras de interessados nas discussões de um certo tema, que pode ser uma demanda muito específica, a ponto de não passar de uma pauta local.

Essa possibilidade dá a frente a possibilidade de capilarizar os canais de demanda que passam pelo parlamento, fortalecendo a atuação individual do parlamentar ao tornar pública a pauta de setores que possam estar subrepresentados. Assim, a frente parlamentar pode ser um foro de discussões de pautas mais especializadas e cria um ambiente de concerto dentro das comissões.

1.3 - Objetivos do Trabalho

Definir os contornos da ação das frentes parlamentares, definindo seu papel dentro do Congresso Nacional enquanto agente e seu impacto nas decisões ali tomadas, durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Investigar se as frentes Parlamentares possuem capacidade de agir de modo eficiente a ponto de fazer valer suas posições nos temas de seu interesse. Investigar os motivos do processo de expansão numérica e se ele é acompanhado por empoderamento real destas instituições, cabendo-lhe papéis de protagonistas.

Dado o cenário em que os partidos políticos se afastam de programas partidários e de horizontes ideológicos, questiona-se se outros mecanismos representativos não estariam buscando suprir esta brecha. O desinteresse do partido político não encerra as questões que ele não se pronuncia.

Seria prudente investigar se estes novos canais de demanda não estariam sendo construídos de forma autoritária pelos parlamentares, uma vez que estas instituições são capazes de "pinçar" na sociedade os interesses convergentes, abstendo-se das questões da ampla política e de reformas estruturais.

1.4 - Estrutura do Trabalho

O presente trabalho foi construído em torno de cinco capítulos. No primeiro capítulo, há a descrição do problema de pesquisa e sua relevância.

O segundo capítulo é dedicado a descrever o ambiente institucional e político que a frente parlamentar procura se inserir. São analisados as estruturas internas do poder legislativo especialmente no tocante à Câmara dos Deputados, tendo como ponto de partida o comportamento dos partidos políticos dentro do legislativo sob um olhar institucional racional.

No terceiro capítulo foi feita análise de dados coletados primariamente na Câmara dos Deputados e do TSE. Estes dados foram compilados de forma a analisar a expansão do fenômeno, assim como o perfil de participação dele.

Foi dada atenção especial a bancadas partidárias e estaduais, com a intenção de investigar se há relação entre as frentes parlamentares e essas dimensões.

No capítulo 4 foram realizadas análises, que leva em conta os dados obtidos e compilados no capítulo anterior com a soma das percepções dos entrevistados e observações próprias.

Por fim, o último capítulo traz as conclusões observações finais sobre o fenômeno observado.

1.5 - Metodologia

Foi feito levantamento de material junto ao Congresso Nacional. Os dados utilizados neste trabalho foram fornecidos pela Câmara dos Deputados, atual responsável por manter o registro de todas as frentes (inclusive as criadas por senadores). Os dados foram organizados de forma a abordar as hipóteses anteriormente levantadas.

Os dados sobre a 54^o Legislatura (governo Dilma) foram coletados até o dia 22 de outubro de 2013. Por isso, os dados mostram partidos criados após 5 de outubro desse ano e as trocas de partidos entre os parlamentares para a disputas eleitorais de 2014 estão computadas. Nas outras legislaturas, adotou-se o mesmo padrão e foram utilizados dados do final da legislatura. As migrações partidárias durante as legislaturas analisadas dificultou algumas das contagens, e alguns partidos que elegeram representantes deixaram de existir, outros foram criados representando estas frentes na prática. As frentes parlamentares criadas foram contadas a partir dos dados que possuem no registro, o que pode gerar resultados em que frentes que foram criadas por partidos não concomitantes fossem contadas no mesmo conjunto.

A pesquisa possui foco na Câmara dos Deputados, por ter sido identificado que as frentes parlamentares são um fenômeno quase particular dessa Casa, atraindo pouco interesse dos senadores. Apesar de não ser raro a presença de senadores em frentes, a presença de deputados federais é sempre esmagadora maioria.

Foram feitas entrevistas, com especialistas, foram sendo estes dois analistas do Congresso Nacional (um da Câmara e um do Senado), dois assessores políticos (liderança do PMDB e do PSB no Senado), e um analista independente. A escolha de entrevistas foi decidida pelo fato de que há uma carência na literatura sobre as frentes parlamentares com agentes diretos ou que estão próximos e familiarizados com seu funcionamento através da prática. Antes de confirmar as deduções já expostas por outros autores, é imperativo colher a visão daqueles que de alguma fazem parte do processo.

Durante o levantamento de dados, constatou-se que a Frente Parlamentar da Agropecuária possuía capacidades que iam além do observado em todas as outras frentes. Seu modo de funcionamento chama a atenção pela estratégia e pela estrutura, que permitiu a ela sucessos reconhecidos por todos os especialistas.

Diante do exposto, foram entrevistados o coordenador técnico e o diretor executivo da FPA. Estes contribuíram com informações valiosas sobre um modelo de gestão de interesses que se mostra promissor e demasiadamente influente na conjuntura analisada. Ainda, na ocasião houveram reuniões da equipe técnica da frente parlamentar e dos deputados e senadores que atuam na frente, nas quais foi permitida a participação. A participação das reuniões das frentes parlamentares mais movimentadas é de certa forma restrita. Os temas tratados nestas reuniões são sensíveis e há preocupação dos envolvidos diante de um pesquisador.

Houveram conversas com deputados federais em situação informais na Câmara dos Deputados e em ocasião da visita à FPA. Foram anotadas suas percepções de forma generalizada, sendo que estas não se adaptam ao formato do questionário elaborado. Este não pode ser plenamente aplicado e estas entrevistas em específico possuem um caráter excessivamente informal.

O questionário utilizado nas entrevistas semi estruturadas foi adaptado e enviado por email a fundadores de 15 frentes parlamentares. Destes, apenas dois responderam.

1.6 - O Paradigma da Escolha Racional

Destaca-se a escolha racional como método primário de análise neste trabalho. O objetivo é entender como e porque as frentes parlamentares se formam, e a análise racional parece o instrumento perfeito para esta análise.

Partindo da escolha racional, devemos postular alguns princípios. Os indivíduos analisados neste presente trabalho não são oniscientes. Por decisão racional, entende-se a melhor decisão tomada no âmbito do que os indivíduos desejam como fins, e não no que deveriam desejar (OLSON, 1965). Quem analisa o jogo de fora vê o jogo de forma diferente de quem depende dele. Se não assim entendermos, provavelmente todo comportamento tomado pelos atores poderia ser classificado de irracional *a priori*.

É difícil entender o que cada indivíduo almeja para si. Por fora, podemos fazer uma análise de circunstâncias e estruturas que o rodeiam, e inferir quais seriam os seus interesses imediatos. Mas os interesses mais íntimos seriam muito difíceis de conseguir saber.

O entendimento deste trabalho é que a criação e a participação em frentes parlamentares é sempre um meio para um fim, racionalmente pensado. No entanto, apesar de este fim ser inferido através das circunstâncias externas ao indivíduo, esfera a qual o pesquisador pode ter acesso, torna inviável inferir sobre preferências íntimas específicas para cada envolvido. O trabalho se atém então à esfera individual externa de cada deputado, e seus interesses são sempre imaginados dentro paradigmas de natureza política e maximizadora.

O agente então, entendido neste trabalho como o parlamentar, utiliza a ação instrumental, sempre ponderando as possíveis conseqüências de suas decisões. Sempre busca agir politicamente levando em conta as vantagens que pode obter. Ele procurará, sempre, maximizar os seus ganhos ao mesmo tempo que procura diminuir os seus custos operacionais. Esta ação se dá dentro de um cálculo político prévio de acerto de suas posições, baseado na estrutura institucional e na posição adotada por outros agentes que influenciam toda a condução do processo legislativo.

Os diferentes desejos e vontades mobilizam setores diversos da sociedade, cada um buscando os seus ganhos. Mas na realidade, as necessidades são ilimitadas, enquanto os recursos sempre serão escassos, obrigando os atores a fazerem escolhas. Normalmente incapaz de obter as escolhas mais vantajosas de modo individual, o indivíduo parte para a associação com outros indivíduos que possuem aspirações semelhantes às dele. Esta associação é a forma primária que forma o emaranhado social em que vivemos (SHEPSLE, 1989).

A cooperação entre indivíduos se dá por um certo egoísmo, um entendimento comum à todos os atores maximizadores, de que se não cooperarem, estarão todos colocando em risco a si próprios. O surgimento de grupos para uma ação comum estaria então aliada aos interesses de cada agente, não sendo uma razão baseada na mentalidade coletiva ausente de interesses pessoais. Os atores sabem que toda ação possui um custo, e se pensarem que a própria associação um com os outros pode ter um custo maior do que o benefício, a própria associação pode acabar impedida.

Tsebelis (1998) é outro autor que defende a escolha racional como uma abordagem ao comportamento humano em contextos específicos. Para ele a racionalidade humana se exprime através da adequação dos meios adotados pelo indivíduo na busca de seus objetivos. Homens maximizadores lidam com recursos escassos, determinantes de possibilidades de ações variadas a serem adotadas, e é aí que se coloca a importância da análise do processo decisório e o surgimento de formas de associação como mecanismos concretos de defesa de interesses específicos. Para ele, o agente está inserido em um conjunto de possibilidades que são possibilidades a vários jogos que são jogados ao mesmo tempo. Estes interesses possuem preferência de resolução pelo agente, e suas soluções são interdependentes.

A escassez dos recursos transforma o processo decisório, pois ela é causa primordial do conflito ou cooperação entre os agentes envolvidos. O conflito não costuma ser a mais desejável das situações, ainda mais se mantido contra todos os outros agentes, forçando-os a tomarem a escolha racional de negociar em algum momento.

A política é em si mesma uma atividade de resolução de conflitos, e a tomada de escolhas sobre recursos escassos é o que dita sua atuação. Seu

objetivo é sempre negociar sobre a alocação destes recursos, de forma que conflitos e polarizações sejam evitados. Alocando-se recursos para aqueles que possuem melhor habilidade de defender seus interesses, levando-se o benefício sistêmico como consequência.

A associação poderia também surgir de um prejuízo eminente. Esse entendido como um prejuízo ou uma impossibilidade de se obter maiores ganhos, o que tornaria a ação coletiva mais atraente do que não se associar e tolerar o ônus justamente pela falta de ação.

Para o melhor entendimento, buscou-se entender como funcionam a estrutura dos mecanismos de decisão e quais seriam as melhores possibilidades de ação. Entendermos que as frentes parlamentares se configuram em três bases: a social, compreendida pela sociedade em geral organizada, e a institucional, esta dividida em duas partes; os líderes partidários e os deputados fora da liderança.

Sendo o Brasil uma democracia representativa, a sociedade se faz representar pelos seus governantes através do voto. Assim, os indivíduos eleitos deveriam corresponder aos anseios populares, principalmente dentro da Câmara dos Deputados, que é a instituição representativa onde estão os eleitos por proporção, sendo que dali teoricamente emana os anseios da população.

O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos ao fixar diferentes graus de preferências, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano. No entanto, as decisões deste Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como esta estabilidade poderia ser explicada. (HALL e TAYLOR, 2003)

Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições. Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros (SHEPSLE, 1989). Algumas dessas regras permitem fixar a pauta de

modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a responsabilidade das questões-chave a comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares (HALL e TAYLOR, 2003). No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

Neste contexto de análise, as frentes parlamentares possuem características de servir a um propósito. Partimos da consideração de que são instituições pensadas a influenciar o processo de decisão dos legisladores, de forma que estes são também imersos neste processo e são influenciados por elas. Assim, o processo de criação dessas instituições é centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição em análise está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes. (HALL e TAYLOR, 2003). Assim, o formato das regras que regulam o processo decisório são determinantes para a forma na qual se dá a interação entre Executivo e Legislativo..

Capítulo 2 - Pressupostos sobre o Funcionamento do Congresso Nacional

2.1 - Marco Jurídico das Frentes Parlamentares: Ato 69/05 e PRC 52/2011

Inicialmente, a definição formal de frentes parlamentares era conflituosa, pois não havia reconhecimento institucional ou regulação delas sob qualquer forma, sendo tratadas sem discriminação por frentes suprapartidárias. Em 2005, houve o processo de formalização das frentes parlamentares, através do ato da mesa diretora 69/05, que as registra através de ofício acompanhado de 1/3 das assinaturas dos parlamentares do Congresso Nacional.

Segundo o Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005, da Câmara dos Deputados, Frente Parlamentar é a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. No Senado Federal não existe nenhuma norma a respeito. Não tem registro, ata, ou seja, nenhum procedimento legislativo, como na Câmara dos Deputados, embora os senadores são livres para participar de qualquer frente de seu interesse.

Para seu registro, deve constar ata de fundação e estatuto interno, criado pela própria frente. O artigo 4º garante às frentes que se registrarem o direito à alocação de um espaço para reuniões, desde que não atrapalhem outros trabalhos legislativos. Ainda, o artigo 4º veda a contratação de "pessoal ou fornecimento de passagens aéreas".

O artigo 5º garante a ampla divulgação das atividades dessas instituições nos meios de comunicações oficiais do Congresso Nacional. Por fim, o ato é assinado pelo deputado Aldo Rebelo (PCdoB - SP), presidente a época da Câmara dos Deputados.

A informalidade com que contam as frentes parlamentares e sua falta de regulação para além da promessa de espaço nos meios de mídia da Câmara resultaram em impactos significativos no funcionamento do parlamento. Em tentativa de disciplinar mais profundamente a matéria, foi concebido o Projeto de Resolução 52/2011, do deputado Vicente Candido (PT-SP).

Em seu projeto de resolução, é formalizada a publicação das frentes pelo diário do Congresso Nacional garantindo publicidade. Limita a participação de uma parlamentar a cinco frentes, evitando que elas se proliferem exageradamente. Veta criação de frentes com mesmos nomes ou objetos. Exige a formalização de um regimento interno no Prazo de 60 dias. Obriga a frente parlamentar a enviar anualmente um relatório de suas atividades. Obriga a frente parlamentar a manter o mínimo de participantes durante todo seu funcionamento, sob pena de dissolução forçada.

"Sem observância de uma legislação de regência mais restritiva, cresce enormemente o número de Frentes Parlamentares, que são formas de participação agregada suprapartidária, visando à defesa de certas causas, setores de atividades ou políticas públicas. Umás conseguem resultados muito positivos. Outras, com atuação bem reduzida ou nula, não apresentam quaisquer resultados.

Mas, independentemente dos resultados, a quantidade das Frentes Parlamentares vem crescendo bastante. Inclusive é bem provável que grande parte dos Deputados que as compõem desconheça suas atividades e conseqüentes resultados que elas desenvolvem e apresentam, porque é humanamente incontrolável agendas tão variadas e múltiplas." Justificativa PRC52/2011, Câmara dos Deputados

O Artigo 9º do PRC 52/2011 abre a possibilidade que membros da sociedade civil participem na condição de membros colaboradores. Atualmente, a representação e a participação de entidades da sociedade civil se dá de forma desregulada, sendo um convite ao livre trânsito de lobistas. O artº 11 define que todas as reuniões devem ser abertas ao público, sem especificar mais detalhes.

2.2 - Os Partidos Políticos dentro do Congresso Nacional

O Poder Legislativo, no exercício de suas funções primordiais, como é natural na democracia, recebe influência institucional – por intermédio dos partidos políticos, dos blocos partidários e lideranças dos partidos – e não-institucional – por meio de grupos de pressão, de bancadas ou frentes suprapartidárias, consultorias e organizações externas, tanto intergovernamentais – por meio de assessorias parlamentares dos demais poderes – quanto das entidades e organizações não-governamentais. (QUEIROZ, 2006)

"Os partidos políticos no Brasil são historicamente pragmáticos. A expansão da economia centrada no consumo a partir de 2003 pode ter contribuído para que esse pragmatismo se reforce no eleitor. Não parece haver espaço para um questionamento político do programa Estado, uma vez que o sonho da ascensão prevalece no ideário dele." James Lewis Gordon - Analista da Câmara dos deputados

Os partidos políticos lutam entre si para conquistar postos-chave na máquina administrativa do Estado, e evitam o confronto ideológico entre si e entre a sociedade para evitar futura incompatibilidade de alianças¹ políticas ou alienação de parcela do eleitorado. Ficar fora da aliança do governo é especialmente prejudicial a um partido político no Congresso Nacional (MIRANDA, 2008). Um partido político na oposição perde acesso a cargos e participações na administração do poder executivo, que seriam usados para reforçar o poder de suas lideranças (que possuem a prerrogativa de redistribuí-los). A ausência desta participação mina a capacidade do partido de angariar

¹ "Em geral há uma liberação do voto pelos partidos, havendo assim uma convivência passiva. Posições inflexíveis pelo partido se tornam motivo de insatisfação, e por isso o partido prefere não formar opinião fixa como plataforma política sobre qualquer tema fora do moralismo e o compromisso com a estabilidade, tanto política como econômica." Nivaldo Ferreira- Analista da Câmara dos deputados.

interesse de seus correligionários assim como de influenciar no conteúdo e direção da política pública. O partido político na oposição fica, dessa forma, incapacitado de prover todos interesses que os parlamentares poderiam esperar dele. Portanto, ser oposição em um ambiente de grande coalizão possui um custo político alto para a estrutura do partido, e para os parlamentares, individualmente, que se vem enfraquecidos na sua capacidade de manobra. Ainda, seus governantes passam a depender da discricionariedade do Governo Federal para liberação de verbas e fechamentos de convênios nos redutos que foram eleitos.

Os parlamentares estão cientes que o governo precisa manter uma aliança pela governabilidade, que durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores ainda não foi de fato abalada. No entanto, entendem que podem impor suas pautas ao governo, mesmo se incômodas, pois acreditam que uma aliança forjada no pragmatismo requer concessões para se manter funcionando. Não possuem compromisso com a imagem do governo e enxergam que desgastá-la pode ser taticamente benéfico aos seus interesses, pois diminui o poder de barganha de governo e o tornar mais suscetível a renegociações de última hora. Dessa forma, comprometem-se numa aliança em que os partidos da base de sustentação fecham questão para apoiar o governo em suas questões críticas, não raro renegociadas. Certamente estarão presentes para colher os resultados positivos, relegando os fracassos ao executivo.

Os sinais dessa insatisfação dos parlamentares são ilustrados na 54ª legislatura pela proposição do chamado orçamento impositivo, uma forma encontrada pelos deputados para retirar das mãos do executivo a discricionariedade de distribuir estes recursos de forma negociada.

"De fato, com o orçamento impositivo, a presidenta perde esse recurso para negociação e para garantir a fidelidade dos partidos. [...]. Essas nomeações são importantes para os parlamentares fazerem políticas em seus redutos eleitorais. Elas servem, assim como as emendas, como moedas de troca para a presidenta negociar matérias com os parlamentares e também para manter a lealdade partidária." David Fleischer.

Parte da oposição migrou novamente para o centro, especialmente no episódio da migração do DEM para o recém criado PSD de Gilberto Kassab, que já sinalizava disposição em se aproximar do governo. Enfraquecida, e incapaz de mobilizar na sociedade (como percebido nas manifestações em junho de 2013), a oposição tenta com freqüência judicializar a política (VIANNA e SALES, 2007). a discussão política como estratégia. A relação entre partidos que ficaram na oposição e governo federal ficou desbalanceada e deteriorada pela falta (e por necessidade) de diálogo entre as partes, situação que se agravou no governo Rousef.

