

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
XII Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Frentes Parlamentares no Brasil: uma primeira incursão comparativa.

Juliana Aparecida Sousa Carvalho
(DCP-USP)

Trabalho preparado para apresentação no XII
Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 26 a 30 de setembro
de 2022.

SÃO PAULO
2022

Resumo

Este trabalho tem como objetivo preencher uma lacuna importante na literatura sobre frentes parlamentares no Brasil: a ausência de análises comparativas desse fenômeno com outras representações do mesmo tipo ao redor do mundo. A ideia é apresentar as características principais dos nossos grupos suprapartidários comparadas às informações que temos sobre outros grupos do mesmo tipo, especialmente nos EUA, mas também em outros países. Como veremos, apesar da semelhança na definição e de certa forma, no escopo da atuação, algumas diferenças são notáveis. A partir de duas principais análises desenvolvidas sobre o caso americano, poderemos comparar, em primeiro lugar, a maneira como as frentes parlamentares se distribuem no Brasil, segundo as suas finalidades, bem como sugerir se é possível observar a participação dos deputados nas frentes como uma tarefa de sinalização ao eleitorado. Através dessa comparação, o principal argumento deste trabalho – ainda em fase inicial – é que o comportamento diferenciado dos parlamentares brasileiros em relação aos padrões já observados em outros países, pode ser explicado pela forma como as eleições são realizadas no Brasil e pela maneira como as frentes foram institucionalizadas.

Introdução

O que sabemos sobre os grupos suprapartidários que compõem a Câmara dos Deputados no Brasil? Quando olhamos para os nossos processos políticos durante a última década, é inegável a presença das frentes parlamentares. Como não poderia deixar de ser, o fenômeno despertou o interesse de estudiosos e, graças ao seu trabalho, no momento em que nos encontramos já sabemos, por exemplo, quais são as características dos parlamentares membros de algumas dessas frentes (Binde, 2018), o tipo de atividade que desenvolvem dentro dos grupos e também no plenário da Câmara (Machado, 2013; Pinheiro, 2010), como buscam influenciar os resultados legislativos de maneira a fazer valer os seus interesses (Xavier, 2015), as dificuldades que encontram nesse processo (Cascione e Araújo, 2019), entre outras coisas. Entretanto, os estudos ainda são muito restritos não somente aos casos mais conhecidos – como as bancadas evangélica e ruralista, ou as Frentes Parlamentares da Agropecuária e da Segurança Pública – como também não avançaram no sentido de comparar os grupos suprapartidários brasileiros com demonstrações do mesmo fenômeno em outros países.

Deste modo, o principal objetivo do presente trabalho é realizar um esforço, ainda não empreendido pela literatura nacional, de comparação das frentes parlamentares brasileiras com outros grupos suprapartidários identificados em outros legislativos, compreendendo de que maneira elas são utilizadas pelos deputados e em quais pontos se aproximam e se distanciam. Como veremos a seguir, uma parte da literatura americana aponta que a participação nos grupos está relacionada aos interesses do eleitorado, mas ainda não temos estudos parecidos sendo desenvolvidos no Brasil. Como uma primeira tentativa de avançar nessa direção, a ideia é contribuir para o entendimento do comportamento das frentes e dos parlamentares brasileiros com base no que já se sabe sobre o fenômeno em outros países.

Uma questão conceitual: a definição de grupos parlamentares temáticos

Antes de avançar para a discussão proposta por este trabalho, é preciso ressaltar que, tal qual ocorre aqui, nos EUA existem dois conceitos que por muitas vezes se confundem quando estamos falando em grupos parlamentares temáticos. Aqui, bancadas temáticas são todos os grupos suprapartidários que existem de maneira informal, sem registro junto à Câmara. Seus análogos americanos são conhecidos como *caucus* – ou *caucuses* no plural – ou *informal member groups*, com a diferença de que, nos EUA, os grupos podem também ser unipartidários.

Caucuses are voluntary groups of members of Congress, without formal recognition in chamber rules [...] that seek a role in the policy process. They enable members of Congress to pursue policy, representation, and reelection goals. (Hammond, 1991, p.278)¹

Entretanto, ambos os legislativos realizaram um esforço, na última década, de regularizar esses grupos parlamentares². A partir daí surgiram as frentes parlamentares e as CMOs, grupos registrados junto à Câmara dos Deputados e à *House of Representatives*, cujas informações estão disponíveis em seus respectivos sites.