"Essa deterioração teria acontecido uma vez que o governo Dilma teria diminuído sua disposição em distribuir recursos aos parlamentares. Ainda, a reforma ministerial no início do mandato de Rousef teria gerado desconfiança da classe política" . Este fato gerou nos parlamentares uma forma de insatisfação corporativa contra o governo, em que apesar de formalmente manter uma aliança com ele, tentam obter, mais benefícios através da renegociação contínua. Emília Ribeiro - Assessora da Liderança do PMDB no Senado

Partidos políticos que possuem ministérios são mais coesos porque o controle de uma pasta ministerial serve como moeda de troca por apoio político no Congresso Nacional. Ainda, garante influência na máquina administrativa do executivo ao gerir parte de suas políticas públicas, e reforça a coesão interna do partido ao gerar expectativas maiores de retorno. Fazer parte do governo, então, é fator, que entende-se reforçar a disciplina partidária. Isso acontece porque os parlamentares da base governista possuem expectativas de que sua proximidade com o poder executivo garantirá prioridade em suas iniciativas próprias, geralmente de cunho local, tendentes à reforçar sua posição eleitoral.

Os partidos políticos no Brasil possuem três tipos de recursos, que os parlamentares enxergam como estratégicos à sua estratégia pessoal. Seriam eles o controle do tempo no Horário Eleitoral Gratuito, o controle do Fundo Partidário, e o poder discricionário de nomear cargos públicos comissionados no setor público (GUARNIERI, 2009; QUEIROZ, 2006) Estes recursos são essenciais à atividade eleitoral de qualquer candidato, seja em eleições legislativas ou majoritárias. Ainda, o partido possui a prerrogativa de distribuir as doações indiretas, possuindo influência na realização deste processo.

A distribuição de benefício locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. Os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral. O comportamento partidário, quando este acontece dentro da Câmara, segue esta lógica, pois são os líderes dos partidos e o executivo que controlam a distribuição de benefícios." (PEREIRA e RENNO, 2007).

Para conseguir maior eficácia nessa política, os líderes partidários, com os quais o governo negocia, precisam vender a segurança de que são capazes de entregar o apoio que prometeram ao governo. Para isso, é imperativo que essas lideranças possuam mecanismos para disciplinar qualquer dissidência que possa aparecer dentro de seus quadros. O governo conta que o legislativo esteja sob controle dos líderes, e espera que estes entreguem o apoio que prometem.

Assim, a coalizão governista tem os meios institucionais necessários à promoção da cooperação (mesmo que coercitiva) entre o Legislativo e o Executivo, e compromete a livre iniciativa dos legisladores.

Existem partidos com maior e menor grau de centralismo. Não existe um grau de coesão homogêneo entre todos. estudos focam em votações nominais no geral. MP, PEC, etc, não são votadas no nominal. Para alguns projetos específicos existem mais coesão. Essa coesão se dá por matéria ou partido, mas não por ideologia. Nivaldo Ferreira - Analista da Câmara dos Deputados).

A disciplina no Congresso Nacional é considerada alta pela literatura. O paradigma atual se dá em um cenário em que o executivo é muito forte e possui poderes amplos de legislar passando por cima das prerrogativas do Congresso Nacional, que se concentra na figura dos líderes partidários e prefere cooperar de forma disciplinada.

2.3 - Os Interesses do Parlamentar como Indivíduo

O parlamentar parece tratar das situações com que lida com duas perspectivas diferentes. Ele concilia sua atuação nacional com sua atuação local, com vistas a participar mais ativamente da estrutura que o partido provê, ao mesmo tempo que procura maximizar sua visibilidade e domínio local para garantir votos em futuras eleições.

Assim, dentro do paradigma pragmático, ele busca maximizar seu acesso ao partido cooperando com as lideranças destes, que possuem a prerrogativa de distribuição de recursos

A profissionalização é interesse comum da classe política, que vê neste processo um fortalecimento de suas posições. A profissionalização aumenta o interesse e a capacidade do parlamentar em buscar uma eleição e permite melhor engajamento nas atividades parlamentares (PEREIRA e RENNO, 2007).

Participando em discussões técnicas com a sociedade civil, na figura das frentes, o parlamentar pode suprir o déficit de legitimidade que a profissionalização política costuma acarretar (como o descolamento da opinião pública), e fomenta que apareçam parlamentares com expertise técnica sem se fechar no ambiente de opiniões da Câmara.

2.4 - A Estrutura do Congresso Nacional

As principais instâncias decisórias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, indispensáveis ao pleno cumprimento de suas atribuições e competências, são: a Mesa Diretora, o Colégio de Líderes, as Comissões e o Plenário.

As mesas diretoras da Câmara e do Senado são formadas por um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretários, que possuem funções administrativas e políticas. Compete-lhes presidir as discussões e deliberações em plenário e dirigir os trabalhos legislativos.

O colegiado de líderes é composto por líderes partidários e é presidido pelo presidente da Mesa. Possui prerrogativas de negociação e este se configura como o órgão mais puramente político da Câmara.

As Comissões são o meio principal de atuação parlamentar e são caminho obrigatório para a tramitação de qualquer projeto de lei. Entre as comissões na Câmara dos Deputados, há três cujos pareceres podem levar à interrupção da tramitação da matéria, ou seja, são efetivamente terminativos. São as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Finanças e Tributação e a Comissão Especial destinada a apreciar matérias distribuídas a mais de três comissões de mérito. Enquanto nas demais comissões o parecer contrário não impede que a matéria continue tramitando, nessas três a aprovação de um parecer contrário leva a matéria ao arquivo, salvo se houver recurso em contrário dirigido ao Plenário com a subscrição de 10% (52 deputados).

2.4.1 - Presidência das Casas e Mesa Diretora

A influência dos parlamentares no processo decisório costuma estar relacionada à ocupação de cargo oficial, posto no partido ou ao bom desempenho de missão partidária. As exceções ficam por conta da notória especialização ou credibilidade do parlamentar, em geral decorrente de experiência acadêmica, no serviço público, na atividade empresarial ou de representação de classe.

Os cargos ou postos que asseguram poder capaz de influenciar a tomada de decisão vão desde a presidência e vice-presidência das Casas, postos de líderes e vice-líderes, de partidos ou do governo, até a presidência de comissões e a relatoria de matérias relevantes. Os parlamentares orgânicos, que pertencem à direção de seus partidos ou são chamados a cumprir missão partidária, também exercem influência sobre a bancada. (Queiroz, 2006)

A presidência é o cargo mais importante de cada Casa do Congresso. Entre suas atribuições, ele representa a respectiva Casa externamente, coordena os trabalhos legislativos, preside as reuniões do Colégio de Líderes, designa os relatores de matérias levadas diretamente ao plenário e indica membros das comissões, bem como a definição da agenda legislativa, ouvido o Colégio de Líderes.

. O presidente da Câmara dos Deputados também preside o Colégio de Líderes, e encaminha suas decisões, possuindo poder de veto institucional. Junto com o Colégio, ele aprova a agenda e define as reuniões de plenário, possuindo condições para agregar consenso em torno de si.

As mesas diretoras da Câmara e do Senado são formadas por um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretários, que possuem funções administrativas e políticas. Compete-lhes presidir as discussões e deliberações em plenário e dirigir os trabalhos legislativos. Líderes e Vice Líderes de partidos não podem fazer parte da mesa.

A partir da Constituição de 1988, os projetos de lei, dependendo da matéria, passaram a tramitar de modo conclusivo nas comissões, dispensando a audiência do Plenário.

2.4.2 - Do Colégio de Líderes e seus Participantes

A Câmara dos Deputados possui independência para formular seu próprio funcionamento. Historicamente negociado entre as lideranças dos partidos, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, agora em diante designado RICD, garante um conjunto de prerrogativas às lideranças partidárias que permite a elas centralizar o processo decisório.

O Colégio de Líderes é parte integrante da estrutura da Câmara e funciona como órgão auxiliar da Mesa Diretora. Tem como principal missão acelerar o processo decisório, preferencialmente mediante consenso. No entanto, sua função mais importante é exercer o controle sobre a agenda de votação na Câmara, uma vez que acorda a pauta para o mês seguinte. O

presidente da Câmara dos Deputados (presidente da mesa) possui poder de veto na prática ao ser ele quem encaminha qualquer decisão.

Constituem os seus quadros os líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do governo (Art. 20 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.) Os líderes de partidos que participam de bloco parlamentar e do governo tem direito a voz, mas não a voto. Os votos dos líderes votantes são ponderados pelo tamanho da bancada representada.

Além de contribuir para acelerar os trabalhos, o Colégio de Líderes é um dos principais instrumentos com que o Executivo conta dentro do Congresso Nacional. Ele é um dos principais canais para negociação com o executivo, porque precisa dele para ter sua agenda aprovada no Congresso. Os custos destas negociações diminuem quando a negociação é centralizada.

Esse colegiado é constituído pelas lideranças de partidos, dos blocos de partidos, da Maioria, da Minoria e do governo e funciona como instância de resolução de conflitos; Sua menção é constante no Regimento Interno e não raro faz papel de poder moderador em conflitos internos.

"A cadeia de delegação para a constituição dos cargos/órgãos internos possui complexidade similar nas duas Casas e, em ambas, as lideranças partidárias se encontram em posição privilegiada: são os elos centrais. Na Câmara, elas devem ser escolhidas pela maioria das bancadas no início da legislatura; no Senado, no início da primeira e terceira sessão (um ano) legislativa. Podem ser substituídas, nas duas Casas, a qualquer tempo. O "a qualquer tempo" na Câmara tem sido o início de cada sessão legislativa. Definidas as lideranças, cabe a elas indicar os nomes para os outros cargos ou participar das indicações, se a prerrogativa for de outros atores. O único ator externo na cadeia de delegação é o Presidente da República, que indica o líder do governo nas duas Casas e seus vice-líderes na Câmara." (Miranda, 2010)

O papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do Colégio de Líderes. Sua influência na determinação da pauta dos trabalhos depende também das vantagens que são conferidas para efeitos de apresentação de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc.

Nestes casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada. Os líderes se encontram em posição privilegiada para influenciar

na direção dos trabalhos legislativos. Votações nominais são testes cruciais para a unidade das coalizões legislativas. Muitas vezes, membros de uma coalizão têm que votar medidas que contrariam os interesses diretos e imediatos dos seus eleitores. No entanto, no caso das matérias em que o regimento não obriga a ocorrência de votações nominais, somente os líderes partidários têm condições de apresentar requerimentos forçando que a decisão seja por voto nominal.

Os líderes também contam com a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, mais tarde confirmada pelo STF em 25 de outubro de 2007 que definiu que os mandatos pertencem aos partidos que elegeram seus deputados. Apesar de terem privilégio em relação à esfera da Justiça os parlamentares são expostos a uma lógica própria no legislativo, onde a liderança possui o poder de requerer legalmente o mandato de um parlamentar.

O partido pode expulsar o parlamentar por dissidência, desde que previsto no seu estatuto e seguidos os ritos previstos. A perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária possui duas dimensões. Primeiro, a dimensão da saída voluntária para outra agremiação, esta que causa a perda do mandato eletivo por justa causa, que por jurisprudência pertence ao partido.

A Segunda dimensão se dá quando o partido expulsa o parlamentar dos seus quadros por indisciplina ou outra motivação. A jurisprudência não prevê perda de mandato nestes casos, e o partido fica teoricamente impedido de recorrer à justiça para requerer o mandato de volta. Isso, em tese, evita que o partido expulsa arbitrariamente aqueles que não convém as lideranças. Mas não há jurisprudência caso esta expulsão ocorra após o período de registro eleitoral para a eleição subsequente, o que deixaria o candidato juridicamente incapacitado de concorrer às próximas eleições (Resolução Nº 22.610 TSE).

A brecha neste primeiro caso acontece na migração para uma nova legenda no qual o parlamentar conta como assinante na fundação e foi o meio utilizado para a migração partidária recente. Considerou-se como justa causa a criação ou fusão de partidos, uma barreira porosa que foi aproveitada por aqueles que também desejavam mais proximidade com o governo.

2.4.3 - As Prerrogativas das Lideranças

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é o principal mecanismo que garante aos partidos o controle de suas bancadas. Parte da ideia de que partidos políticos estáveis são um pilar da democracia, e por isso suas representações são donas da iniciativa, consultadas as bancadas. No entanto, ele dota as lideranças com poderes que na verdade centralizam o processo decisório.

O líder possui prerrogativa da palavra ou de designar representante em praticamente todas as atividades de importância da Câmara dos Deputados.

Podem propor formação de Comissão especial (art. 34 inciso 2), assim requerer sessão solene, indicando quem faz uso da palavra, que não é aberto. Pode requerer dispensa de plenário a Projeto de Lei que só possua pareceres positivos na Comissões (art. 167). Podem requerer adiamento de apreciação de matéria mesmo que sinalizada como urgente (iniciativa de quaisquer líderes partidários que somem 52 representações.) (art.177). Qualquer líder pode requerer adiamento de votação de matéria ordinária por até 5 sessões (art. 193 RICD).

Ainda, participa em trabalhos de qualquer Comissão (podendo ser representado pelo Vice Líder) "de que não seja membro, sem direito a voto, mas pode encaminhar a votação ou requerer verificação desta". (art .10 III)

Um de seus maiores poderes está em indicar os membros do partido que concorrem à eleição para a Mesa Diretora (Art.10 V), assim como indicar membros em Comissões (Art.10 VI) e substituí-los a qualquer tempo, com a exceção dos presidentes do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (estes com mandato de 2 anos, e não perdem o cargo nem com a desfiliação). A eleição a presidente ou vice presidente de qualquer comissão garante estabilidade no colegiado até o término do mandato (Consulta 2/1995).

Apesar das restrições, na prática os presidentes de comissão são também indicados de seus partidos (e portanto dos líderes), que mesmo gozando de imunidade, perdem preferência para futuras indicações caso não desempenhe satisfatoriamente suas funções. As lideranças podem participar dos trabalhos de qualquer Comissão e podem ativamente direcionar os trabalhos mesmo não sendo membro nem possuindo voto. Portanto, contam

com mecanismos que permitem que se regulem os trabalhos das Comissões, a partir do controle que possuem da composição desta.

As lideranças do Governo e da Minoria são tolhidas de algumas prerrogativas das lideranças partidárias e de bloco, que as fazem sensivelmente menos influentes institucionalmente que as lideranças partidárias. Eles não podem requerer verificação de votação em plenário, e suas assinaturas não servem para fins de apoio.

O líder de bloco parlamentar possui prerrogativas similares aos líderes partidários. Líderes partidários que coligam em bloco perdem sua prerrogativa de líderes, concentrando esta na figura do líder do bloco. Uma vez dentro do bloco, o partido não pode entrar em outro na mesma sessão legislativa (impossibilitando a troca imediata) e o partido não pode se reintegrar ao bloco do qual saiu. Dessa forma, a liderança do bloco consegue forte poder de barganha ao retirar as opções de mobilidade de um partido menor.

2.4.4 - As Comissões

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, em 1988, duas tendências contraditórias de legislativo polarizavam os rumos dos trabalhos. De um lado, a Constituição de 1988 procurou fortalecer sistema de comissões, dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação “terminativamente”. Pelo chamado “poder terminativo (conclusivo no Senado) das comissões”, certas matérias podem ser definitivamente aprovadas pelas comissões permanentes sem a manifestação explícita do plenário. Ou seja, por meio deste expediente, o texto constitucional procurou explicitamente descentralizar processo decisório, dotando as comissões de poder autônomo.

No entanto, tal tentativa chocou-se com a prática centralizadora que se estabeleceu ao final do próprio processo constituinte. A agenda de votações passou a ser coordenada pela Mesa e pelo Colégio de Líderes. O papel de destaque destas duas instâncias na estruturação do processo decisório foi

incorporado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votado em 1989 à valorização das comissões e de seu trabalho autônomo, de outro, uma centralização dos trabalhos legislativos partir de uma agenda decisória acordada pelos líderes dos partidos. Segundo Queiroz (2006) a centralização dos trabalhos prevaleceu em detrimento do desenvolvimento das comissões como instâncias decisórias autônomas.

As inovações no formato da delegação às lideranças, inauguradas na Constituinte, foram assimiladas pelo Regimento Comum, que regula a dinâmica do Congresso Nacional, e pelo Regimento Interno do Senado Federal, ambos de 1970. (MIRANDA, 2010). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado em 1989, revogou o regimento que vigorava nessa Casa desde 1972 e formalizou as inovações. O Senado, no entanto, mantém seu regimento desde 1970.

A preponderância do poder dos líderes partidários sobre as comissões se revela de maneira clara quando se analisa o papel do Colégio de Líderes e das comissões na tramitação das matérias. Comissões têm impacto sobre o resultado do processo legislativo quando se constituem em rota obrigatória para a aprovação das matérias. (LIMONGI, 2004).

O caráter autônomo das Comissões é abalado quando projetos de lei passam a tramitar como urgentes. Se o requerimento é aprovado, o projeto sai das mãos da respectiva Comissão e é votada em plenário com fortes restrições à emendas. Essa urgência é acordada entre o Colégio de Líderes e o Presidente da Mesa. Estes requerimentos, quando submetidos em plenário, dificilmente são rejeitados. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2004).

As comissões possuem autonomia para exercer o poder terminativo, recusando um projeto de lei diante de um parecer negativo e dispensando-se o plenário para tal (QUEIROZ, 2006) . As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Finanças e Tributação, e de Comissão Especial constituída para apreciação da matéria gozam dessa prerrogativa e o parecer contrário desses colegiados, no que tange à constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária, é impeditivo da continuidade da apreciação da matéria pelas demais comissões. As comissões permanentes (e não mistas) da Câmara dos Deputados possuem o poder conclusivo, que permite discutir e aprovar projetos de lei havendo dispensa de atuação do

plenário. Aprovações ou arquivamentos baseados em ambos estes poderes podem ter recursos caso haja subscrição de 52 parlamentares.

Excetuam-se da tramitação em caráter conclusivo: os projetos de lei complementar, os projetos de código, os de iniciativa popular, os de autoria de comissão, os relativos a matéria que, de acordo com a Constituição, não possa ser objeto de delegação, os que tenham recebido pareceres divergentes por parte das comissões, os que tenham sido aprovados pelo Plenário de uma das Casas (Câmara ou Senado) e os que se encontrem em regime de urgência. Os projetos aprovados em caráter conclusivo são enviados para a Casa seguinte (da Câmara para o Senado ou deste para a Câmara) e de lá para a sanção presidencial sem passar pelos Plenários das Casas.

Apesar de inicialmente se sugerir que a Comissão busca ser contrapeso frente ao Colégio de Líderes, a Mesa e o Colégio atuam em sintonia pelo fato de que seus membros tradicionalmente são intercambiados. Presidentes da Mesa com são por via de regra já exerceram cargos de liderança. O colégio e a Mesa requerem urgência em grande parte para atender pautas acordadas com o governo. O mecanismo de urgência garante que o debate seja curto e que as decisões sejam fechadas (LIMONGI, 2004). A grande maioria dos parlamentares possuindo apenas um papel marginal nas decisões que são tomadas em Brasília. Este processo é extremamente concentrado nas mãos dos líderes partidários e da Mesa Diretora da Câmara. (Pereira e Rennó, 2007).

Toda comissão elege um presidente e para toda matéria submetida a seu exame é designado um relator, que não pode ser destituído de suas funções enquanto esteve como titular na relatoria de algum projeto. Nas comissões, os principais atores são o presidente, que tem a prerrogativa de livremente escolher ou designar o relator das matérias submetidas ao seu exame, e o relator das proposições, que pode, emitir parecer (que pode ser usado para apressar tramitação de acordo com art. 167-RICD) Apenas os presidentes e vice presidentes das Comissões possuem mandato. Estes possuem estabilidade mesmo com desfiliação partidária, e portanto os líderes não podem destituí-los. No entanto os outros membros da Comissão podem acabar substituídos a qualquer tempo. Ainda o membro que se desfiliou de seu partido perde automaticamente o assento na Comissão que participava.

2.5 - Diferenças do Ambiente dentro do Senado e da Câmara.

O ambiente da Câmara dos Deputados é competitivo. Sendo 513 deputados federais, há o interesse em se destacar da multidão especialmente na Câmara. A exposição na mídia é vista como legitimadora de fluência (e influência) em um tema, fortalecendo a imagem do parlamentar perante seu partido, eleitorado e sociedade. Esta exposição é buscada principalmente entre deputados que desejam se legitimar no Congresso Nacional como atores influentes.

"O deputado federal desaparece na paisagem, sendo que o poder interno da Câmara dos Deputados se concentram nas mãos dos líderes partidários. Este poder é garantido pelo formato do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e respaldado em decisões judiciais, como as que dão a prerrogativa punitiva ao partido político. Na Câmara os poderes se concentram na figura da Mesa Diretora e Colégio de Líderes. Se não houver acerto de posições no colégio, é improvável que haja qualquer acordo." James Lewis Gordon, analista da Câmara dos Deputados.

Poucos senadores fazem parte de frentes parlamentares, se compararmos com a quantidade de deputados federais participantes. No senado as atividades são menos competitivas. Os senadores se articulam mais rápido que os deputados, pois eles se articulam dentro das comissões que participam no Senado e são em número menor, facilitando o consenso. Em geral são mais velhos e possuem carreira política consolidada, possuindo destaque dentro do partido, e portanto, não enxergam os holofotes com a mesma prioridade que um deputado federal. A pressão eleitoral é menor já que para os senadores o mandato é de oito anos, retirando o caráter emergencial de se trabalhar pensando na próxima eleição. Por isso, os senadores são mais seletivos nas frentes que procuram participar. Outro fator que contribui para essa seletividade é que as assinaturas das frentes parlamentares são colhidas majoritariamente na Câmara dos Deputados, uma

vez que todas as assinaturas podem ser coletadas lá. Por isso, os senadores costumam ter uma atitude de assinar a frente parlamentar mais por motivos de estratégia política pessoal do que por coleguismo.

Ainda, as eleições para os cargos mais importantes na Câmara dos deputados é anual enquanto no Senado é de 2 em 2 anos. O Senado faz eleições para as comissões temáticas e para a mesa diretora. O presidente em geral é da maioria da casa. E depois são decididos outros cargos menores em função da negociação. O mandato menor na Câmara é outro fator que impulsiona os deputados federais ao imediatismo, mesmo que apenas no discurso.

Na comparação dos órgãos / cargos existentes na Câmara e no Senado, destacam-se algumas diferenças. A primeira diz respeito ao Colégio de Líderes que tem existência formal apenas na Câmara. A segunda diferença está relacionada com o Conselho de Altos Estudos que existe também apenas na Câmara. Esse conselho é um órgão de assessoria especializada, que conta com a participação de membros não-natos, normalmente, especialistas convidados para realização de tarefas temporárias. A terceira diferença é na constituição da Ouvidoria: na Câmara, esse órgão conta com parlamentares nos cargos de Ouvidor-Geral e Ouvidores- Substitutos, o que não ocorre, pelo menos formalmente, na Ouvidoria do Senado. Por fim, há diferenças importantes na estrutura do sistema de comissões, na participação dos parlamentares nesse sistema e na posição que ele ocupa no processo legislativo das duas Casas. (MIRANDA, 2008)

O sistema de comissões do Senado é constituído por 11 comissões permanentes e o da Câmara por praticamente o dobro: 20 comissões. O número de comissões temporárias (especial, externa ou parlamentar de inquérito) varia entre as Casas e ao longo do tempo. Nas duas Casas, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania tem a atribuição de apreciar a juridicidade, legalidade e constitucionalidade das proposições, enquanto que seus aspectos orçamentários e financeiros são apreciados, no Senado, pela Comissão de Assuntos Econômicos e, na Câmara, pela Comissão de Finanças e Tributação.

2.6 - Os Partidos e seu Poder de Influência nas Eleições

Os parlamentares precisam da figura do partido político, pois os partidos possuem o monopólio da representação política direta. Todo cidadão eleito no Brasil precisa estar filiado a algum partido político, sendo vedada candidatura independente .

Os partidos políticos possuem acesso a tempo de propaganda gratuita na televisão e rádio. Ainda, os partidos possuem acesso ao fundo partidário, instituído pela Lei dos Partidos de 1995 e que cresceu enormemente em importância e são a figura jurídica que recebe as doações indiretas de campanha, possuindo influência em seu destino final e na aplicação destes fundos.

Possuem também o poder exclusivo de barganhar cargos e ministérios com o governo federal, que não raro são distribuídos a figuras do parlamento. Ou seja, o partido possui amplos poderes distributivos, os quais ele utiliza para manter sua coesão interna dentro de um consenso que é materialista e imediatista.

O modelo atual de partido político no Brasil cria nos seus membros a expectativa de que, caso se portem de acordo com as regras partidárias e congressuais, estes aumentam suas possibilidades de designação para missões importantes ou até cargos em comissões, e estariam assim em uma situação em que tanto liderança quanto liderado ganham. Enquanto fazem a política das lideranças partidárias, os parlamentares esperam retorno do partido. Fazendo isso, o parlamentar crê que aumentará a disposição de seu partido em dar ênfase ao seus projetos eleitorais durante as eleições.

Os líderes, na figura dos seus partidos, buscam objetivos diferentes aos de parlamentares que estão fora da cúpula de decisões de seu respectivo partido. As carreiras políticas das lideranças costumam ser mais consolidadas e sua influência mais ampla. Conseguem fazer confundir seus interesses

próprios com o do partido com maior facilidade . Seus interesses primários são a priorização de seus projetos políticos pessoais e a manutenção da coesão interna através da redistribuição de benesses vindas do governo federal . Por isso, ele necessita de uma boa relação com o governo, para que haja um fluxo constante de vantagens em troca do apoio da bancada em votações importantes.

Assim, os partidos mantêm interesse em conseguir espaço na administração com intuito de fortalecer candidaturas locais. Os partidos políticos são hegemônicos na arena eleitoral, mas são vazios tematicamente, inclusive frente a seu eleitorado, exibindo comportamento que os associariam a de partidos *catch-all* descrito por Kirchheimer (1966). O partido político, controlado pelas lideranças partidárias, daria indícios de que estaria se profissionalizando como instrumento eleitoral permanente, ao mesmo tempo que põe em segundo plano seu papel representativo frente a sociedade.

Os partidos se criam através de regras que requerem assinaturas no âmbito nacional. Isso dificulta muito que um partido com características puramente regionais apareça, e afrouxa o discurso ideológico dessas organizações em nome da coesão entre vários líderes de várias regiões com interesses, não raro, opostos. Por isso, fica incompatível que se consiga realizar um proposta política limitada a um âmbito menor que a escala nacional, de caráter puramente regional (KIRCHHEIMER, 1966). Os partidos são convidados a apostarem no eleitor "normal" para maximizarem seus votos a qualquer custo, concorrendo no máximo número de pleitos que conseguirem.

Chega-se à uma possível conclusão: os partidos seriam fracos ora por não canalizar as demandas sociais, ora por sofrer a influência de um sistema eleitoral que não gera incentivos para um comportamento cooperativo por parte de seus membros. De um lado temos um distanciamento entre os representantes partidários e seu eleitorado, de outro temos um distanciamento entre os membros do partido e suas lideranças (CAREY e SHUGART, 1995).

No entanto, uma vez dentro do Congresso Nacional, o cenário passa a ser de dominância dos partidos políticos, controlados pelos líderes. Os líderes se preocupam basicamente com a preponderância de sua representação política. Todos os deputados federais precisam passar por uma nova eleição a cada 4 anos, e entende-se, que a correlação entre o poder de realização

(entregar obras, projetos ou políticas públicas prometidas) somado ao investimento na campanha são proporcionais à chance de ser eleito. Assim, todos os parlamentares buscarão maximizar recursos para projetos que beneficiem seus redutos realizando a política *pork barrel*, ao mesmo tempo que os seus líderes partidários negociam as posições dos partidos que controlam, de modo a fortalecer suas próprias posições junto ao governo.

2.7 - Os Poderes do Presidente da República

O Presidente da República, além dos poderes mencionados, dispõe de importantes instrumentos que facilitam a governabilidade, entre os quais o poder de editar medida provisória (art. 61, da Constituição Federal - CF), o direito de iniciativa privativa sobre projetos de lei relativos a determinadas políticas públicas (art. 84, da CF), a faculdade de pedir urgência para seus projetos (art. 64 da CF), a facilidade de contar com líderes na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional, o controle sobre o orçamento público e o fácil acesso aos veículos de comunicação.

O poder executivo no Brasil possui prerrogativas que o levam a ser considerado como excessivamente centralizador em relação aos outros poderes. Possui o mecanismo de Medidas Provisórias, em que pode fazer valer sua vontade imediatamente, para depois ser apreciada pelo Congresso, medidas estas que não são plenamente reversíveis em seus efeitos práticos. Apesar de ser uma ferramenta bastante útil para evitar desgastes maiores por parte do executivo, a história política recente do Brasil mostra que seu uso possui um custo político, gerado por atores dentro do legislativo.

"A emenda constitucional 32 de 2001 impede a reedição eterna de MPs, prevenindo que o governo possa governar por decreto. O papel da Mesa e dos Líderes na tramitação das matérias deve ser lembrado. Em realidade, no mais das vezes o poder de agenda dos líderes é usado em favor do Executivo. Isto pode ser visto quando se nota que a maioria dos projetos aprovados em tramitação urgente foi

proposta pelo Executivo. A agenda de propostas legislativas do Executivo conta com o poder de agenda dos líderes para ser aprovada." (Limongi, 2001)

O Executivo brasileiro é institucionalmente forte. A Constituição lhe concede a prerrogativa exclusiva de propor alterações do *status quo* legal nas principais matérias, como taxaço, orçamento e alteraçao da burocracia. E onde não tem poder exclusivo, o presidente não está impedido de iniciar legislação (Queiroz, 2006). Ou seja, nas demais matérias, o Executivo e o Legislativo têm prerrogativa concorrente para propor legislação. Mesmo nestes casos, o Executivo é dotado de vantagens adicionais, dadas pela urgência constitucional e poder de decreto.

O Chefe do Poder Executivo, finalmente, tem a competência privativa de vetar projetos que considere inconstitucionais ou contrários ao interesse público e, principalmente, de sancionar e publicar as leis, assim como expedir os decretos e regulamentos para sua execução.

O governo vê que a melhor estabilidade é a estabilidade negociada, mas o faz de modo clientelista com o legislativo. desta forma, ele cede apoio através de concessões que faz aos partidos, representados pelos líderes partidários. Os líderes enxergam que possuem melhor capacidade de coleta de recursos e acesso à máquina governamental se cooperarem com o governo, e assim aumentam sua capacidade de distribuir barganhas dentro de seus próprio partido. Estes recursos, o líder utiliza para fortalecer sua posição.

Quando o executivo se vê ameaçado em suas preferências, pode ainda dispor de uma série de outros mecanismos de controle e intervenção no processo legislativo como: pedido de urgência, veto parcial e total, execução discricionária do orçamento, etc. (Pereira e Rennó, 2007)

Os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a organização centralizada do Legislativo, permitem a ação concertada do Executivo e dos líderes partidários que pertencem à coalizão de governo. Isto porque os poderes de agenda, nos dois sentidos apontados por Cox, ou seja, como "o poder de colocar e tirar projetos de lei da agenda do plenário" e como "o poder de proteger esses projetos de emendas" (2000) são controlados pelo Executivo e pelos líderes partidários.

Ou seja, o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa e no Colégio de Líderes. O plenário referenda o que é decidido pelos líderes. A decisão crucial diz respeito à escolha dos projetos que serão objeto de um requerimento de urgência. Neste momento decide-se que matérias passarão a integrar a pauta dos trabalhos quais, portanto, têm chances de serem aprovadas. Matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes têm chances escassas de se tornar lei. (Queiroz, 2006). A deliberação, sobre matérias importantes, se dá no interior destas instâncias decisórias fechadas.

Assim o legislativo fica sob a tutela do executivo que decide discricionariamente quais projetos são alvos de urgência ou não. Projetos de lei do executivo geralmente sofrem emendas por parte dos parlamentares, mas o governo conta com a possibilidade de retirar tais propostas do seu trâmite normal e negociá-las apenas com a cúpula dos partidos que lhe garantam maioria. Os parlamentares participantes das Comissões que apreciavam a matéria ficam prejudicados uma vez que são tolhidos das suas prerrogativas originais de participação e representação, e são submetidos ao voto com questão fechada em plenário em projetos que foram submetidos a um processo restrito de análise e emendas.

2.8 - A corrida para o centro

As credenciais do autor das proposições podem ser decisivas para a aprovação de matérias no Congresso. Os presidentes da República, quando contam com o apoio da opinião pública ou não estão com sua legitimidade questionada, aprovam com mais facilidade suas matérias no Congresso.

Basta organizar minimamente uma coalizão de partidos para sustentá-las no Legislativo. Os recursos de poder para tanto são três: distribuir cargos aos aliados, liberar recursos do orçamento e ceder no conteúdo da política pública (QUEIROZ, 2006). A distribuição de recursos públicos, a exemplo do compartilhamento de gestão, não pode se constituir em mera barganha, em

que se trocam recursos por votos. Devem obedecer a critérios que sejam defensáveis ética e moralmente.

O poder de sedução da coalizão depende de dois fatores, segundo Melo (2004): a popularidade do presidente e a distribuição de poder para dentro da coalizão. Rumar para a coalizão governista e votar de maneira disciplinada as propostas do Executivo maximiza o acesso dos parlamentares a recursos preciosos na arena eleitoral (DESPOSATO, 2006)

As trocas partidárias possuem por objetivo final obter maior apoio eleitoral. E como os meios para transferir recursos públicos para as bases eleitorais estão concentrados nas mãos do Executivo (MELO, 2004), deputados trocariam de partido tomando a direção do governo justamente para obter acesso privilegiado a estes recursos, ou sinalização positiva para o eleitorado, quando a inserção se dá em partidos da coalizão capitaneados por presidentes bem avaliados.

Entre 1995 e 2007, cerca de 70%, das trocas de legenda ocorrem nos períodos pré-eleitorais e nos períodos pré-distribuição dos cargos em comissão (FREITAS, 2012). Estes períodos são importantes nas carreiras políticas dos deputados porque são neles que se concentram a distribuição de recursos e de influência que serão utilizados para impulsionar campanhas políticas futuras.

Infere-se do exposto, que as trocas partidárias possuem a *priori* motivos que visam à maximização de recursos por parte dos parlamentares. A migração partidária, mesmo ela, é negociada entre as lideranças (a que perde e a que recebe), que decidem ou não requerer o mandato na Justiça.

Capítulo 3 Análise de Dados

3.1 - Introdução

Dado o esforço de alguns parlamentares em disciplinar as frentes para que haja um uso racional e eficiente destes organismos para suas estratégias, é viável que se faça uma análise no sentido de mensurar sua extensão.

O estudo sobre bancadas de interesse anteriores possuem problema de delimitação. Não se sabe ao certo quantas bancadas existiam, por não haver registro formal de suas composições. Inferências sobre a atuação delas foram feitas acerca de resultados de votações nominais, explicitando que a literatura carece de um olhar mais institucional sobre a organização destas.

No entanto, foi detectado o problema de que algumas das ditas frentes parlamentares em funcionamento carecem de registro e não se adequam ao formato proposto em nenhum dos marcos jurídicos que regulam estas instituições. A Frente Parlamentar Evangélica é um exemplo de frente que foi fundada em legislaturas passadas seguindo os procedimentos acordados na Câmara dos Deputados, mas funciona na 54ª Legislatura sem registro formal e portanto não aparece nos registros providos pela Câmara dos Deputados durante este período. Outras frentes parlamentares foram criadas sobre um tema amplo e se desmembraram nas legislaturas posteriores. Este é o caso da Frente Parlamentar da Saúde, fundada na 52ª Legislatura, mas que atua independente de registro na 53ª e 54ª Legislaturas. Mantém dentro de si interesses de hospitais privados, de Santas Casas de Misericórdias e do sistema público de saúde e só se unem em questões orçamentárias em que se opõe governo e saúde como um todo. Os diferentes pontos de vista dos seus membros fez com que esta posteriormente se desmembrasse em outras frentes a partir da 53ª Legislatura, que tratam mais enxutamente dos interesses das categorias envolvidas. O mesmo ocorreu com a Frente Parlamentar da Educação, registrada apenas na 52ª Legislatura.

A legislação interna da Câmara dos Deputados criou a figura do registro formal das frentes parlamentares junto à mesa direto apenas em maio de 2005.

Antes desta formalidade, as assinaturas eram colhidas de forma simbólica, não caracterizando requisito prévio para o funcionamento. Estas assinaturas ficavam sob tutela da direção dos fundadores, quando existiam. Devido ao caráter temporário destas listas, não houve preocupação com estes dados. A Câmara dos Deputados mantém o registro das assinaturas de participação apenas após a promulgação do ato 69/05. Mesmo assim, há o registro de participação de apenas 41 das 98 frentes na 53ª Legislatura, devido ao fato de quem nem todas as frentes entregaram lista de participantes, segundo a Casa, exigência cumprida por todas as frentes parlamentares registradas na 54ª.

No entanto, não há prejuízo quanto aos dados que relacionam todas as frentes, seus fundadores (estes conhecidos em todo o período abordado), seus partidos e estados o que não inviabiliza a comparação entre as sucessivas legislaturas nestes campos.

Foi dada atenção especial à Câmara dos Deputados, pois apenas 4 senadores são fundadores de frentes parlamentares na 54ª legislatura. Senadores participam em 97 (50,4%) das frentes parlamentares. No entanto, somam 1236 assinaturas, representando apenas 3,5% em número de participações, enquanto representa 13,6% do universo de parlamentares analisados. Podemos inferir que há um déficit de participação de senadores, e que sua influência nestas organizações são limitadas. No entanto, a participação dos senadores também será alvo de análise por se tratar de agente do fenômeno analisado. A referência a "parlamentares" indica a soma de deputados e senadores, enquanto estes dois serão discriminados quando referidos individualmente.

Os dados são relativos ao fim de cada legislatura, com ressalva da 54ª Legislatura que ainda se encontra em curso durante a escrita deste trabalho. Neste caso, adotou-se como data o dia 22 de outubro de 2013. Os dados colhidos das três legislaturas, portanto, ocorrem depois das definições partidárias para as eleições seguintes.