No que diz respeito às frentes parlamentares brasileiras, segundo o Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005,

¹ Bancadas são grupos voluntários de membros do Congresso, sem reconhecimento formal no regimento da Câmara [...] que procuram ocupar um papel no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Elas permitem aos membros do congresso que persigam seus objetivos em termos de política, representação e reeleição. (Hammond, 1991, p.278, tradução nossa.)

² Pode-se questionar quais são os interesses do Poder Legislativo ao institucionalizar os grupos, na medida em que não concedem benefícios consideráveis aos que optam pelo registro. Entretanto, essa discussão foge ao escopo deste trabalho.

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. (Câmara dos Deputados, 2005)

As CMOs, por definição, são

[...] organizations of Members who share official resources to jointly carry out activities.... [It has] no separate corporate or legal identity apart from the Members who comprise it... [It] is not an employing authority, and no staff may be appointed by, or in the name of a CMO. A CMO may not be assigned separate office space. (Glassman e Dilger, 2017, p.15)³

Tendo em vista a disponibilidade dos dados, este artigo vai trabalhar apenas com as frentes parlamentares registradas junto ao congresso brasileiro e com as CMOs registradas pela Casa americana. Isso porque, como ambas requerem a apresentação de um documento de solicitação de registro, suas informações ficam registradas nas respectivas instituições, o que torna mais fácil a tarefa de comparação. O quadro a seguir explora as principais características desses grupos formais.

Quadro 1 – Resumo das exigências e prerrogativas para o registro dos grupos.

	O que pede o registro?	Tem direito a espaço físico?	Número de membros	Pode arrecadar fundos?	Pode contratar pessoal?
Brasil	- Nome; - Lista signatária com ao menos 198 membros; - Regulamento;	Uso limitado dos espaços para reuniões, a depender da disponibilidade. Não é fixo;	Mínimo 1;	Não;	Não;
EUA	- Nome; - Declaração de propósito; - Presidente e vice-presidente; - Lista signatária com ao menos 1 membro; - Nome dos funcionários designados para trabalhar nos assuntos da CMO;	Não, apenas os espaços dos parlamentares membros;	Mínimo 198 (entre senadores e deputados);	Os fundos só podem vir dos parlamentares membros e o uso é limitado;	Não, mas podem usar o próprio <i>staff</i> dos parlamentares;

Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados e *House of Representatives*.

A partir do quadro acima, podemos notar que, de maneira geral, no que diz respeito ao registro, as exigências são parecidas, apenas com a clara exceção do mínimo de membros, uma vez que as CMOs podem ser registradas com apenas um membro. A declaração de propósito americana e o regulamento brasileiro, ajudam, entre outras coisas, a classificar os grupos segundo o seu objetivo, e também podem dar pistas sobre

³ [...] organizações de membros que compartilham recursos oficiais para a realização conjunta de atividades... [Não tem] identidade corporativa ou jurídica distinta além dos membros que a compõem... [Ela] não é uma autoridade empregadora, e nenhum funcionário pode ser nomeado por ou em nome de uma CMO. À CMO não pode ser atribuído um espaço de escritório separado. (Glassman e Dilger, 2017, p.15, tradução nossa.)

que tipo de representação de interesses planejam executar. A questão financeira é interessante pois, nos EUA, as CMOs são consideradas quase como extensões dos gabinetes de seus membros. Logo, apesar de não ser possível a contratação direta, é permitido e até esperado que esses usem seus funcionários como *staff*, e os parlamentares também estão autorizados a utilizar – de maneira limitada – fundos próprios na administração das CMOs. Entretanto, não é permitido que fundos oficiais sejam usados para manter os grupos e eles também não podem arrecadar junto a doadores externos. Oficialmente, as mesmas orientações valem para as frentes brasileiras, ainda que se discuta muito se o financiamento de campanhas – não mais permitido por pessoas jurídicas, mas ainda liberado para pessoas físicas – estaria ou não ligado à atuação dessas frentes. De qualquer modo, apesar das tênues diferenças quanto à organização dos grupos, pode-se dizer que suas definições e a maneira pela qual procuram atuar no Poder Legislativo são semelhantes, o que faz com que tarefas de comparação como a empreendida por este trabalho possam ser realizadas.