Diante dos indícios de que existe uma relação excessivamente centralizada na figura das lideranças partidárias, é imperativo que haja uma investigação acerca da relação entre partidos políticos e frentes parlamentares. Foram compilados dados visando os vínculos partidários e estaduais dos deputados. Somada a percepção de que as frentes são um instrumento de

ação de características regionais, torna-se produtora investigar se há relações estaduais fortes com a criação, assim como na participação nestas.

3.2 - Análise Temporal

Quadro 1: Frentes Parlamentares - 52º Legislatura por ano de criação		
Ano de Publicação	Número de Frentes	% da 52º Legislatura
2006	9	7,96%
2005	28	24,78%
2004	26	23,01%
2003	50	44,25%
Total	113	100%

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados.

Quadro 2: Frentes Parlamentares - 53º Legislatura por ano de criação		
Ano de publicação	Número de frentes	% da 53º Legislatura
2010	8	8,16%
2009	19	19,39%
2008	22	22,45%
2007	49	50,00%
Total	98	100,00%

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados.

Quadro 3: Frentes Parlamentares - 54º legislatura por ano		
Ano de Publicação	Número de frentes criadas	% da 54º Legislatura
2013/outubro	32	16,75%
2012	39	20,41%
2011	120	62,82%
Total	191	100%

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados.

Observa-se que há uma corrida nos primeiros anos de cada nova legislatura para criação de frentes parlamentares. Nas últimas três legislaturas, o número de frentes criadas no primeiro ano de governo é pelo menos duas vezes maior que o segundo ano. Pelo fato de serem criadas a cada Legislatura, cria-se a necessidade de refundação das mesmas a cada quatro anos. Apesar da prática não ser cobrada na Câmara dos Deputados, é comum que as frentes renovem seu registro formal. Ainda, a concentração de criações deste foros no primeiro ano de cada legislatura indica que há interesses em se capturar os melhores temas.

Os deputados federais precisam conciliar seus trabalhos em Brasília com a atenção dispensada a suas bases de poder regionais. Quanto mais próximo o ano eleitoral, mais as atenções se voltam para os redutos eleitorais e o interesse pela atividade legislativa em Brasília fica em segundo plano.

Nos últimos anos de cada legislatura, é esperado um decréscimo no ritmo de registros. Durante os segundos e terceiros anos, o número de frentes parlamentares é diminuído ligeiramente, para despencar ao último ano. Este decréscimo é também esperado para o ano de 2014. O número de frentes parlamentares criadas é de 113 na 52ª legislatura, mas retrocede para 98 na 53ª e volta a crescer em ritmo acelerado na 54ª, quando conta com 191 frentes em outubro de 2013. Há um decréscimo do número de registros destas instituições na 53ª legislatura (segundo governo Lula), que foi revertido completamente na 54ª (governo Dilma Roussef).

Dada a noção de relação de dominância das lideranças dentro do ambiente legislativo federal, é imperativo que haja uma investigação acerca da relação entre partidos políticos e frentes parlamentares. Foram compilados dados visando os vínculos partidários e estaduais dos deputados com estes fóruns. Somada a percepção de que as frentes são um instrumento de ação de características regionais, torna-se produtivo investigar se há relações estaduais significativas na criação, assim como na participação nestas.

3.3 - A 52ª Legislatura

Quadro 4: Criação de Frentes Parlamentares por Partido 52º		
Partido	Frentes de Parlamentares do Partido	% Frentes
PT	22	18,18%
PSDB	15	12,40%
PFL/DEM	15	12,40%
PSB	11	9,09%
PP	11	9,09%
PMDB	10	8,26%
PL	10	8,26%
PDT	4	3,31%
PTB	4	3,31%
Psol	3	2,48%
PPS	3	2,48%
PV	3	2,48%
PSOL	3	2,48%
PTC	2	1,65%
PRONA	1	0,83%
PPB	1	0,83%
PRB	1	0,83%
PMN	1	0,83%
PCdoB	1	0,83%
PSC	0	0,00%
Total	121	

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados

As mudanças partidárias foram intensas durante a 52ª legislatura. Diante da possibilidade de ficar fora do novo governo, parlamentares que estavam majoritariamente em partidos de oposição migraram de partido tendo como direção o centro. Por isso, há frentes parlamentares criadas por partidos que não coexistiram. Foram utilizados os partidos constantes na data do registro das frentes, independente das migrações partidárias.

As frentes parlamentares cresceram em quantidade com o advento do governo do partido dos Trabalhadores. Inicialmente, vemos que o PT é o maior partido nesse sentido. Seus parlamentares criaram 22 frentes parlamentares.

As frentes parlamentares possuem um papel representativo entre os principais partidos de oposição nesse período. PSDB e DEM possuem 15

frentes parlamentares cada um, empatando em segundo lugar na utilização destes mecanismos.

Frentes Parlamentares por UF 52 ° Legislatura				
UF	Frentes Parlamentares por UF	Bancada Estadual (Câmara)	Relação Frente/Bancada Estadual	% das Frentes
SP	21	70	0,30	17,36%
BA	12	39	0,31	9,92%
MG	11	53	0,21	9,09%
SC	11	17	0,65	9,09%
PR	9	18	0,50	7,44%
RS	9	30	0,30	7,44%
RJ	7	46	0,15	5,79%
GO	5	9	0,56	4,13%
PE	5	12	0,42	4,13%
AM	3	8	0,38	2,48%
ES	3	8	0,38	2,48%
PB	3	8	0,38	2,48%
RO	3	8	0,38	2,48%
TO	3	8	0,38	2,48%
AL	2	8	0,25	1,65%
CE	2	22	0,09	1,65%
DF	2	17	0,12	1,65%
MT	2	31	0,06	1,65%
PA	2	8	0,25	1,65%
RR	2	8	0,25	1,65%
AP	1	10	0,10	0,83%
MS	1	16	0,06	0,83%
PI	1	10	0,10	0,83%
SE	1	8	0,13	0,83%
AC	0	8	0,00	0,00%
MA	0	25	0,00	0,00%
RN	0	8	0,00	0,00%
Total	121	513		100,00%
Média			0,25	
DV			0,175347	

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados

Vemos que os índices de criação de frentes parlamentares correspondem positivamente ao tamanho das bancadas. São Paulo lidera em quantidade absoluta possuindo 21 frentes parlamentares.

Os estados de Santa Catarina, Paran e Goiás possuem um índice de relação entre frentes parlamentares e tamanho de bancada bem expressivos.

O Rio de Janeiro é subrepresentado possuindo 46 deputados e apenas sete frentes parlamentares. Estados como Ceará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul também são fortemente sub representados.

Maranhão, Acre e Rio Grande do Norte não possuíram frentes registradas na 52° Legislatura.

3.4 - 53° Legislatura

Quadro 6: Participação dos Parlamentares do Partido nas Frentes Parlamentares 53 Legislatura*				
<i>Partido</i>	<i>Representação CN</i>	<i>% Representação CN</i>	<i>% Frentes Criadas 98=100%</i>	<i>Diferença %assinaturas e % representação</i>
PT	88	14,81%	18,27%	3,45%
PMDB + PTC	108	18,18%	17,00%	-1,19%
PSDB	69	11,62%	9,32%	-2,29%
DEM	73	12,29%	9,08%	-3,21%
PR	47	7,91%	7,13%	-0,79%
PP	39	6,57%	6,67%	0,11%
PSB+PCdoB+PRB	54	9,09%	11,49%	2,40%
PDT	29	4,88%	5,22%	0,34%
PTB	29	4,88%	4,31%	-0,58%
PV	15	2,53%	3,43%	0,90%
PSC	18	3,03%	3,21%	0,18%
PPS	14	2,36%	2,65%	0,29%
PHS	3	0,51%	0,73%	0,23%
PSOL	4	0,67%	0,68%	0,01%
PMN	3	0,51%	0,56%	0,06%
PRTB	0	0,00%	0,18%	0,18%
PTdoB	1	0,17%	0,07%	-0,10%
total	594	100,00%	100,00%	

Fonte: Compilação dos dados providos pelo Congresso Nacional / DIAP

*Dados sobre amostra de 41 frentes parlamentares

A diferença percentual entre as assinaturas e a representação mostra quais partidos assinam mais do que representam, e vice-versa. O maior saldo positivo neste quesito cabe ao PT, registrando 3,45%, o que reforça a tese de que as frentes agem em sintonia com os partidos e com o

governo. O menor saldo cabe ao DEM, justamente a oposição mais direta durante o período. Os desvios no entanto se mostram muito compatíveis com as respectivas representações, o que descarta aqui a idéia de que houvesse forte concentração partidária na assinatura das atas de criação, ou que ela fossem puramente maquinações dos partidos políticos.

Todos os líderes partidários ao fim da 54 legislatura assinaram pelo menos uma das frentes na 53ª legislatura. O número médio de participações é de 15 frentes por líder, havendo um mínimo de 2 e um máximo de 29 participações. Sendo necessário um terço dos parlamentares para o registro de uma nova frente parlamentar, e havendo um total de 98 frentes registradas na 53ª legislatura, percebemos que há uma elevada participação, mesmo dentre os líderes, totalizando que cada líder participa em média de 42% das frentes criadas.

Os números encontrados em 2010 demonstram uma explosão no quesito adesão. Todos os líderes encontrados fazem parte de pelo menos duas frentes sendo este o menor número de assinaturas de um deputado federal colegiado. Estes números mostram que as lideranças estão em sintonia com os trabalhos das frentes parlamentares do seu interesse.

O maior saldo representacional é conseguido pelo PT, e o baixo resultado do PMDB (que é o maior partido nas duas casas, mas perde em assinaturas para o Partido dos Trabalhadores), insinua a maior disposição do núcleo governista em utilizar este instrumento. O resultado negativo do DEM e PSDB, apesar de pequenos, evidencia a menor assiduidade dos dois maiores partidos da oposição em participar desta ferramenta.

Quadro 7: Frentes por Estado durante a 53ª Legislatura*				
Estado	Representação no CN**	% Representação no CN	% das assinaturas	Diferença % assinaturas - % representação
SP	73	12,29%	13,32%	1,03%
MG	56	9,43%	11,41%	1,98%
RJ	49	8,25%	8,19%	-0,06%
BA	42	7,07%	7,33%	0,26%
RS	34	5,72%	6,19%	0,46%
PR	33	5,56%	5,22%	-0,33%
PE	28	4,71%	4,51%	-0,20%
CE	25	4,21%	4,50%	0,29%
GO	20	3,37%	4,00%	0,63%
MA	21	3,54%	3,54%	0,00%
SC	19	3,20%	3,54%	0,34%
PB	15	2,53%	2,86%	0,33%
PA	20	3,37%	2,84%	-0,52%
ES	13	2,19%	1,85%	-0,33%
AL	12	2,02%	1,84%	-0,18%
TO	11	1,85%	1,84%	-0,01%
PI	13	2,19%	1,73%	-0,46%
MS	11	1,85%	1,68%	-0,17%
RO	11	1,85%	1,66%	-0,19%
AC	11	1,85%	1,62%	-0,23%
DF	11	1,85%	1,61%	-0,24%
MT	11	1,85%	1,54%	-0,31%
SE	11	1,85%	1,54%	-0,31%
AM	11	1,85%	1,53%	-0,33%
AP	11	1,85%	1,48%	-0,38%
RR	11	1,85%	1,37%	-0,49%
RN	11	1,85%	1,26%	-0,60%
	594	100,00%	100,00%	0,00%

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados / TSE

*Calculado sobre amostra de 41 frentes parlamentares

**Deputados e Senadores

Calculando-se a diferença entre assinaturas e representação no Congresso nacional, pode-se ver a discrepância entre o os espaço ocupado no espaço institucional das frentes parlamentares e da representação política. O estado de Minas Gerais possui a mais forte sobre representação observada,

3.5 - A 54ª Legislatura

Quadro 8: Frentes Parlamentares no Governo Dilma Rousseff (54ª Legislatura)				
Partido	Bancada (Dep. Federais)	Frentes de parlamentares do partido	Bancada/ Frentes	% Frentes Parlamentares
PT	88	37	0,42	19,3
PMDB	76	21	0,28	10,9
PR	32	17	0,53	8,9
PSD	42	16	0,38	8,3
PRB	10	14	1,4	7,3
PSDB	45	12	0,27	6,2
PSB	24	11	0,46	5,7
PROS	18	11	0,61	5,7
SDD	22	11	0,5	5,7
PP	40	9	0,23	4,7
PCdoB	14	7	0,5	3,6
PDT	18	7	0,39	3,6
PTdoB	4	6	1,5	3,1
PV	9	4	0,44	2
PSC	13	3	0,23	1,5
PPS	8	3	0,38	1,5
PTB	18	4	0,22	2
DEM	26	1	0,04	0,5
PMN	3	1	0,33	0,5
PSOL	3	1	0,33	0,5
Total	513	196	0,47	102,6

Fonte: Compilação de dados da Câmara dos Deputados / TSE

Foram analisadas um total de 191 frentes parlamentares, criadas por 196 registros de fundadores. No total, 148 deputados federais e dois senadores assinam estes foros parlamentares como presidentes. Assim, 28,8% da Câmara dos Deputados é presidente de ao menos uma Frente Parlamentar, sendo que no Senado há apenas 2 senadores nesta condição (2,4%).

Inicialmente, é analisado apenas o ambiente da Câmara dos Deputados, tendo em vista que apenas 2 senadores são criadores de frentes, sendo no dois casos em co autoria com um deputado federal. Esta sub representação por parte dos senadores reforça o entendimento de que a iniciativa de criação das frentes parlamentares é quase que exclusiva de deputados federais.

Os parlamentares que são criadores de frentes no parlamento são em geral deputados experientes. Possuem em média dois mandatos. O parlamentar com mais frentes parlamentares é Wilson Filho (PR-MT), com um total de seis frentes. Na média, cada parlamentar que possui ao menos uma frente possui 1,33 frentes, com desvio padrão de 0,78. Dos 148 deputados que registraram uma frente, 113 (73,3%) possuem apenas uma frente em registro, não caracterizando acúmulo generalizado, mas um acúmulo concentrado. Os 37 (26,6%) deputados que criaram duas frentes ou mais controlam 78 frentes parlamentares possuindo, 2,1 criações na média. Apenas 9 deputados criaram 3 ou mais frentes.

Dos 146 deputados federais diferentes que criaram frentes parlamentares, 28 (18%) figuram como Cabeças no Congresso Nacional em 2013, segundo classificação dada pelo DIAP.. O percentual de deputados cabeças ou em ascensão que criam frentes parlamentares é maior que a média de Cabeças na Câmara dos deputados.

O Partido dos Trabalhadores é a maior bancada partidária na Câmara dos Deputados e também é o maior criador de frentes parlamentares.

O PMDB possui relação frente/bancada menor que a do PT, mas ainda fica em segundo lugar com 21 frentes parlamentares no governo Dilma.

Partidos pequenos variam em seu comportamento. O PRB e o PTdoB possuem alta concentração de frentes parlamentares, sendo os únicos partidos a possuírem mais frentes que deputados federais em atividade. Estes deliberadamente adotaram as frentes parlamentares como tática para se fazer representar. No PRB, 7 deputados são fundadores de 14 frentes. No PTdoB, o deputado Lourival Mendes é fundador de 5, das 6 frentes de seu partido.

A bancada do DEM, que conta com 26 deputados federais, fundou apenas uma frente parlamentar até o final de 2013, a Frente Parlamentar Mista dos Municípios e de Apoio aos Prefeitos e Vice Prefeitos no Brasil, do deputado

Júlio Campos (DEM-MT). Outros partidos de oposição possuem correlação entre frentes/bancada abaixo da média.

O PSD, partido que recebeu vários parlamentares oriundos do DEM e da oposição, no entanto, fica em quarto no total de frentes, possuindo uma correlação frente-bancada de 0,38 (um pouco abaixo da média, mas próximo do esperado) e um total de 16 frentes. O fato de o PSD não compartilhar os índices de baixa correlação com a oposição, nos faz inferir de que o incentivo à não criação possa ter relação com a situação de oposição em que se encontra estes partidos (PSDB, PPS e DEM), e não por sua estratégia política individual. Assim, confirma-se tendência da legislatura anterior de que partidos de oposição são subrepresentados nesta esfera de interesses. O SDD e o PROS, criados formalmente em 5 de outubro de 2013, já foram criados com a densidade de frentes parlamentares acima da média.

Quadro 9: Participação por Partido -Câmara e Senado 54 Legislatura						
Partido	Bancada Parlamentar Total	Assinaturas de Deputados	% CN	% das assinaturas	% assinatura s - % CN	Assinaturas/Bancada
PT	100	6798	16,84%	18,45%	1,61%	67,98
PMDB	97	4813	16,33%	13,06%	-3,27%	49,62
PSDB	56	2580	9,43%	7,00%	-2,43%	46,07
PP	45	2800	7,58%	7,60%	0,02%	62,22
PSD	43	2780	7,24%	7,54%	0,31%	64,65
PR	36	1977	6,06%	5,37%	-0,70%	54,92
DEM	30	1433	5,05%	3,89%	-1,16%	47,77
PSB	28	1724	4,71%	4,68%	-0,03%	61,57
PTB	24	1544	4,04%	4,19%	0,15%	64,33
SDD	23	1806	3,87%	4,90%	1,03%	78,52
PDT	23	1148	3,87%	3,12%	-0,76%	49,91
PROS	19	1466	3,20%	3,98%	0,78%	77,16
PCdoB	16	1362	2,69%	3,70%	1,00%	85,13
PSC	14	868	2,36%	2,36%	0,00%	62,00
PRB	11	774	1,85%	2,10%	0,25%	70,36
PV	10	583	1,68%	1,58%	-0,10%	58,30
PPS	8	535	1,35%	1,45%	0,11%	66,88
PTdoB	4	235	0,67%	0,64%	-0,04%	58,75
PSOL	4	206	0,67%	0,56%	-0,11%	51,50
PMN	3	178	0,51%	0,48%	-0,02%	59,33
Senadores *		1236	13,64%	3,35%	-10,28%	
Total	594	36846	100,00 %	100,00%	0,00%	
Média		1754,57				61,85
DV		1588,89				10,58

Compilação de dados: Câmara dos Deputados /TSE

Em média, um parlamentar da 54ª legislatura, seja ele deputado federal ou senador, participa praticamente de 62 frentes parlamentares simultaneamente. Claramente é impossível que haja atividade em todas as frentes parlamentares de forma contínua. Na média, cada parlamentar participa de praticamente um terço de todas as frentes levantadas. O índice de

assinaturas é alto ao mesmo tempo que indiscriminado. Apenas dois senadores figuram como criadores de frentes parlamentares. O senadores Waldemir Moka, da Frente Parlamentar do Cooperativismo e o senador Delcídio do Amaral, da Frente Parlamentar da Infra Estrutura Nacional. Proporcionalmente, o número de participações acompanha de perto o número de parlamentares das bancadas.

Vê-se que o subgrupo dos senadores é quem possui o maior déficit de representação, seguido pelo PMDB. Mesmo possuindo o maior déficit representativo, o PMDB ainda é o segundo maior criador e participante das frentes parlamentares, perdendo para o PT.

A menor frente parlamentar é a Frente Parlamentar Mista em defesa da Saúde da Mulher, da deputada Dra. Abissamra (PSB-SP), com membros em atividade. A maior é a Frente Parlamentar Mista Contra o Crack, do Deputado Protógenes Queiroz, com 321 subscrições. A frente com maior número de senadores é a Frente Parlamentar da Cultura, com 26 subscrições. Causa espanto que a segunda maior causa em número de assinaturas seja em pró da causa QESA (Quadro Especial de Sargentos da Aeronáutica), uma causa de cunho trabalhista.

O PSDB e o DEM também são sub representados, o que não sinaliza que a oposição aparente preferência pelo uso de frentes parlamentares pela quantidade.

Quadro 10: Frentes Parlamentares por UF - 54° Legislatura			
UF	Origem dos Parlamentares criadores de frentes por UF (A)	Bancada Estadual (Be)	(A)/(Be)
SP	35	70	0,50
MG	20	53	0,38
RJ	14	46	0,30
BA	12	39	0,31
MT	12	31	0,39
RS	12	30	0,40
MA	11	25	0,44
CE	10	22	0,45
PR	9	18	0,50
DF	7	17	0,41
SC	6	17	0,35
MS	5	16	0,31
PE	5	12	0,42
PI	5	10	0,50
AP	4	10	0,40
GO	4	9	0,44
PB	4	8	0,50
RN	4	8	0,50
ES	3	8	0,38
SE	3	8	0,38
TO	3	8	0,38
AL	2	8	0,25
AM	2	8	0,25
AC	1	8	0,13
PA	1	8	0,13
RO	1	8	0,13
RR	0	8	0,00
Total	195	513	0,38

Compilação de dados: Câmara dos Deputados / TSE

Além dos partidos políticos, força majoritária na Câmara dos deputados, as bancadas estaduais são ativas e de rápida coesão quando o assunto afeta seus estados. Dado a ênfase local colocada nos estudos sobre a atuação parlamentar no Brasil, somada à percepção de que as frentes parlamentares possuem características que reforçam este comportamento, é imperativo que seja feita uma comparação com as bancadas do estados.

Analisando por unidades federativas, o número de frentes parlamentares por estado de origem de seu criador segue a ordem das maiores bancadas estaduais nas

quatro primeiras posições. Os estados de São Paulo, Minas gerais, Rio de Janeiro e Bahia lideram o número de frentes parlamentares.

Quadro 11- Participação das Lideranças da Câmara dos Deputados em Frentes Parlamentares - 54ª Legislatura			
Partido/Bloco	Líder / Representante	Participação	Participação/Frentes
PT	José Guimarães	72	37,70%
PMDB	Eduardo Cunha	99	51,83%
Bloco PP, PROS	Eduardo da Fonte	73	38,22%
PSDB	Carlos Sampaio	25	13,09%
PSD	Eduardo Sciarra	106	55,50%
Bloco PR, PTdoB, PRP	Anthony Garotinho	57	29,84%
DEM	Ronaldo Caiado	24	12,57%
PSB	Beto Albuquerque	9	4,71%
SDD	Fernando Francischini	99	51,83%
PDT	André Figueiredo	89	46,60%
PTB	Jovair Arantes	23	12,04%
PCdoB	Manuela d'Ávila	53	27,75%
PSC	Andre moura	147	76,96%
PRB	George Hilton	65	34,03%
PV	Sarney Filho	42	21,99%
PPS	Rubens Bueno	89	46,60%
PSOL	Ivan valente	50	26,18%
PMN	Francisco Tenório	13	6,81%
Média	-	63,06	33,01%
Líderes do Governo, Minoria ou Dentro de Bloco			
Governo	Arlindo Chinaglia	19	9,95%
Minoria	Nilson Leitão	34	17,80%
PP	Eduardo da Fonte	73	38,22%
PR	Anthony Garotinho	57	29,84%
PROS	Givaldo Carimbão	132	69,11%
PTdoB	Luis Tibé	32	16,75%
PRP	Chico das Verduras	54	28,27%
Média		57,29	29,99%
Mesa Diretora da Câmara dos Deputados(2013-2014)			
Presidente	Henrique Eduardo Alves	9	4,71%
1º vice	André Vargas	87	45,55%
2º vice	Fábio Faria	111	58,12%
1º secretário	Márcio Bittar	48	25,13%
2º secretário	Simão Sessim	49	25,65%
3º secretário	Maurício Quintella Lessa	105	54,97%
4º secretário	Biffi	146	76,44%
Média - Mesa Diretora		79,29	41,51%
Média - Lideranças Câmara		66,54	34,84%

Foram selecionados como lideranças na Câmara dos Deputados os líderes de partido e a composição da mesa diretora. As lideranças foram discriminadas porque seus poderes dentro da Câmara são diversos. O presidente da Mesa Diretora possui o maior poder da Câmara dos Deputados, enquanto os outros membros da mesa possuem papéis especialmente menores. Líderes do Governo e Minoria ou Dentro de Bloco não podem assinar para fins de apoio , nem contam com os poderes coercitivos que possuem os líderes partidários.

A investigação a participação das lideranças do Congresso Nacional nas frentes parlamentares pode demonstrar seu nível de comprometimento com estas instituições. Um percentual de participação alto das lideranças seria indício de que haveria interesses especiais na estratégia política destes agentes.

Vemos que a média participativa dos parlamentares que são lideranças é próxima da média dos parlamentares em geral. Algumas das lideranças, no entanto, parecem ter adotado as frentes parlamentares como estratégia. O maior índice de participação é do líder do PSC, que participa de 147 frentes parlamentares (76,96%), seguidos pelas lideranças do Pros (69,11%) e PSD (55,5%).

A média de participação em frentes parlamentares dos deputados que integram a Mesa na Câmara dos Deputados (41,51%) na sessão legislativa de 2013 é maior do que a média de participação das lideranças partidárias (33,01%)

Nota-se que alguns parlamentares possuem índice de assinatura desproporcionalmente abaixo do esperado. O presidente da Câmara, o líder do Governo e o líder do PSB são os menores índices de adesão; Os líderes do PDT, PSC, SDD, PSOL, PTB, PPS e PV presidem ao menos uma frente parlamentar cada.

3.6 - Comparativo Estadual

Quadro 12: Comparativo da Representação Estadual na 52°, 53° e 54° Legislaturas					
UF	Bancada Estadual (Total)	Representação no CN %	% Frentes 52°	% Frentes 53°	% Frentes 54°
SP	73	12,29%	17,36%	13,32%	17,95%
MG	56	9,43%	9,09%	11,41%	10,26%
RJ	49	8,25%	5,79%	8,19%	7,18%
BA	42	7,07%	9,92%	7,33%	6,15%
RS	34	5,72%	7,44%	6,19%	6,15%
PR	33	5,56%	7,44%	5,22%	6,15%
PE	28	4,71%	4,13%	4,51%	5,64%
CE	25	4,21%	1,65%	4,50%	5,13%
MA	21	3,54%	0,00%	3,54%	4,62%
GO	20	3,37%	4,13%	4,00%	3,59%
PA	20	3,37%	1,65%	2,84%	3,08%
SC	19	3,20%	9,09%	3,54%	2,56%
PB	15	2,53%	2,48%	2,86%	2,56%
ES	13	2,19%	2,48%	1,85%	2,56%
PI	13	2,19%	0,83%	1,73%	2,05%
AL	12	2,02%	1,65%	1,84%	2,05%
AC	11	1,85%	0,00%	1,62%	2,05%
AM	11	1,85%	2,48%	1,53%	2,05%
AP	11	1,85%	0,83%	1,48%	1,54%
DF	11	1,85%	1,65%	1,61%	1,54%
MS	11	1,85%	0,83%	1,68%	1,54%
MT	11	1,85%	1,65%	1,54%	1,03%
RN	11	1,85%	0,00%	1,26%	1,03%
RO	11	1,85%	2,48%	1,66%	0,51%
RR	11	1,85%	1,65%	1,37%	0,51%
SE	11	1,85%	0,83%	1,54%	0,51%
TO	11	1,85%	2,48%	1,84%	0,00%
Total	594	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Compilação de Dados: Câmara dos Deputados

Todos os estados do Brasil, com a exceção de Roraima, possuem representantes criadores de frentes parlamentares. Foram contabilizados

senadores e deputados federais que registraram frentes (mesmo que em conjunto).

Podemos notar que os tamanhos das bancada é proporcional ao número de frentes parlamentares criadas. Em geral, a representação dos estados nas frentes parlamentares orbita a sua representação proporcional no Congresso Nacional. Vemos que São Paulo, sendo o estado com maior número de representantes da federação, possui o maior número de frentes parlamentares. Podemos perceber que no entanto, o estado sempre se sobre representa nas frentes temáticas, especialmente na 54° Legislatura.

O estado do Mato Grosso é sobre representado nas frentes parlamentares na 54° Legislatura. Sua representação foi proporcionalmente compatível durante a 52° e 53° Legislatura, no entanto.

Cap. 4 análise e argumentação em torno dos dados

4.1 - O Peso Eleitoral

O processo eleitoral pode ser a origem de todos os males, pois a política estaria cada vez mais reduzida a ele. O Estado brasileiro possui um sistema eleitoral que é capaz de absorver os movimentos, mas não no sentido de transforma-se, mas a ponto de que ele pode deformar os movimentos a ponto de moldá-los para impedir que haja ruptura institucionais.

Há aquelas frentes que buscam legitimidade política, representam e fazem representar uma parte da sociedade. A frente ruralista não é maioria nos partidos, mas ela forma uma maioria quando ela forma maioria nos partidos tradicionais e minorias em outros. Assim, a representação poderia ser desproporcional, e o evento do código florestal é efeito emblemático disso.

O financiamento privado de campanha tornou o custo de uma eleição inviável para quem careça de poder econômico. As eleições no Brasil são caras e os partidos políticos monopolizam a distribuição dos recursos que podem pagá-las (fundo partidário), além de distribuir o tempo na propaganda eleitoral gratuita. (achar alguém que fale de financiamento privado)

Findada as eleições, os partidos podem formar blocos partidários dentro do Congresso Nacional caso a maioria absoluta de cada bancada dos partidos que irão participar do bloco assim o decida. Mas a saída de um bloco impede a participação em outro bloco até a formação de outra mesa diretora (período de 2 anos).

O sistema partidário não está imediatamente ameaçado, mas não ha a percepção de que a política esta em processo e transição, em que a população espera que o estado seja a pauta dos partidos político. Os partidos políticos possuem caráter empresarial e se aglomeram em torno de valores morais.

No formato atual de coligações sem sublegenda, muitos dos parlamentares são eleitos com votos que não foram ganhos por ele, mas por um puxador de voto de seu partido. Estes carecem até de reduto eleitoral para se fazer presente e contam unicamente com o poder do voto que o mandato lhe dá. Em hipótese, possuem fortíssimos interesses em visibilidade caso

queiram ocupar espaços de poder, e logo, incentivos fortes a concretizar sua própria frente parlamentar.

4.2 - A Descaracterização Partidária

O fato de ainda não existir lei que force os partidos de uma coligação vencedora a continuarem juntos para governar abre espaço para uma atitude clientelista daqueles que se dispõem a apoiar o governo. As negociações entre executivo e legislativo passam a ser ponto a ponto, sendo que concessões passam a ser pedidas para cada vez que é necessário contar com o apoio da base e dá aos líderes poder contínuo de barganha.

O sistema de governo de coalizão forjado pelos Partidos dos Trabalhadores, adotado pelo na presidência de Lula (2003-2011) e prolongado na presidência de Dilma Rousseff, confirma a tendência de que boa parte dos partidos no Congresso Nacional prefere participar deste sistema de coalizão a se manterem alienados da estrutura administrativa do governo. Qualquer partido que venha a governar o Brasil no futuro próximo precisará de um centro para pode governar.

A aliança política é majoritariamente pragmática, inviabilizando que o discurso do partido seja capaz de manter uma linha programática coerente, como forma de compromisso perante um eleitorado fiel. O discurso combativo e de defesa de causas perenes, geralmente motores dos antigos projetos universalistas dos partidos, estão sendo substituídos por pautas pontuais, que versam prioritariamente sobre disputas de caráter social ou econômico de forma não claramente polarizada. Dessa forma, são raras as mobilizações políticas que levam a manifestações em massa, pois se retira o caráter universal do debate político de forma a especializá-lo e torná-lo exclusivo de profissionais.

Assim, a política passa a versar sobre temas imediatistas e materiais, reforçando no eleitor um comportamento cético que só acredita na política se esta se apresenta com soluções concretas para suas próprias carências. Enfatiza-se a figura do político negociador, que mede seus resultados baseado

no montante de recursos que consegue mobilizar. Estes recursos se dirigem a implementar principalmente obras de infra estrutura, reforçando-se o poder de oligarquias locais que trabalham na implementação destes e movimentam a economia local através da contratação de mão de obra e de serviços *in loco*.

Assim, os eleitores se importam que os políticos que elegem tragam retornos econômicos (emprego, renda), a ponto de amenizar as urgências estruturais que ainda afligem suas regiões. Asfalto, rede de esgoto, estruturação de redes efetivas de atendimento de saúde (com hospitais centrais, centros ambulatoriais e ambulâncias, especialmente no interior), geração de empregos entre outras são promessas muito mais passíveis de crença do eleitor do que a promessa de um comprometimento programático. Este praticamente não se importa com posições que seus parlamentares adotem em votações em Brasília ou quão ativa e coerente é sua atuação parlamentar. Como mostrado por Rennó, 2007, as posições que o deputado federal adota nesse sentido não possuem impacto em sua reeleição. Na prática, ele está livre para seguir sua consciência no que tange qualquer assunto fora do regional.

Os assuntos pertinentes ao Estado como um todo, ficam relegadas a outro plano da estratégia do parlamentar. Este plano serve para atender aos anseios do seu partido dentro do Legislativo, fazendo número e votando matérias importantes sob questão fechada, não influenciando de forma significativa no eleitorado.

Segue-se assim, na contra mão do processo de personalização dos partidos políticos, uma vez que não há questionamento quanto ao papel do estado, mas quanto à moral ou às capacidades administrativas de rivais em épocas de eleição. O entrelaçamento de afinidades políticas regionais e nacionais borra ainda mais a linha que definiria cada partido político. Comportando-se os partidos de forma parecida e com estratégias semelhantes, o eleitor passa a crer que os partidos são todos a mesma coisa.

4.3 - O Papel das Frentes Parlamentares na Democracia Brasileira

Grande parte das frentes parlamentares não parece possuir mesmo atuação efetiva. Estas, em geral, são iniciativas constituídas durante exposição na mídia (que possui tradição de influência na agenda legislativa), e sendo baixo o custo político da criação de uma frente parlamentar, parte delas estariam sendo usadas como plataforma política instantânea.

Os partidos políticos estariam centrados em unificar seus membros para dar respostas a questões de caráter nacional e organizacional, e não estariam interessados em arriscar sua coesão interna ou apostar seu capital político em questões menores que não possuem consenso para mobilização dentro do partido. Cria-se então, o espaço institucional e político que as frentes parlamentares vieram a ocupar, possuindo inicialmente a característica própria de tratar de temas residuais aos olhos das lideranças.

As frentes parlamentares, então, parecem lidar em sua maioria com assuntos de alçada menor. No entanto, existem frentes que configuram interesses de alcance nacional, sendo que as mais ativas parecem abordar demandas de caráter econômico, social ou programático, que não encontram eco próprio no foro partidário ou dentro das comissões. As frentes que realmente atuam são uma minoria e percebe-se forte relação com interesses econômicos ou eleitorais dos agentes que a conduzem.

Após o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, é observado um aumento rápido no número das frentes parlamentares. Inicialmente, se proliferam como organizações informais de interesse dentro do Congresso Nacional e logo entram em evidência.

Os parlamentares passam a notar que seus interesses mais específicos não conseguem atenção suficiente de seus partidos. A mobilização através dos partidos tradicionais pode ser custosa, já que mesmo eles não são monolíticos

e são centralizados em seu sistema decisional, que está focado em outras questões.

Assim a frente parlamentar é uma forma de atuação que passa a ensaiar certa independência do partido, baseada em interesses de pauta que são específicos aos atores envolvidos. Caracterizam-se assim, como a sub-filiação de cada parlamentar, e podem jogar luz em um cenário que há sinais de esvaziamento do discurso partidário .

Com o passar dos anos, as frentes parlamentares cresceram em número, e se tornaram atualmente instrumento comum de ação parlamentar. Em 1996, haviam 12 dessas organizações, dois anos após o início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (Frade, 1997). No dia 22 de outubro de 2013, são contabilizadas 191 destas organizações. Sendo que as frentes serão extintas no fim da atual legislatura (54° legislatura – 2011-2014), já se tem crescimento de 64% sobre toda a legislatura anterior. O recorde de criação destas instituições em um quadriênio eleitoral legislativo já foi quebrado (o anterior era da 52° legislatura, que obteve a criação de 113 frentes durante os quatro anos somados).

As frentes não seriam protagonistas, e somente atenderiam papéis de comissões informais temáticas. Servem, no entanto, para que posições sejam acertadas para pesarem nas comissões e no plenário. Em nenhum momento rivalizam com estas comissões. A estratégia de todas as frentes reconhece os mecanismos de representação existentes e propõem influenciá-los.

Possuem a vantagem de trazer informação privilegiada. Agregam-se parlamentares com os mesmos interesses, mas de varias bancadas e com origens ideológicas diversas. Eles podem ali se reunir em torno desse interesse comum, onde podem continuamente discutir certo tema e desenvolver e complexificar sua pauta. Quando levam suas opiniões para as comissões temáticas para o debate, os deputados participantes ficam melhor munidos de informações pertinentes aos seus interesses e estão com posições previamente acordadas para influenciar no debate. Assim, são capazes de influenciar a agenda de maneira limitada.

A frente é de característica dinâmica, que dentro do Congresso Nacional pode ser criada apenas com um ofício enviado com as assinaturas, que na prática são simbólicas, uma vez que o quórum não precisa ser mantido, nem a comprovação assiduidade precisa ser apresentada. Servem como representação política de nichos específicos da sociedade, que ao contrário da maioria dos partidos, buscam o recrutamento de um público menos normalizado ao se afastar sensivelmente do discurso *white paper*.

Possuem ainda um custo de oportunidade muito baixo para sua formação. A formação de um novo partido político possui enormes dificuldades para realizar-se e apresenta-se como opção inviável para se fazer representar somente em um tema específico. Possuem ainda a vantagem de abster-se de temas polêmicos, não sendo instigados a emitir opinião sobre temas fora de sua alçada.

Baseado inicialmente nas concepções dos trabalhos sobre as relações legislativo-executivo de Limongi e Figueiredo (1998), o paradigma dominante nos estudos partidários no Brasil são de que as teses do enfraquecimento partidário anteriormente difundidas não explicam plenamente o comportamento político brasileiro. Ao contrário, os partidos políticos são fortes dentro do Congresso Nacional e representados na figura dos líderes partidários. Ao abster-se de certos temas, os partidos políticos não demonstram fraqueza em seu papel institucional, mas ausência discricional nas questões que não possuem interesse de influir. Preferem que este processo se dê na figura da pessoa do parlamentar individualizado, que não fica inibido para seguir seus interesses dessa forma. O partido é organizado em escala nacional e sabe que depende da satisfação dos anseios locais de seus membros, para garantir essa coesão interna e conseqüentemente, auto preservação.