Questões e lacunas semelhantes

Como assinalado anteriormente, não faltam estudos, nos últimos dez anos, sobre o desenvolvimento e atuação das bancadas temáticas e frentes parlamentares no Brasil (Carvalho, 2022). Entretanto, ainda que a produção seja extensa e tenha analisado das mais diversas formas esse fenômeno, há ainda uma evidente lacuna que diz respeito à comparação desses grupos com seus análogos encontrados em outros países. Pode-se argumentar que esse lapso se deve à ausência do conhecimento da existência desses grupos e até mesmo à dificuldade em acessar a literatura sobre o tema aqui no Brasil, uma vez que os textos estão todos em inglês e que muitos deles sequer são citados pelos textos nacionais mais difundidos sobre o assunto. Entretanto, essas lacunas parecem não ser uma especificidade do caso brasileiro, uma vez que os mesmos problemas que enfrentamos aqui estão presentes também na literatura americana. É o que fica claro com a citação de Miler (2001)

There has been relatively little scholarly attention to congressional caucuses. In general, studies have tended to focus on a small number of caucuses (as opposed to the entire caucus system) or the role of selected caucuses in the policymaking process. (Miler, 2001, p. 892)⁴

⁴ Existe relativamente pouca atenção acadêmica para as bancadas do Congresso. Em geral, os estudos tendem a se concentrar em um pequeno número de bancadas (em oposição a todo o sistema de bancadas)

Como apontado pela autora no trecho acima⁵, além da pouca atenção destinada aos grupos parlamentares suprapartidários, o escopo da discussão desenvolvida no caso americano está restrito a um pequeno número de grupos, ou ao papel que grupos específicos desempenham na produção de políticas públicas. No caso brasileiro, os dados acerca da nossa literatura sobre frentes parlamentares nos últimos dez anos mostram que, dos trabalhos publicados sobre o tema 65% (72 trabalhos) versaram sobre estudos de caso de um ou mais grupos e 28% (31 trabalhos) abordaram o tema sob a ótica da atuação dos grupos em políticas específicas. Sendo assim, apenas 7% tiveram como objetivo uma análise mais geral dos grupos, seja de cunho teórico ou metodológico (Carvalho, 2022, p. 8). Essas informações só reforçam como se faz necessário não só um esforço de comparação das formas de constituição e de atuação desses grupos, mas também quanto à expansão dos conhecimentos mais gerais sobre eles. Ademais, os trabalhos aqui desenvolvidos privilegiaram a análise sob o foco da atuação e do processo legislativo, ou seja, de que maneira os parlamentares fazem uso das frentes para influenciar matérias de seu interesse privado. Entretanto, argumento que há uma outra possibilidade no que tange ao estudo das frentes parlamentares, qual seja, o seu uso como sinalização ao eleitorado. É com base nesse raciocínio e em estudos sobre outros grupos parlamentares suprapartidários que este trabalho será desenvolvido.

A possível relação das frentes parlamentares com o eleitorado: um fator ainda pouco explorado pela literatura brasileira sobre o tema.

Quando se fala em frentes parlamentares no Brasil, muito se discute que, uma das possíveis motivações para que os deputados se sintam atraídos para fazer parte das frentes seria a alegação de que estariam representando estratos de seu eleitorado, e com isso, visando também a eleição e a reeleição⁶. Entretanto, a possível relação entre a participação dos parlamentares em frentes e o seu eleitorado ainda foi pouco explorada pela literatura sobre o tema. A ideia é até elencada em alguns textos mas como o foco

ou no papel de bancadas específicas no processo de elaboração de políticas. (Miler, 2001, p. 892, tradução nossa)

⁵ Ainda que o texto seja de 2001, uma breve busca de material para escrever este texto mostrou que o cenário não sofreu mudanças significativas.

⁶ Em recente trabalho demonstrei que, aparentemente, os deputados membros de frentes parlamentares no Brasil não se reelegem mais do que os outros no geral (Carvalho, 2021).

está sempre em outras questões, a relação com a sinalização ao eleitorado ou em como este influencia ou não a tomada de decisão dos parlamentares aparece de maneira quase imperceptível, talvez porque, como já foi apontado, essa seja uma direção incomum, diferente daquela tomada pela maioria dos trabalhos que prezam por analisar o comportamento dos grupos e a representação de interesses específicos.

Cumprido importante ressaltar que dois trabalhos se aproximam da discussão pretendida por este trabalho, ainda que em movimentos diferentes. O primeiro deles é o texto de Coradini (2010), segundo o qual a participação dos deputados em frentes parlamentares estaria ligada, entre outras coisas, ao patrimônio, à titulação escolar e ao trajeto ocupacional (Coradini, 2010, p. 255). O trabalho desenvolvido por Coradini é importante, entre outras coisas, porque é um dos únicos que se propôs a pensar o surgimento e a atuação das frentes de maneira mais geral. Entretanto, ele nos fala apenas sobre como a participação se relaciona à fatores pessoais dos parlamentares e não sobre como isso pode se associar ou não ao eleitorado.

O segundo trabalho é o de Prandi e Santos (2017) que comparou a posição do eleitorado evangélico, dos parlamentares membros da Frente Parlamentar Evangélica e do Congresso Nacional, de maneira a compreender de que modo estariam alinhados ou não. Os autores mostraram que, de maneira geral, os parlamentares são mais liberais que o eleitorado, demonstrando que não necessariamente a participação de um deputado ou senador em determinada frente reflete inequivocamente a opinião do eleitorado. É preciso destacar, uma última vez, que existem trabalhos como o de Lacerda (2022), que buscam analisar de que modo a expansão de grupos da sociedade civil, como os evangélicos, se reflete ou não na representação política. Contudo, não é tão evidente se e de que maneira isso pode ou não estar relacionado às frentes parlamentares.

Deste modo, apesar da possibilidade de enxergar a participação em frentes parlamentares como sinalização ao eleitorado permear o subconsciente das análises desenvolvidas sobre o tema, ainda não foram desenvolvidos trabalhos com o objetivo de analisar se isso realmente é um fato e de que maneira podemos observá-lo.

Nos EUA, o trabalho de Miler se apresenta como bom exemplo desse esforço. A autora analisou os grupos parlamentares americanos entre os anos de 2003 e 2004, observando o número de membros de cada um e o número de grupos que cada parlamentar fazia parte, e, a partir de uma classificação dos tipos desses grupos,

avançou em direção às características do eleitorado dos deputados membros, como a homogeneidade partidária, econômica e racial do distrito. Segundo Miler, os resultados mostraram que

[...] legislators' choices about caucuses are shaped by their constituents. When looking at the number of caucuses to which legislators belong, legislators who represent more heterogeneous districts belong to more caucuses on average than their colleagues from more homogeneous districts. (Miler, 2001, p.913)⁷

A decisão de participar ou não de um grupo suprapartidário, para Miler, é diretamente influenciada pela composição do distrito pelo qual o parlamentar foi eleito. Ou seja, quanto mais heterogêneo o distrito, maior o número de grupos frequentados pelo deputado. Entretanto, a autora aponta que essa escolha é seletiva, e que os parlamentares não se inscrevem em diversos *caucuses* apenas para demonstrar participação, o que pode significar que eles realmente vêm nesses grupos uma oportunidade de representar os interesses específicos de seu eleitorado.

Como será demonstrado a seguir, ao realizar uma análise similar à desenvolvida por Miler (2001) – com base principalmente na distribuição dos parlamentares brasileiros pelas frentes parlamentares – foi possível notar algumas diferenças de comportamento. Certamente, é possível pensar em uma relação entre a tomada de decisão de participar nas frentes e os interesses do eleitorado. Entretanto, argumento que no Brasil, duas outras características parecem ser levadas em conta pelos deputados: as cadeiras em disputa nos seus respectivos estados e suas relações dentro da Câmara.