O crescimento do número e importância das frentes parlamentares pode estar atrelado ao amadurecimento da democracia no Brasil, que diversifica os canais e as demandas que passam por eles. A especialização dos temas das frentes e os desmontes das grandes coalizões de interessados sinaliza que algumas das frentes parlamentares evoluíram em sua proposta, saindo do paradigma do debate entre discordantes, para propor ação entre concordantes. A Frente Parlamentar da Agropecuária é quem melhor ilustra este novo paradigma de ação que se apresenta, sem dúvidas, como lobby institucional.

Movimentos vindos da sociedade civil organizada ou *lobbies* econômicos ou sindicais são maioria na temática das frentes. Há ainda frentes de amizade entre Brasil e outros países, estas tendem a ser são replicações dentro do ambiente parlamentar das câmaras de comércio entre os países envolvidos. Estas últimas possuem forte participação no Senado. Estas instituições servem para auxiliar no intercâmbio comercial e mediar relações políticas.

É evidente que as frentes parlamentares buscam meios para se institucionalizar, e que isto é um problema real em sua atuação. Seja criando outras organizações que lhes dão maior protagonismo jurídico ou se agregando e se confundindo com Comissões ou Subcomissões, estes canais necessitam utilizar da criatividade para que sua proposta de representação possa ser plena.

O baixo índice de participação dos senadores demonstra dominância dos deputados federais nas frentes parlamentares. O protagonismo dos deputados federais, vem da sua maior facilidade de manter-se em contato com a maioria da frente parlamentar lhe dá vantagens perante a figura de senadores. As frentes parlamentares nivelam deputados federais e senadores por se tratar de uma reunião conjunta, onde os senadores serão invariavelmente minoria. O senador é desestimulado à participação, uma vez que carece de influência *a priori* na frente, e os frutos reais de qualquer debate ali produzido irá acabar nas comissões do Senado de qualquer forma. Suas revisões podem se valer a partir das comissões do Senado sendo possível adotar um comportamento reativo, mas mais eficiente do que seria a participação indiscriminada. O número menor de senadores faz com que suas atribuições sejam maiores e suas atenções estão voltadas para as Comissões no Senado. Sendo mais seniores na política e possuindo mandatos eletivos com o dobro de duração de um deputado federal, o senador possui ação mais sóbria e menos imediatista.

A frente parlamentar configura-se como *workhorse* e *showhorse*, uma vez que participação ativa do parlamentar pode gerar frutos concretos, mas não raro é utilizada apenas como forma de demonstrar trabalho junto ao eleitorado. O papel de uma frente parlamentar não é claro ao público, e sua importância é inflada para fins de propaganda.

A estratégia do DEM parece desfavorecer a criação destes mecanismos em sua estratégia. Todos os outros partidos de oposição apresentam índices de participação abaixo da média (PSDB, DEM, PPS), sendo esses partidos criadores de apenas 16 frentes (8,37%) do total analisado. O PSOL só possui uma frente, pouco adicionando à balança.

Uma possível explicação seria que os partidos de oposição estão esvaziados após migrações, o que restou deles são políticos mais próximos à liderança ou com raízes mais profundas dentro das siglas. Estes partidos priorizam mais sua coesão interna antes da pauta política, pois temem que o agravamento das clivagens existentes pode lhe ser fatal. Essa proximidade faz com que suas demandas tenham melhor circulação dentro destes partidos e a atuação por fora deles pode ser desincentivada. Como possuem acesso dificultado à benesses que o governo poderia prover por estarem fora do governo, membros destes partidos participam em frentes parlamentares de outros deputados mas evitam eles mesmos darem o pontapé para criação destes fóruns. Mesmo assim, DEM e PSDB possuem os índices de participações em frentes parlamentares mais baixos de todos os partidos analisados.

Por isso, somos levados a crer que a frente parlamentar é um instrumento de características situacionista. Elas servem como válvula de escape ao ambiente centralizador da Câmara dos Deputados, para que os partidos centralizados nas figuras das lideranças possam focar na negociação política com o governo. O partido no centro busca normalizar seu discurso, tornando-o inócuo, facilitando sua coesão interna dentro de um paradigma pragmático.

Diante dos números de sua proliferação e à quantidade de assinaturas em média por parlamentar tanto na 53^o como na 54^o legislaturas, notamos que é impossível que a atividade legislativa possa se realizar plenamente em todos estes fóruns. Os próprios parlamentares não mantêm registros das frentes que assinaram e isso nos leva a crer que o coleguismo corporativo pesa mais do que o tema ou o interesse real em participação. Na média, um parlamentar qualquer do universo de 594 membros do Congresso Nacional participa simultaneamente de cerca de 62 frentes parlamentares. Na Câmara dos deputados, quase um terço (29,2%) é presidente de uma frente parlamentar.

Dentro das frentes parlamentares podem surgir boas idéias que podem ter impacto dentro das comissões, mas elas não podem ser entendidas como fóruns de deliberação. Assim, a figura da frente parlamentar não consegue ela mesma ser sustentáculo único de uma causa, mas é capaz de fortalecer e canalizar aquelas demandas que antes eram inertes e careciam de um canal de diálogo com o poder político institucionalizado.

O processo de discussão em torno do Código Florestal foi a melhor demonstração de protagonismo de uma frente parlamentar. A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária se deu de forma mais efetiva do que dos partidos políticos e do governo federal, que negociou o Código Florestal diretamente com seus representantes.

Algumas frentes parlamentares, como é o caso da FPA, procura empoderar-se a ponto de conseguir negociar sua pauta diretamente com o governo, sempre em momentos críticos em que o governo precisa contar com sua base.

Esta certa rebeldia na base aliada, mais grave no governo Dilma, são desgastantes para o governo e não são reprimidos pelos partidos políticos dos deputados. O apoio político da base governista as vezes não se comporta como o esperado. Os ruralistas, majoritariamente de partidos da base governista, utilizam as prerrogativas das comissões permanentes no Senado e especialmente na Câmara do Deputados para realizar convocações de autoridades e para gerenciar a tramitação pauta em discussão.

Não é possível que atualmente as frentes possam espalhar sua ação de modo a trancarem pauta de forma sistemática. A princípio, a negociação política do governo é feita com os representantes dos partidos políticos. O governo federal mantém contato com os líderes partidários para que estes organizem suas posições na câmara, e estes possuem capacidade de coerção para enquadrar dissidentes na Câmara dos Deputados.

A frente pode ter força, como por exemplo é necessário as benção ministro da agricultura, que é sempre simpático²a FPA, sem ela ele não poderia conseguir apoio para ser ministro. O governo Lula teria conseguido equilibrar um representante do MST como o Ministro da Reforma Agrária e a um da FPA

² James Lewis Gordon - Analista da Câmara dos Deputados

como da Agricultura. Gerir essas contradições dentro do governo era talento de um governante, a liderança carismática que não pode ser reproduzida. Intermediar essas fricções de classe é uma função primordial do parlamento, mas elas parecem mais visíveis agora que não existe esta figura conciliadora destes interesses.

4.4 - Relação entre Partidos Políticos e Frentes Parlamentares

Diante desse debate especializado, os partidos não costumam conseguir consenso a ponto de ter uma massa crítica de pensamento capaz de promover este debate dentro de um único partido. Os líderes partidários preferem não utilizar a máquina do partido para promover interesses isolados, evitando arriscar a coesão partidária em nome de causas menores, e liberam seus votantes em votações nominais em que isso ocorra. Assim, os líderes não costumam impor votações que não sejam interesse desse colegiado por haver um custo político para isso. Os parlamentares, assim, são incentivados a levarem seus pleitos para fora do partido político. Uma vez que os interessados no tema estão espalhados em vários partidos, não raro de todo espectro político, a formação de fóruns de discussão nos moldes das frentes parlamentares seria questão de tempo.

Há o entendimento de que é impossível que o parlamentar possa ter ação efetiva contra a linha do partido. O partido pode negar legenda para o parlamentar concorrer à próxima eleição, tirando-lhe a preferência, que é ditada no estatuto do partido. O medo da perda de preferência é um dos instrumentos que o partido possui para enquadrar dissidência. Os partidos políticos possuem poderes desproporcionais para que as frentes parlamentares possam confrontá-los.

A informalidade das frentes parlamentares é ressaltada como uma vantagem, e impediria que fossem prontamente aparelhadas pelos partidos políticos. A sua natureza informal com total liberdade de formulação de sua forma e conteúdo programático reforça a figura da frente como foro em

separado. Sua maior qualidade, no entanto, é a capacidade de exercer um discurso não oficial, e portanto mais direto, focado no consumo interno e na relação com os setores organizados da sociedade.

Suas vantagens nesse sentido são a maior liberdade para um protagonismo do parlamentar que está fora do círculo de liderança, uma vez que servem como uma pré comissão onde todos podem falar sem as regras formalizadas e condicionadas das comissões da Câmara e do Senado. (CORADINI, 2010) Não sendo oficiais as manifestações nestes fóruns, gera-se espaço para um debate mais sincero (e energético) de posições que provavelmente seriam debatidas em termos mais moderados caso a discussão se desse em público. Esse espaço fortalece a figura histórica do deputado pertencente ao baixo clero, uma vez que o insere nas reuniões temáticas que antes aconteciam de maneira mais reservada entre as lideranças e o coloca na órbita da ação política propositiva.

O partido político, por outro lado, pode começar a se sentir confortável pelo fato de que questões que antes levavam a discordâncias internas e forçavam posições incômodas para as lideranças são levadas para outra arena de discussão. O partido pode se sentir em uma posição cômoda, ao abrir mão de assuntos pequenos que não possuem perspectiva de benefícios imediatos para si. Assim, os partidos políticos, principalmente os da base governista, começam a se abster da discussão de alguns temas, seja pelo interesse eleitoral no eleitor normalizado ou pelo interesse de se manter coeso em opinião para garantir apoio e espaços de poder junto ao Governo Federal.

4.5 - Os Grupos de Pressão e Lobby dentro das Frentes Parlamentares

"Ao que se observa, os grupos de pressão teriam como características: a existência de uma organização formal e a pressão, definida como "a atividade de um conjunto de indivíduos que unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou ameaças de uso delas, influenciar sobre decisões que sejam tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político [...] todos são unânimes em reconhecer que os grupos de pressão, como decorrência dos grupos de interesse, visam primordialmente a influir na decisão política, variando algumas opiniões sobre a extensão dessa influência e quanto à forma sob a qual ela é exercida" (Frade,1997)

O regimento de uma frente parlamentar não possui qualquer oficialidade e não é passível de punição institucional outorgada em Congresso Nacional em caso de descumprimento. Neste sentido, as Frentes parlamentares podem se constituir em um "melhor dos mundos", pois uma vez que não demandam grandes esforços para sua fundação, elas possuem a legitimidade de representação por atuar dentro do Congresso Nacional e possuem obrigatoriamente indivíduos eleitos dentro de uma esfera privilegiada como componentes. Estes indivíduos possuem prerrogativas que despertam a atenção de parcelas da sociedade organizada, que possuem o anseio de se fazer representar nas decisões políticas. Sendo a atuação da Frente Parlamentar muito informalizada, não necessariamente dentro das dependências da Câmara dos Deputados (ou do Congresso Nacional), lobistas podem circular mais livremente em reuniões em que mediam conversas entre parlamentares, empresas e entidades.

Logo, o que percebemos então é que o processo de tomada de decisão também se inicia nos grupos de pressão. Os grupo de pressão visam essencialmente influir nas decisões, e assim, pressionam os parlamentares envolvidos para que apresentem resultados práticos. Os grupos de pressão

são definidos por serem um conjunto de indivíduos que possuem motivação comum, e através de sanções ou ameaças de usá-las, tentam influenciar as decisões que ocorrem na arena política institucionalizada. Estas pressões podem acontecer por desejos de mudança ou por medo de que elas venham a acontecer.

A ação dos grupos de pressão no entanto é comprometida devido ao caráter negativo que carregam. Todas as democracias do mundo possuem grupos de pressão, mas a prática conhecida por *lobby* possui baixa aceitação pelo público eleitor, sempre associado a interesses puramente pessoais ou corrupção e seria fator desviante dos valores que deveriam nortear a vida pública (GRAZIANO, 1994). Apesar de fortemente enraizado na política, especialmente no poder legislativo, a prática sequer é regularizada. A não regulamentação dessa atividade pelo Congresso Nacional e sua má aceitação do público faz com que ela se dê de forma privada, fora de visibilidade pública e sem controle real. Desde 1989, o Projeto de Lei de número 203, que regulamenta a atividade, do senador Marco Maciel, que teve a sua primeira versão apresentada em 1983, aguarda aprovação pela Câmara.

A ausência de uma lei de lobby no país reforça a existência de frentes parlamentares. Elas cumprem agora o papel de lobby institucionalizado, atuantes na maioria em áreas sensíveis ao interesse econômico. Fazem a ponte entre o partido e a sociedade ao dominarem o fórum institucionalizado de pressão, onde a discussão pode se desenvolver plenamente. Os parlamentares envolvidos, podem se apresentar na mídia como legítimos defensores (ou porta vozes) de causas, servindo como "amortecedores" à críticas e não raro testando a viabilidade de iniciativas, tornando menos visíveis aqueles que realmente fazem a pressão e patrocinam estes interesses.

Os deputados fora das lideranças também possuem desejos diferentes dos líderes. Grande parte dos deputados federais, podem estar alienados das decisões mais importantes de seu partido, não sendo reconhecidos politicamente para além de suas regiões. O desejo de mostrar força e aparecer dentro do Congresso Nacional são conseqüências da necessidade do deputado de se fazer notar; crêem racionalmente que estas ações aumentam suas chances de reeleição e principalmente, seu poder de barganha dentro do partido. A coordenação de uma frente parlamentar pode ser um instrumento

poderoso para se criar visibilidade imediata, de custo de oportunidade baixa e barata, que cria várias funções simbólicas que empoderam o parlamentar sem obrigatoriamente contar com a anuência da liderança do seu partido.

4.6 Frentes Parlamentares de Destaque na 54° Legislatura

4.6.1 - A Frente Parlamentar da Agropecuária

"A diferença entre ambos (partidos e a frente ruralista) é que o governo é a institucionalização do poder nacional, enquanto a Bancada Ruralista é um grupo parlamentar informal suprapartidário de interesse dentro do Congresso Nacional. Essa distinção coloca em relevo não somente a natureza diversa entre ambos, mas a seguinte indagação: Como a representação maior da vontade popular pode ser derrotada por um grupo de interesse privado? Como o governo, que mantém via benefícios (liberação de verbas, execução de obras de interesses específicos, liberação de emendas orçamentárias, etc.) uma bancada de apoio parlamentar, pode ser tão indolente na cobrança da fatura política?" (Vigna, 2007)

As percepções retiradas da Frente Parlamentar da Agropecuária são fruto de entrevistas e participação em duas reuniões, realizadas nos dias 16 e 17 de dezembro de 2013 na sede do Instituto Pensar Agropecuária, em Brasília. Na ocasião se realizavam reuniões da última semana do ano em clima de retrospectiva.

A frente parlamentar mais reconhecidamente atuante do Congresso Nacional é a Frente Parlamentar da Agropecuária, daqui em diante designada FPA. Em sua fundação, segundo entrevistados, a FPA atuava como a maioria das frentes atuam hoje, como um foro de discussão que agregava todas as demandas do setor, mas as fazia de maneira reativa, possuindo basicamente uma agenda negativa e interesses internos contraditórios. O foro inicial era

dividido por vozes que defendiam de um lado, os interesses dos grandes produtores do agronegócio e de outro, o uso social da terra contando com propositores da reforma agrária e agricultura familiar. A idéia de que a frente pudesse de fato passar a fazer um lobby propositivo, de forte viés maximizador, fez com que ela se transformasse em seu modo de ação e composição.

Formalmente ela aparece pela primeira vez na 52ª Legislatura, registrada pelo deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR) como Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária. Na 53ª Legislatura, foi refundada por Moreira Mendes (PPS-RO), com seu nome atual, passando a se designar FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária). Na 54ª Legislatura ela foi novamente registrada pelo deputado Homero Pereira (PSD-MT),

Havia a expectativa de que a frente fosse mais institucionalizada ou formalizada, para que gerasse assim mais credibilidade junto ao eleitorado e maior comprometimento dos envolvidos. O objetivo seria iniciar um ativismo com resultados concretos, que fossem capaz de projetar a figura da bancada, organizada dentro da Frente Parlamentar da Agropecuária, como força a ser ouvida pelo governo em um espectro cada vez maior de questões.

Houve então um fechamento de causa e o aparecimento de um consenso em torno da preferência de que a política agrícola fosse voltada para o grande produtor e para produção para atender o mercado, com fins de exportação e ampliação dos números do agronegócio.

Ela agrega deputados com perfis de centro direita em sua maioria. Buscando tornar-se um fórum de lobby agrícola voltado primariamente para a manutenção da propriedade agrícola nos moldes atuais (afastando a discussão com os movimentos sociais dentro deste fórum), para a grande produção para exportação e dedicada a multinacionais do setor, a FPA criou o Instituto Pensar Agropecuária. Há vantagens de que haja essa sobreposição na identidade do grupo. A FPA é a face do Instituto na Câmara dos Deputados, e o Instituto é a face voltada para as entidades da cadeia produtiva que são filiadas a ele. Não há uma ênfase na promoção do Instituto, e há o entendimento de que sua existência é utilitária. A frente parlamentar seria o formato preferido uma vez que descaracterizaria a atividade de lobby privado e traz segurança ao setores produtivos uma vez que a frente parlamentar é instrumento utilizado dentro do Congresso Nacional e é referendado pelas práticas políticas vigentes..

A informalidade com que atua uma frente parlamentar foi motivo de preocupação inicial, pois a possibilidade de formar canais efetivos de comunicação com a cadeia produtiva necessitava pelo menos de que fosse registrada a personalidade jurídica, para que assim se pudesse efetivar aluguel de imóvel, e compra de móveis para um ambiente de reuniões, que passariam a ser ordinárias e semanais.

Com a formação do Instituto Pensar Agropecuária, a frente parlamentar conseguiu levantar fundos para que se efetivasse uma equipe técnica, que produz pareceres e acompanha tramitação de temas de interesse da frente e faz análises técnicas das implicações destes projetos. Assim, ela abastece os deputados e senadores participantes da frente parlamentar com informações aprofundadas do tema.

Graças à essa estrutura, a Frente Parlamentar da Agropecuária se vangloria de ser a única frente propositiva e não apenas reativa e pontual. É consenso entre os entrevistados de que o Código Florestal surgiu nas discussões da FPA, e foi de total iniciativa de seus membros. O governo teria tido papel reativo à proposição do código, que tramitou sendo negociado ao mesmo tempo em que o governo necessitava da aprovação da lei Geral da Copa.

As reuniões da Frente Parlamentar da Agropecuária ocorrem na sede do Instituto Pensar Agropecuária, localizada em uma casa no Lago Sul, em Brasília. Suas reuniões costumam ser cheias. Na segunda de manhã, a coordenação técnica se reúne com sua equipe para discutir os desafios da pauta da semana do Congresso Nacional e para preparação de futuras reuniões com as entidades filiadas ao Instituto e parlamentares. Pela tarde, há a reunião com as entidades que representam diferentes cadeias do setor produtivo agrário. Estas entidades organizam as demandas dos produtores, distribuidores e trabalhadores de uma cadeia produtiva específica do setor (como suínos, aves, etc.), e as apresenta em forma de demanda à coordenação da frente. A coordenação da frente parlamentar é dividida em seis subcomissões temáticas, coordenadas por especialistas temáticos: questão fundiária (sobre propriedade da terra), infra estrutura e logística, defesa agropecuária, legislação trabalhista, meio ambiente e política agrícola. Na terça, há um almoço entre deputados e coordenação para que estratégias

políticas sobre a pauta da semana sejam acertadas, para que assim sejam aplicadas no decorrer da semana.