Metodologia

Tendo por base as análises já realizadas pela literatura sobre o tema, alguns dados principais sobre as frentes parlamentares no Brasil foram coletados, de maneira a tentar aproximar as informações o máximo possível, possibilitando assim a comparação. No tópico a seguir, serão apresentados os resultados dessa pesquisa. Entretanto, aqui cabem alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, como já apontado, o ponto de partida principal do argumento desenvolvido neste trabalho advém do texto de Miler (2001), de modo que a intenção é analisar se o comportamento dos deputados brasileiros no que

⁷ [...] as escolhas dos legisladores sobre as bancadas são moldadas por seus eleitores. Ao olhar para o número de bancadas a que os legisladores pertencem, os legisladores que representam distritos mais heterogêneos pertencem a mais bancadas em média do que seus colegas de distritos mais homogêneos. (Miler, 2001, p.913)

tange à participação nas frentes parlamentares é similar ou não ao dos deputados americanos nas *CMOs*.

Em seu trabalho, a autora desenvolveu uma classificação desses grupos com base nos interesses defendidos por eles. Contudo, sua classificação parece não se encaixar exatamente nas nossas frentes e se faria necessário criar outras categorias que desviassem do objetivo de comparar objetos com definições semelhantes. Como exemplo, temos o caso das frentes de interesse da indústria/setor empresarial, não abrangidas pela classificação da autora. No Brasil, a única proposta de classificação das frentes parlamentares desenvolvida até agora foi a de Araújo (2016), mas, há certa dificuldade em usar essa classificação para as *CMOs* americanas.

Dito isso, e de maneira a não perdermos esse dado tão importante a título de demonstração das preferências dos interesses defendidos pelos grupos parlamentares suprapartidários, e reconhecendo que toda classificação é de algum modo arbitrária, optei por utilizar a classificação de Glassman e Dilger (2017), uma vez que, além de se tratar da proposta mais recente a esse respeito, suas categorias servem para as frentes brasileiras, sem a necessidade de acrescentar novas classes. Entretanto, apesar de sua utilidade, é preciso ressaltar que algumas melhorias podem ser sugeridas à classificação dos autores, como por exemplo, uma definição melhor do que eles entendem por interesse pessoal. Além disso, não fica muito claro se eles entendem as categorias como excludentes. As definições conceituais das categorias, segundo os autores, são as que seguem:

Quadro 1 – Categorias para classificação dos grupos segundo Glassman e Dilger (2017)

Categoria	Definição
Intrapartidária	Promovem a visão política dos membros de um só partido político com os mesmos interesse;
Interesse pessoal	Se concentram em uma preocupação ampla e única, que muitas vezes estão sob a jurisdição de mais de uma comissão, como as crianças e o meio ambiente;
Indústria	Defendem os interesses de uma determinada indústria;
Regional	Defendem os interesses de uma determinada região;
Estadual	Defendem os interesses de um determinado estado ou distrito;
“Eleitorado” nacional	Advogam pelos interesses de eleitorados particulares, como as mulheres, as minorias e os veteranos;
Diplomacia	Preocupam-se com melhorar as relações internacionais com outros países e regiões.

Fonte: Glassman e Dilger (2017)

No trabalho dos autores, a classificação foi feita a partir do nome das CMOs, e, quando os nomes não eram tão claros quanto aos propósitos do grupo, seus respectivos sites foram consultados. Para o presente trabalho as frentes parlamentares brasileiras em sua totalidade foram classificadas segundo o nome e o regimento registrado por eles. Como apontado no parágrafo acima, não fica muito claro no trabalho dos autores se as categorias são excludentes entre si ou não. De todo modo, a partir das informações coletadas nos regimentos, optei por classificar segundo o que considere os objetivos primários de cada frente. Como não poderia deixar de ser, diferentemente do que ocorre nos EUA, apenas a categoria intrapartidária não foi utilizada, uma vez que não temos frentes parlamentares no Brasil compostas por apenas um partido.

Retornando ao texto de Miler (2001), a próxima etapa da apresentação dos resultados se dará de maneira semelhante à que a autora fez. Em conformidade com os dados coletados por pela autora, analisei as 445⁸ frentes parlamentares registradas na Câmara dos Deputados desde o ano de 2019 – início da 56^a legislatura da Câmara dos Deputados – tomando como referência o número de membros de cada uma delas, o número de frentes a que um mesmo deputado fazia parte, a média de membros, entre outras coisas. A título de comparação e em adição a esses dados, foram inseridas também informações encontradas no texto de Ringe e Victor (2014) sobre a composição de grupos parlamentares em outros três países. A intenção é mostrar como o comportamento dos deputados brasileiros destoa dos demais parlamentares dos países analisados e aventar as possíveis explicações para esse fenômeno.

Resultados

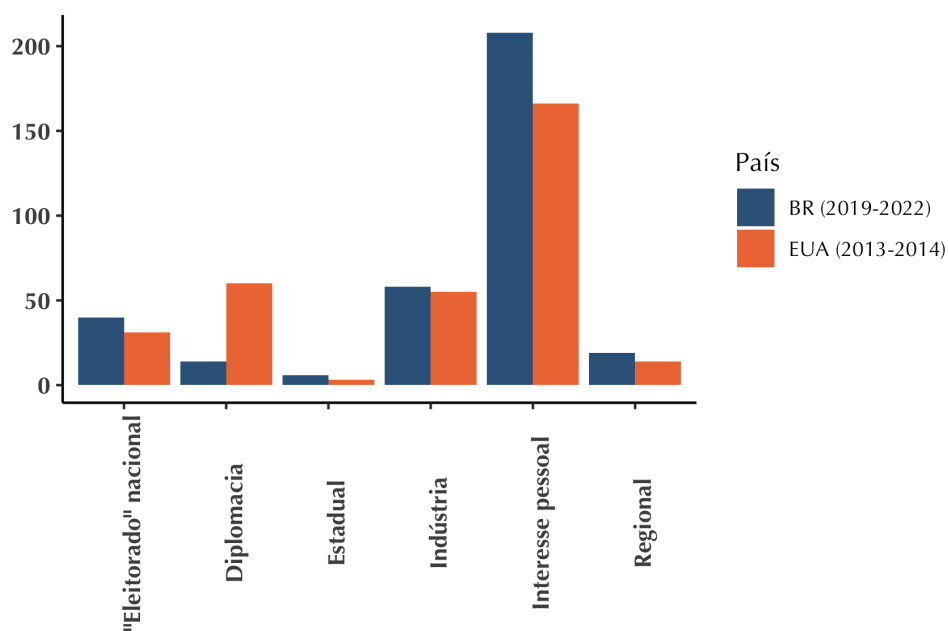
Neste tópico, apresento os resultados da análise descrita acima. É preciso ressaltar que considero este trabalho a primeira etapa de um estudo mais longo, e que aqui os dados estão sendo apresentados de maneira mais descritiva e exploratória do que com testes de hipótese e cálculos refinados. Desse modo, apesar de tomar o texto e os argumentos de Miler sobre a possível relação entre a participação nos grupos suprapartidários e a sinalização com o eleitorado, as informações aqui coletadas compreendem apenas parte dos esforços realizados pela autora.

Em primeiro lugar, apresento os dados acerca da classificação das frentes parlamentares brasileiras em comparação às CMOs americanas. Como apontado, a

⁸ As informações foram coletadas até o dia 12/05/2022.

classificação das frentes brasileiras foi realizada por mim. Na ausência de dados mais recentes, optei por preservar os dados dos autores a título de ilustração⁹. O gráfico a seguir apresenta a classificação das frentes parlamentares brasileiras, com base na sugestão de Glasman e Dilger (2017).

Gráfico 1 – Número de grupos por categoria, segundo a classificação de Glassman e Dilger (2017)



Elaboração própria. Fonte: BR- dados da pesquisa; EUA- Glassman e Dilger (2017)

Observando o gráfico acima, é possível notar que a divisão das frentes parlamentares no Brasil parece similar à distribuição encontrada nos EUA, apenas com uma notável diferença em relação às frentes de diplomacia, mais numerosas no caso americano, e um número um pouco maior de frentes brasileiras de interesse pessoal. Com relação à diplomacia, podemos argumentar que por ser um país cujas relações internacionais são de extrema importância, faz sentido que os parlamentares americanos vejam a necessidade de incluir o maior número possível dessas relações, possibilitando ainda mais discussões sobre o tema no congresso e demonstrando que uma gama ampla de nações estão contempladas em seus interesses. Quanto ao maior número de frentes parlamentares de interesse pessoal no Brasil, a explicação faz parte do argumento sugerido por este artigo e que será melhor desenvolvido a seguir: dada a maneira pela

⁹ Os autores são responsáveis pela publicação de relatórios periódicos sobre a situação das CMOs, de modo que em breve esses dados devem ser atualizados.

qual qual os deputados federais são eleitos no Brasil, se torna necessário que busquem representar um número considerável de interesses, diferentemente dos parlamentares americanos, que podem escolher um número restrito de CMOs baseado estritamente nos interesses de seu eleitorado. Dessa forma, quanto mais frentes de interesse amplo forem criadas, mais “fácil” fica para os deputados sinalizar para um grupo do eleitorado sua intenção de defender esses interesses.