Segundo o a direção executiva da frente parlamentar, a sua principal pauta no Congresso Nacional é a segurança jurídica da terra. Este termo, repetido várias vezes por seus membros, é entendido na prática como uma requisição de garantia absoluta de propriedade da terra e garantia de estabilidade (e possível expansão) da política de créditos e incentivos à política agrícola.

Apesar de não ser a maior em número, a frente é reconhecida pela pressão que consegue exercer quando esta fecha questão. O fato de que há negociações de caráter suprapartidário não se choca com a supremacia da representação partidária. Várias lideranças assinam o termo formal da frente, sendo, segundo entrevistados, tema de consenso que um deputado obedecerá as orientações de sua liderança partidária *a priori*. Assim, a frente não faz censura a deputados que votem com seus partidos caso estes fechem questão contrariando interesse da frente.

"Na prática, as lideranças partidárias são participantes da FPA e estão cientes do que acontece nas reuniões. Suas orientações não costumam causar constrangimento na frente até porque muitas das decisões são convergentes com o que a frente espera, e então esse conflito na prática não ocorre" Paulo Márcio - Coordenador Técnico da FPA

Há o interesse primário da frente de manter seu assunto sempre em pauta, sendo que sua ambição última é que esta influa em temas para além de seu assuntos originais. passando assim a se comportar de fato como uma bancada. A ideia do lobby institucionalizado feito pela FPA visa criar a influência absoluta de um grupo de parlamentares sobre a política agrária no Brasil;

O poder da frente se não se concentra em números efetivos, mas na sua capacidade de mobilização. dentro das duas casas. A frente conta com a assinatura de 166 deputados ativos e 11 senadores, sendo 177 no total. Mas pelas regras internas da frente, cada participante deve trazer mais um voto dentro da Câmara dos Deputados. Isso acontece com freqüência e é o modelo de mobilização utilizado pela FPA. Ela se relaciona bem especialmente com

outras bancadas de caráter patronal. Ainda, há aqueles parlamentares que não assinam o termo de adesão da frente mas se entendem participantes dela, inclusive freqüentando suas reuniões. Outros, que assinam, não possuem eles mesmos propriedades rurais ou exercem atividades relacionadas à terra, mas votam em favor dela em plenário. Esse tipo de participação é comum, e visa reciprocidade.

A FPA possui posto chave na Comissão de Agricultura e Abastecimento e usa das prerrogativas da Comissão como ferramentas de atuação política. O poder convocatório da Comissão é um forte exemplo para trazer membros do governo para dialogar com membros da bancada. A FPA possui destaque nas negociações que ocorrem nesta comissão e em algumas situações o governo é negocia diretamente com um representante da frente.

Em outubro de 2013, Marina Silva recusou o possível apoio do DEM, na figura de Ronaldo Caiado, para composição de chapa para as eleições presidenciais de 2014. Diante da reação negativa, a bancada saiu em sua defesa pública e acusou Marina de sectarismo político, por ignorar uma aliança com um representante ruralista em nome da ideologia, sendo assim possível inimiga do setor agrário (do qual o deputado é figura histórica). A pauta ambientalista de Marina Silva é vista com fortes reservas pela agremiação, já que seus maiores inimigos declarados são a FUNAI (em especial seus antropólogos), os movimentos de contestação do uso da terra ou a favor da reforma agrária.

Um fator de força dos ruralistas é a utilização do espírito de corpo dos deputados, em especial os que atuam de forma independente das orientações programáticas de seus partidos. A vivência congressual possibilita as trocas de apoios a partir dos interesses pessoais e dos grupos que financiaram ou apoiaram as campanhas de diversos candidatos em comum. A Bancada Ruralista serve, de certa forma, de guarda-chuva para diferentes interesses além dos do agronegócio.

O ano de 2013 foi o melhor ano da Frente Parlamentar da Agropecuária de sua criação. Em 2013, os ruralistas conseguiram colocar seus membros em posições estratégicas para influir em todos os seus temas de interesse, impondo derrotas consecutivas ao governo.

A PEC 215/2000 (passa a ser competência exclusiva do Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas e a ratificação das terras indígenas já homologadas) foi aprovada na Comissão de Constituição de Justiça, sendo que a maioria dos deputados nesta comissão atuam na FPA. Os ruralistas contavam com ao menos 15 votos na Comissão, de um total de 21, obtendo 72% de apoio. Acusam a FUNAI de ter pago a passagem para que índios viessem até Brasília realizar protesto contra a apreciação da PEC 215 na ocasião, ocorrida em sessão de 12 de dezembro de 2013 da CCJ na Câmara dos deputados. De forte apelo corporativista, a PEC 215 traz à tona a insatisfação do parlamento com o Poder Executivo durante o governo Dilma Roussef ao tentar lhe retirar uma prerrogativa de negociação que é específica. Na prática, é entendimento comum que o ritmo de demarcações deve diminuir ou em hipótese paralela adotem um padrão "*gerrymander*", onde a demarcação ficaria seriamente comprometida.

A Frente Parlamentar da Agropecuária também conseguiu a não apreciação da PEC 57 no seu sentido original, influenciando o relator Romero Jucá a colocar nela emendas sugeridas pela FPA quando esta foi votada na Câmara dos deputados. A PEC 57 trata do trabalho escravo, e os deputados fizeram constar no texto aprovado pela Câmara (a partir daí PEC 57-A) uma modificação na definição do que seria o trabalho escravo, destoando da definição da OIT e do conceito original e assim dificultando o flagrante. A preocupação dos ruralistas se dá no ponto em que a emenda original previa a perda da propriedade onde fosse constatada situação de trabalho escravo pelos fiscais do Ministério do Trabalho. O entendimento de que possa haver confisco fere a questão da inviolabilidade da propriedade privada, como atesta os entrevistados, e gera a repetida insegurança jurídica no campo.

O argumento da falta de segurança jurídica no campo é disseminado baseado numa expectativa de que o Ministério do Trabalho e Emprego é irresponsável na fiscalização e utilizaria suas atribuições para constranger o produtor rural. Nas discussões, são expostos temores de que haja confisco de uma propriedade inteira por causa da "distância da cama entre os trabalhadores," por causa da possível qualidade ruim da água ou comida ou baseado em relato "de má fé de algum empregado". Esta insegurança jurídica causaria perdas ao país ao não deixar claro quais as possibilidades de

intervenção do governo na questão agrária, o que supostamente estaria minando futuros investimentos e incapacitando o crescimento econômico.

No entendimento da frente, o Estado está sempre se articulando contra o setor do campo em nome de interesses não justificáveis, já que atrapalha a maximização do setor produtivo, única dimensão levada em conta nas ações da FPA. Ronda no ideário dos envolvidos discurso de forte viés liberal, em que a terra é recurso produtivo e a ela cabe quem tiver interesse e capacidade de produzir, sendo o papel do estado apenas garantir esta propriedade. Aqueles que estão excluídos do processo ou reivindicam a terra para uso social são inimigos naturais no discurso da frente, pois rompem com o paradigma da maximização, e em tese, trazem com eles a ineficiência econômica sistêmica. Estes, antes de serem reflexos de processos sócio econômicos históricos, são sempre culpados da própria situação.

Assim, mantém posição contraditória no momento em que são avessos à demarcação de novas terras indígenas, pois não são produtivas, mas ao mesmo tempo cerceiam no discurso a existência da figura do "índio produtor", argumentando que as reservas devem ser intocáveis economicamente. Assim, emperram a discussão ao condenar o índio à um espaço que ele não pode explorar legalmente, ao mesmo tempo que condenam a política pública indigenista do governo ao argumentar que ela afeta a capacidade produtiva do agronegócio ao subsidiar a improdutividade nestas áreas.

4.6.2 Frente Parlamentar Ambientalista

As relações são amistosas com a Frente Parlamentar Ambientalista, registrada pelo deputado federal Sarney Filho (PV-MA), especialmente lembrada na FPA. Sua aparição se dá em 2002, fundada pelo deputado federal Fernando Gabeira (na época PV-RJ) .

Esta frente possui um café da manhã semanal que serve de ambiente de discussão de pauta. As duas frentes parlamentares compartilham 77 assinantes, dentre deputados e senadores, o que representa 43,5% dos assinantes para a criação da Frente Parlamentar da Agricultura. Dessa forma,

há grande interlocução entre as duas frentes, não havendo clima de oposição consistente, apesar dos conflitos pontuais.

A frente se posicionou contra a portaria 303 do STF, que proíbe ampliação de terras já demarcadas e contra a iniciativa que passava a competência de demarcação de terras indígenas para o Congresso Nacional. Nessa ocasião, o deputado Sarney Filho se pronunciou denunciando que isso iria paralisar o processo de demarcação e entrou em discordância com a FPA.

No entanto, ambas as frentes agem em parceria no assunto de biocombustíveis por interesses mais ou menos diversos. Os ambientalistas crêem que desenvolver novas tecnologias para além dos combustíveis tradicionais pode ser uma forma de reduzir a emissão de poluentes, enquanto a Frente Parlamentar da Agropecuária fala em seu discurso que os biocombustíveis são um grande incentivo para o produtor rural.

Defendem que o Brasil diminua a emissão de gases causadores do efeito estufa através da redução do desmatamento na Amazônia. Este, segundo a frente, seria um projeto onde o Brasil só teria a ganhar e poderia utilizar este feito para tomar iniciativa em debates internacionais sobre o clima. Seu custo, segundo seu presidente, seria apenas intensificar políticas existentes.

4.6.3 Frente Parlamentar Evangélica (FPE) e a Frente Parlamentar dos Direitos Humanos

A Frente Parlamentar Evangélica foi registrada apenas na 52ª Legislatura, não sendo registrada daí em diante. Suas motivações para tal podem ser diversas, mas independente de registro, os evangélicos são organizados e se apresentam como frente parlamentar. Eles valem menção pela sua atuação recente, mesmo não sendo formalmente uma frente parlamentar na 54ª Legislatura.

A Bancada Evangélica consegue reunir apoio de outras representações cristãs dentro do Congresso Nacional, quando o assunto é relacionado a direitos do corpo, ou questões envolvendo finanças das Igrejas como um todo. Os evangélicos organizam um culto da frente pela manhã nas quartas feiras, onde utilizam espaço da Câmara para pregação.

Entrevistados na Frente Parlamentar da Agropecuária consideram que há uma relação de apoio pragmático à Frente Parlamentar Evangélica, no qual ambas votam junto em suas questões patronais, reforçando uma atuação que tem como objetivo impor sua pauta. As relações da FPA com a Frente Evangélica seria apenas pontual e renegociadas constantemente. Os evangélicos compartilham 21,51% dos seus membros com a FPA, sendo um total de 17 deputados. Tendo em mente que a Frente Parlamentar Evangélica não é uma frente parlamentar formal registrada em ofício, ela não possui lista fundadora com o mínimo de 198 assinaturas, e conta com 79 membros de acordo com divulgação própria.

Não raro as frentes são criadas para fazer oposição uma às outras. Na 54ª legislatura (2013), tivemos o caso em que após a perda da Comissão de Direitos Humanos para o PSC, foi fundada a Frente Parlamentar dos Direitos Humanos motivada pelos ex-membros que atuavam nesta Comissão, especialmente nas figuras dos deputados Érika Kokay (PT-DF) e Jean Willys (PSOL - RJ), que desconfiavam da direção que seria dada aos trabalhos ditados pelos seus novos ocupantes.

A Frente Parlamentar dos Direitos Humanos se refugiou dentro de uma estrutura formal na Câmara, a Comissão de Cultura, criando a Subcomissão de Direitos Humanos que organizava seus trabalhos a partir da frente, dando-lhe assim rosto institucional. É notável dizer que as prerrogativas institucionais entre os dois fóruns (Comissão e subcomissão) são completamente assimétricas, mas isso não impediu que houvesse enfrentamento midiático por todo o período e constante presença de manifestantes nas reuniões da Comissão de Direitos Humanos presididas pelo deputado pastor Marco Feliciano (PSC-SP).

Por fim, a subcomissão foi extinguida pelo presidente da Casa, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), a pedido do deputado João Campos (PSDB-GO), que julgou que o tema abordado pela subcomissão era inválido uma vez que se

sobrepuja a uma Comissão pré existente. A vitória dos evangélicos se confundiu com o ato institucional, uma vez que eles mesmo não possuem garantias de que continuarão no controle da Comissão dos Direitos Humanos. O poder mobilizatório levantado pela frente parlamentar e sua solução para se institucionalizar, foi notável e ajudou a garantir paralisação decisória enquanto os deputados evangélicos dominaram a Comissão. Os evangélicos tiveram um desempenho fraco e suas propostas não andaram.

Considerado vitória da FPE, parlamentares atuantes da frente conseguiram apensar o PLC 122/06 projeto que criminalizava a homofobia foi apensado à reforma do Código Penal, jogando no limbo uma das principais reivindicações de grupos de defesa de direito LGBTT.

Ao final do ano, a Comissão de Direitos Humanos aprovou o projeto do executivo que reserva 20% das vagas de concursos públicos para negros como forma de apaziguar os ânimos e aliviar acusações de racismo.

4.6.4 - Frente Parlamentar da Educação

A frente parlamentar da educação conta com registros na 52ª e 54ª Legislaturas. Já na 52ª legislatura já aparecem as frentes parlamentares da educação, do ensino à distância e da educação profissional. Na 53ª estas frentes continuam a existir com exceção da frente da educação. na 54ª existem a frente parlamentar mista pela educação no campo, a que defende a educação domiciliar e a educação a distância.

Em seu campo de interesse, trabalham notadamente três vertentes, a que defende os interesses de escolas e universidades privadas, as que defendem o ensino público e as que defendem entidades ligadas à filantropia ou ao ensino religioso.

Possuiu atuação importante nas discussões do Plano Nacional de Educação, que traçou diretrizes para a área para até 2020.

4.6.5 - Frente Parlamentar da Saúde

A Frente Parlamentar da Saúde foi inscrita em 24 de junho de 2004 (52º legislatura), pelo deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS). Junto com ela, haviam a Frente em Apoio às Cooperativas de Saúde e a Frente em Defesa das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e entidades filantrópicas da Área de Saúde. A partir da 53ª legislatura, a frente Parlamentar da Saúde não foi mais registrada.

Isso não a descaracteriza como Frente Parlamentar para fins de divulgação. Os meios de comunicação da Câmara dos Deputados reconhece frentes parlamentares sem registro e as confunde com bancadas suprapartidárias.

A Frente Parlamentar da Saúde foi contra a unificação de quatro tributos prevista no texto da reforma tributária, cujo relator era o deputado Sandro Mabel (PR-GO em 2009). A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); e a Contribuição social do Salário-Educação seriam fundidas no novo Imposto sobre Valor Adicionado Federal, o IVA-F. Por outro lado, segundo a proposta, a Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) seria incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Um dos receios da bancada da saúde é que a seguridade social – previdência, saúde e assistência social - perca recursos, já que o projeto retira suas duas fontes de receita específica (COFINS e CSLL).

As modificações recaem em cima de taxações que possuem destino fixado em lei. Esses destinos seriam desconsiderados uma vez que os impostos fossem fundidos

Também é lembrada pela sua atuação na Emenda 29 que foi promulgada pelo Congresso no ano 2000, e obrigou os estados e os municípios a aplicarem, respectivamente, 12 e 15 por cento da arrecadação de impostos em ações e serviços de saúde. A União deveria investir o mesmo valor de 1999, acrescido de, no mínimo, 5 por cento, com correção pela variação nominal do PIB nos próximos anos. A regulamentação desses percentuais, no entanto, ainda depende da aprovação de um projeto de lei

complementar (PLP 306/08), que começou a ser votado no Plenário da Câmara, em 2008. Mas a votação no entanto ficou emperrada por causa da polêmica em torno da criação da CSS, a Contribuição Social para a Saúde, para substituir a extinta CPMF. Depois de um impasse que durou 12 anos, a Frente Parlamentar conseguiu a aprovação do texto que virou a Lei Complementar 141/12, negociada diretamente com a bancada.

4.6.6 Frente Parlamentar de Combate ao Crack

Fundadas quase ao mesmo tempo durante a 53ª legislatura, duas frentes contra o crack foram registradas, pelos deputados Fábio Faria (PMN-RJ) e Alcení Guerra (DEM-PR). Atualmente, duas frentes parlamentares mistas possuem registro, uma de Fábio Faria (2011) e outra do dep. Protógenes Queiroz (PCdoB-SP)(2013), diante da inatividade da primeira.

Sua ação parece limitada ao acompanhamento de políticas pré-existentes, e renova o discurso acerca da internação compulsória que ronda o tema. Este tema ainda possui o apreço dos evangélicos, que possuem trabalhos de recuperação de dependentes e de setores da saúde ligados às clínicas de tratamento. Esta é a maior frente atuante do Congresso Nacional e possui 321 parlamentares membros.

A frente assiste com ressalvas a experiência em São Paulo contra o uso do crack, diante do desgaste do discurso conservador sobre o tema. Carece, como todas as outras frentes, de poder real de implementação de ação, e portanto apesar de ativa, sua capacidade de influência é limitada.

4.7 Reflexão Acerca da Proliferação de Frentes Parlamentares

Um dos fatores que podem ter contribuído para o aumento das frentes parlamentares é a diversificação dos debates dentro dos foros democráticos. O crescimento dessa forma de atuação mostra que novas demandas precisam ser canalizadas a ponto de serem tratadas no ambiente político. Esse processo fortalece o regime democrático e insere dentro do parlamento demandas que antes passariam negligenciadas. A presença desses foros areja o debate político, fazendo a ponte entre instituições políticas formais e entidades da sociedade civil, trazendo novos pontos de vista que ajudam a formar opiniões mais refinadas.

Em seu primeiro momento, as frentes parlamentares costumavam agregar todos os parlamentares interessados em um tema. Estas frentes parlamentares servem para que seja feito acerto de posições perante as comissões, mas geralmente carecem de consenso. Nesse ponto, a frente parlamentar é composta de deputados de todo o espectro político. Seus representantes costumam representar uma ala ligada a entidades privadas, uma ala à políticas do Estado, e uma terceira, nem sempre presente, que possui fins filantrópicos. O consenso das frentes nesse formato gira apenas em torno de questões tributárias que coloca em lados opostos interesses do setor contra interesses do governo.

Por exemplo, a Frente Parlamentar da Saúde foi inscrita em 24 de junho de 2004 (52º legislatura), pelo deputado Darcísio Perondi. Junto com ela, haviam a Frente em Apoio às Cooperativas de Saúde e a Frente em Defesa das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e entidades filantrópicas da Área de Saúde. A partir da 53ª legislatura, a Frente Parlamentar da Saúde não foi mais registrada. No seu lugar ficaram frentes que defendem as Casas de Misericórdia (organizações filantrópicas), de apoio aos agentes de saúde e do profissional de saúde (trabalhista). Na 54ª legislatura, já são sete as frentes que tratam do tema. Fenômeno parecido aconteceu com a frente da Educação.

Capítulo 5

5.1 Observações Finais e Conclusões

As lideranças partidárias possuem preferências negativas, ou seja, além de promover sua própria agenda, há temas em que atuam para que não passem à discussão, sendo uma forma de não decisão. Alguns temas são interesses específicos demais para possuir capacidade mobilizatória serem discutidos no âmbito do partido ou não representam o interesse da maioria dele. Os parlamentares que estão fora da cúpula partidária, não querendo produzir motivos que o desgaste com seu partido, mas ainda buscando e necessitando responder às suas demandas específicas, buscaram um meio alternativo de ação, de acordo com as teses de hegemonia do executivo.

A corrente que frisa sobre o enfraquecimento partidário, poderia supor que as frentes parlamentares são construídas justamente porque o sistema partidário constituído dentro do Congresso Nacional não possui capacidade de resposta frente às demandas que lhe são impostas. Os parlamentares então buscariam uma via de ação, focada nos seus interesses, fora da ação do partido, que às vezes tenta lhe restringir a ação. As frentes parlamentares poderiam ser uma poderosa ferramenta para se questionar a ordem constituída dentro do Congresso Nacional, fortemente centralizada na figura das lideranças partidárias. Mas não parece ser isto que ocorre.

As frentes dão indícios de que aparecem para suprir as falhas do sistema partidário brasileiro, complementando-se à ele e reforçando o papel do partido em sua proposta enxuta, focada na condução do processo legislativo e do processo eleitoral. Dentro do Congresso Nacional, percebe-se que as frentes agem como um canal para se aproximar de novas formas de demandas da sociedade. Normalmente são criadas no furor do momento em que o tema aparece na mídia, servindo de palanque imediato àqueles que sabem aproveitar a oportunidade. Algumas dessas frentes, depois de criadas, nunca mais voltam a se reunir, ou realizam apenas algumas reuniões e desaparecem com o fim da legislatura. Mas cabe a elas o monopólio do tema, se bem

constituídas e organizadas. Buscam continuamente estar em contato com as lideranças partidárias, e as lideranças com elas. Seu foco de ação é tornar visíveis as suas demandas, as quais elegem como tema e único ponto de discussão do grupo, para colocá-las nas pautas das respectivas comissões.

Sendo porta voz de um interesse selecionado escolhido estrategicamente ou até criado pela frente em alguns casos, o controle sobre a discussão é muito maior do que se a questão fosse imposta na pauta por algum agente externo. Este maior controle gera expectativa de retorno político mais facilitado através destes fóruns. Ainda, há a possibilidade de seguir um curso de ação (semi) independente do partido, onde a ascensão e o prestígio são a maior recompensa. Revezes nesse sentido podem ser contornados com o simples abandono da frente parlamentar. Não sendo via central para ação (como é a participação em uma comissão, por exemplo), não há forte cobrança de resultados, mas há alta expectativa de ganhos políticos caso estes sejam positivos.

Ainda, frentes são criadas também para suprir as demandas de alguns partidos pequenos. Aglomeram assim, parlamentares dos mais diversos partidos, mas que possuem os mesmos interesses da frente parlamentar. Assim, o partido pequeno consegue mostrar alguma força, e conseguem colocar em contato com os meios de decisão parlamentares que não teriam meios de representação própria a não ser na voz da sua liderança. Sua atuação pode se dar de maneira um pouco mais influente do que dentro dos blocos partidários, onde a liderança destes partidos carecem de prerrogativas de representação.

Pode ser mecanismo dos nãnicos, sejam partidos ou deputados sem influência, que se vem normalmente presos às lideranças partidárias, buscando uma forma de se libertar. Ganham visibilidade justamente por se tornarem "donos" do tema num primeiro momento, além de ganharem um canal de acesso direto à liderança do partido. Assim, a total falta de custos políticos e o benefício que uma frente bem organizada pode trazer é altamente estimulante ao agente racional, que, quando obtiver a oportunidade, a crie.

Na 52ª legislatura era mais comum o perfil de frentes que possuíam um tema amplo e assim contavam com interesses antagônicos entre si. Estas

frentes se mostraram incapazes de ir além do que fosse consenso entre o setor privado, público e filantrópico. Ilustrando com os casos das importantes frentes parlamentares da Educação e da Frente Parlamentar da Saúde, há tendência de que haja um desmembramento dos temas em frentes com espectro menor e mais especializado, de forma a "enxugar" os interesses que atuam dentro dela. Estas passam a se focar nas categorias trabalhistas ou patronais que atuam nos setores, afastando a busca do consenso em nome do sucesso concreto.

Não raro as frentes são criadas para fazer oposição uma às outras. Na 54ª legislatura, tivemos o caso inédito em que após a perda da Comissão de Direitos Humanos para o PSC, foi fundada a Frente Parlamentar dos Direitos Humanos motivada pelos ex membros da comissão. Esta se refugiou dentro de uma estrutura formal na Câmara, a Comissão de Cultura, criando uma subcomissão que organizava seus trabalhos a partir da frente. É notável dizer que as prerrogativas institucionais entre os dois fóruns são completamente assimétricas, mas isso não impediu que houvesse enfrentamento midiático por todo o período e constante presença de manifestantes nas reuniões da Comissão de Direitos Humanos presididas pelo deputado pastor Marco Feliciano (PSC-SP). Por fim, a subcomissão foi extinguida pelo presidente da Casa, que julgou que o tema abordado pela subcomissão era inválido uma vez que se sobrepunha a uma Comissão pré existente. O poder mobilizatório, no entanto, foi notável e ajudou a garantir paralisa decisória enquanto os deputados evangélicos dominaram a Comissão.

Com a proliferação das frentes parlamentares, o partido pode se concentrar mais nas questões governamentais, mais abrangentes. Os parlamentares não precisam mais disputar espaço para seus interesses mais específicos dentro da arena do partido, o qual se mantém mais seguro de desavenças internas. Os líderes sabem que as frentes parlamentares possuem força, e por isso se atentam a saber o que acontece dentro delas, como visto na altíssima participação deles nas mesmas. Elas são um foro em separado de questões estratégicas, sempre menos abrangentes, mas de imensa relevância no jogo político.

Percebe-se ainda que o nível de participação dos líderes partidários nas frentes parlamentares, é alta. Nos trabalhos de Frade (1996), parecia haver um pequeno distanciamento dos líderes em relação à participação nas frentes,

provavelmente por ser um fenômeno ainda não consolidado àquela época, se comparado com os índices de participação atuais. Naquele momento as frentes não eram inscritas formalmente, o que passou a ocorrer apenas depois de 2005.

Percebe-se que o ato de criação de uma frente parlamentar se dá também por um ato de coleguismo. Há expansão numérica consistente se compararmos com sua atuação antes de 2002. Esta expansão não representa um crescimento contínuo, e não foi acompanhado de qualidade representativa. Os incentivos para se tocar uma bancada representativa de interesses eram outros, e a bancada por regra era avessa à mídia e sua atuação se dava longe da vista.

Houveram alguns problemas menores, como o não registro dos participantes de cada frente parlamentar na 52ª e de parte da 53ª legislatura. Algumas inferências foram feitas com os dados disponíveis, mas houve a impossibilidade de traçar um perfil segura da participação através das legislaturas. Isto, no entanto, não ocorreu com outros dados levantados.

Apesar da inatividade percebida a maioria destas instituições, algumas delas conseguiram se solidificar como bancadas de interesse que agem de maneira efetiva. Institucionalizadas, possuem reconhecimento formal da Câmara dos Deputados e trânsito livre dentro dos debates do Congresso Nacional. Há interesses aparentes sendo postos em marcha para que estas instituições ganhem mais espaço institucional dentro da Câmara dos Deputados. O PRC 52/2011 abre brecha para uso de recursos midiáticos das Casas para divulgação das iniciativas das frentes parlamentares. Ele define ainda a publicação das atividades da frente parlamentar por via eletrônica, designando que o custo para efetivação dessas medidas sejam arcadas pela Câmara dos Deputados. Na prática, recursos pré existentes da TV Câmara e do site oficial da Câmara dos Deputados são utilizados para divulgar encontros e eventos das frentes parlamentares em forma de notícia.

O ganho de importância das frentes parlamentares aos olhos da política tradicional parece ser concreto, uma vez que todos os deputados federais são assinantes de ao menos uma frente e 28,8% são presidentes de ao menos uma. O fenômeno corre predominantemente na Câmara dos Deputados havendo pouco interesse dos senadores.

Para se conseguir tal cifra de 198 assinaturas, percebe-se que os parlamentares costumam assinar para a criação de frentes esperando reciprocidade futura, não necessariamente criando outra frente. A assinatura é um ato praticamente sem custo político para o assinante, que possui expectativa de ganhos em potencial. A assinatura na ata de criação de uma frente parlamentar não gera qualquer obrigação ao deputado ou senador.

Percebe-se então que as frentes surgem como uma comodidade política dentro do poder legislativo, que delimitam bem interesses e facilitam inclusive aos líderes partidários a sua ação. As frentes parlamentares torna mais claros os interesses dentro do Congresso Nacional. Elas não fazem objeções diretas aos partidos, não pretendem tornar-se a arena principal de discussões, mas desejam ser a arena onde se discute os assuntos que geralmente não geram maiorias dentro do próprio partido, por falta de interesse dos colegas partidários. Cabe sinalizar que com isso, elas podem angariar apoio substancial se levado em conta todo o Congresso Nacional.

Finalmente, notamos um novo campo de ação dentro das casas parlamentares. O aprofundamento da pesquisa realizada pode gerar dados que sejam reveladores sobre essa política interna ao Congresso. O longo debate das relações mantidas entre legislativo e executivo vêm ganhando novas formas, que devem ser consideradas em estudos posteriores sobre o tema.

Diante do cenário em que os partidos políticos parecem se aproximar em atuação mais de uma agremiação administrativa do que de fato de partidos políticos, não é inadmissível que após algumas reformas institucionais que corrijam seus problemas (dado o tom do PRC 52/2011), as frentes possam estar aptas a agir em sentido pleno como protagonistas em cada vez mais temas. A Frente Parlamentar da Agropecuária demonstrou que é possível coordenação de estratégia efetiva (e não apenas residual) a partir desses fóruns, e não é impossível e nem improvável que outras frentes parlamentares busquem se organizar a partir de seu exemplo.

De certa forma, a frente parlamentar se apresenta como mecanismo autoritário uma vez que pode na prática ignorar agentes e temas históricos e refundar um tema dentro de um fórum privilegiado, na prática podendo ou não permitir a participação de interessados para além do Congresso Nacional. Isso

permite forte direcionamento de seus trabalhos dentro de uma agenda que não necessariamente precisa ser alvo de consenso da sociedade. Reforça, junto com a proliferação desenfreada e o altíssimo número de participações por parlamentar, o fato de que ainda é uma instituição representativa falha e que precisa de aperfeiçoamento institucional para que seja capaz de transformar seu sucesso em regra.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Câmara dos Deputados do, Edições Câmara. Regimento Interno da Câmara dos Deputados Edição, 2°.ed 2013.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1998.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. 2002. *“Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents” in Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 18, n. 36, June 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200015&lng=en&nrm=iso>.

Desposato, Scott. (2006), "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party-Switching in Brazil's Chamber of Deputies". *American Journal of Political Science*, vol. 50

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Vol. 45, No. 2, pp. 303-44, 2002
_____. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

FRADE, Laura. Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional brasileiro: 1995-1996. Brasília, 1996. 117 f. ; Universidade de Brasília / Departamento de Ciência Política.

_____. Racionalidade e ação coletiva no parlamento. Disponível em
<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e20%Participa%C3%A7%C3%A3o/Racionalidade%20Grupos%20de%20Pressao_pdf>

FREITAS, Andréa. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, Dec. 2012. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00115258201200040004&lng=en&nrm=iso>

FLEISCHER, D.V. "Os Partidos Políticos," IN: Avelar & Cintra (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004, pp. 249-283.

_____ entrevista ao portal IG Último Segundo, disponível em ,
<<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-12-09/brasil-tem-uma-oposicao-muito-fraca-diz-david-fleischer.html>>

GUARNIERI, Fernando Henrique Eduardo. A força dos "partidos fracos" - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GRAZIANO, Gigi - Lobbying, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano in: *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994,

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.7, p.349-385, jan/abr. 2012.

LIMONGI, Fernando. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. In *BIB*, São Paulo, semestre 1, n. 55, p. 7-39, 2003.

_____ Democracy in Brazil Presidentialism, Party Coalitions and the Decision Making Process *Novos estud.* - CEBRAP vol.3 no.se São Paulo 2007.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization – The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MELO, Carlos Ranulfo de. (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar, Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

MIRANDA, Geralda Luiza. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. 204p. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais. 2008.

_____ A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 18, n. 37, Oct. 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300013&lng=en&nrm=iso>.

OLSON JUNIOR, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, c1965. 186 p

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo , v. 27, n. 4, Dec. 2007 .

QUEIROZ, Antonio Augusto de. *Por dentro do processo decisório – como se fazem as leis*”. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 2006 Disponível em < <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes>

diap/viewcategory/17-por-dentro-do-processo-decisorio-como-se-fazem-as-leis-abril-de-2006>

SARTORI, G. *Partidos Políticos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de campanha no horário eleitoral gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 277-301, 1999.

SHEPSLE, Kenneth. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v.1, 1989.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. EDUSP: São Paulo, 1998.

VIANNA, L. J. W.; BURGOS, C. M. M. B.; SALLES, P. . Dezesete anos de judicialização política. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 19, 2007

VIGNA, Edélcio. Bancada Ruralista - o maior grupo de interesse do Congresso Nacional. Brasília: INESC Instituto de Estudos Socioeconômicos, outubro 2007 - Ano VII - nº 12

Anexos

Roteiro das entrevistas semi-estruturadas

Os Partidos políticos (Especialistas)

1) Qual o papel, na opinião do senhor(a), os partidos políticos exercem no Congresso Nacional?

2) Qual o grau de controle que o senhor(a) crê que o partido político exerce sobre o parlamentar em geral?

3) Como o(a) senhor(a) avalia a disciplina partidária em plenário como um todo durante o governo Dilma Roussef?

4) Na opinião do(a) senhor(a), os(as) deputados/senadores votam fielmente com que dizem suas legendas? Mesmo em votações fechadas?

5) Quais seriam, na opinião do(a) senhor(a), os motivos que levam à disciplina partidária?

6) Como são as relações das lideranças dos partidos com seus liderados na sua opinião?

7) O senhor(a) crê que há espaço para ação parlamentar fora do agrupamento partidário?

8) O senhor(a) concorda que os partidos atuais carecem de ideologia? Por quê? Quais seriam os motivos que levam a tal?

9) O sistema partidário está em crise na opinião do senhor(a)? Quais seriam os principais sintomas na opinião do senhor(a)?

Percepção sobre as Frentes Parlamentares (Especialistas e Email)

10) Na visão do senhor(a), qual o papel desempenhado pelas frentes parlamentares no Congresso Nacional?

11) Quais as vantagens de se participar ou criar uma frente parlamentar para o congressista?

12) A qual fator o senhor(a) atribuiria a proliferação observada no número destas instituições?

13) Qual seria, na opinião do senhor(a), a frente parlamentar mais influente no Congresso Nacional?

14) Como o senhor(a) crê que os temas discutidos no âmbito das frentes parlamentares impactam em votações no plenário?

15) O senhor(a) crê que as frentes parlamentares possuem papel decisivo em algum tema em discussão?

16) O senhor(a) crê que a atuação das frentes parlamentares se chocam com interesses dos partidos políticos em geral ou de suas lideranças?

17) O senhor(a) crê que as frentes parlamentares facilitam a discussão política? Por quê?

18) O senhor concorda que é sempre mais fácil mobilizar parlamentares do próprio partido do que da mesma "bancada"?

19) É possível que as frentes parlamentares possam retirar temas da pauta dos partidos políticos, contribuindo para o "esvaziamento ideológico"?

20) Já presenciou situação em que uma frente demonstrou ação decisiva em decisão obtida em plenário? Como foi?,

21) O senhor acredita que alguma frente parlamentar consegue agir de modo coeso, a ponto de fazer maioria sistemática sobre temas de seu interesse?

22) O senhor(a) crê que as frentes parlamentares possam ter papel de protagonistas na atuação política dentro do Congresso Nacional?

Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, com fundamento no art. 15, incisos I e VIII, do Regimento Interno ,

RESOLVE:

Art. 1º Fica criado o registro de Frentes Parlamentares perante a Mesa da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a

associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

Art. 3º O requerimento de registro de Frente Parlamentar será instruído com a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar e o estatuto da Frente Parlamentar.

Parágrafo único. O requerimento de registro deverá indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

Art. 4º As Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato poderão requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas.

Art. 5º As atividades das Frentes Parlamentares registradas na forma deste Ato serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet.

Art. 6º Este Ato da Mesa entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Mesa Diretora, em reunião de 13 de julho corrente, ao examinar o Processo nº 133.572/05, firmou entendimento no sentido de que fossem indeferidos requerimentos oriundos de Frentes Parlamentares e outros grupos congêneres, não constantes da estrutura da Câmara dos Deputados, que importem gastos ao erário, conforme parecer do Relator, Deputado Inocêncio de Oliveira.

Fomos, então, encarregados da elaboração do presente anteprojeto para regulamentação da matéria. A nosso ver, o tema pode ser disciplinado por Ato da Mesa, eis que não se pretende legislar sobre a atuação das Frentes

Parlamentares, que pode se estender extra-muros. Busca-se tão-somente limitar ao máximo a utilização de recursos públicos para atendimento de pleitos de Frentes Parlamentares.

Nesse passo, consideramos necessário criar, junto à Mesa, o registro das Frentes Parlamentares com número de integrantes significativo, de, no mínimo, um terço de membros do Poder Legislativo Federal.

Assim, para os efeitos do Ato da Mesa, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

O requerimento de registro será instruído com a ata de fundação e constituição da Frente Parlamentar e o estatuto da Frente Parlamentar. Deverá, ainda, indicar o nome com o qual funcionará a Frente Parlamentar e um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar à Mesa.

As Frentes Parlamentares registradas nesta Casa poderão requerer a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas.

Isto porque entendemos que as Frentes Parlamentares desempenham papel singular no processo de consolidação da democracia no País. Destarte, é incontestável o interesse público de incentivar essas associações suprapartidárias de parlamentares, com atuação no aprimoramento do processo legislativo brasileiro.

Nada mais justo, portanto, além de consentâneo com o interesse público, do que permitir a cessão de espaço físico, na medida da possibilidade da Administração da Casa, para a realização de reuniões, com gasto mínimo para a Câmara dos Deputados, o que, a nosso ver, não fere o art. 29 da LDO (Lei nº 10.934, de 11.8.2004), que regulamenta a elaboração da lei orçamentária de 2005.

Outrossim, com o escopo de incentivar e promover os trabalhos das Frentes Parlamentares, o presente anteprojeto prevê que as atividades das Frentes Parlamentares registradas serão amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet.

Consideramos que, nos moldes propostos, o Ato da Mesa alcançará seu objetivo de limitar gastos da Câmara dos Deputados com o atendimento de pleitos de Frentes Parlamentares, ao tempo em que logrará promover o aperfeiçoamento do processo legislativo, por meio do incentivo às atividades das Frentes Parlamentares.

Sala de Reuniões, em 10 de novembro de 2005.

Deputado
Presidente.

ALDO

REBELO,