Com base na análise desenvolvida por Miler (2001), as próximas informações dizem respeito à participação propriamente dita dos parlamentares brasileiros nas frentes parlamentares. O próximo gráfico, além dos dados para os grupos brasileiros e americanos, traz também algumas informações sobre o fenômeno na Estônia e em Israel. Os dados foram coletados do texto de Ringe e Victor (2014), cujo objetivo foi realizar um esforço similar ao desenvolvido por Miler e ao pretendido pelo presente artigo. Os autores analisaram como se comportam os grupos parlamentares suprapartidários nesses dois países com base nas exigências para a sua criação e registro, bem como o número de membros desses grupos, etc. Como o trabalho de Ringe e Victor (2014) é de certa forma diferente do de Miler (2001) por não avançar mais detidamente nas possíveis contrapartidas da participação dos parlamentares nesses grupos, aqui serão apresentados brevemente apenas os dados, de maneira a ilustrar como o fenômeno ocorre em outros três países, o que é importante pois demonstra que, apesar de termos pouco conhecimento dessa literatura e também da atuação desses grupos mundo afora, eles existem. Os próprios autores apontam que

Twenty-five of 45 advanced industrial, liberal democracies have national legislatures that feature LMOs. [...] The factors that make it more or less likely that LMOs exist are the electoral system, the size of the legislature, and the effective number of legislative parties. Specifically, [...] a greater number of seats, and a larger number of parties increase the probability that we find LMOs in a national legislature.” (Ringe e Victor, 2014, p. 3)¹⁰

É importante ressaltar também que o texto de Ringe e Victor (2014), é o único que fala do fenômeno das frentes no Brasil, junto com os outros 24 países com grupos parlamentares. A citação acima ainda levanta uma questão que vai ao encontro do

¹⁰ Vinte e cinco das quarenta e cinco democracias liberais industriais avançadas têm legislaturas nacionais que apresentam LMOs. [...] Os fatores que tornam mais ou menos provável a existência de LMOs são o sistema eleitoral, o tamanho da legislatura e o número efetivo de partidos legislativos. Especificamente, [...] um número maior de cadeiras e um número maior de partidos aumentam a probabilidade de encontrarmos LMOs em uma legislatura nacional”. (Ringe e Victor, 2014, p. 3, tradução nossa.)

argumento defendido por esse artigo: que a existência e a consolidação das frentes parlamentares estão relacionadas ao número de assentos na Câmara. Abaixo, apresento a tabela que resume as informações coletadas tanto para o Brasil, quanto para os EUA, a Estônia e Israel.

Tabela 1 – Breve resumo da participação de deputados em grupos tematicamente orientados¹¹.

	Brasil* (2019-2021)*	Estônia** (2011-2015)	EUA*** (2003-2004)	Israel** (2013-2015)
Número de parlamentares na legislatura	513	101	435	120
Número de grupos	345	51	441	150
Membros	195 a 385	3 a 30	pelo menos 1	1 a 45
Média de membros	213	13	-	5
Participação nos grupos	1 a 295	1 a 19	0 a 74	1 a 30
Média de participação	132	6,6	10	5,3
% de deputados da legislatura que são membros de algum grupo	98%	75%	90%	75%

Fonte: * Banco de dados da pesquisa; ** (Ringe e Victor, 2014); *** (Miler, 2011);

Olhando rapidamente para a tabela, as diferenças de comportamento dos parlamentares brasileiros no que tange à participação de grupos parlamentares suprapartidários já ficam evidentes. Começando pelo tamanho da legislatura, o Brasil figura na segunda posição, com um número de parlamentares menor do que a *House* americana. Esse número serve principalmente para que possamos avaliar a porcentagem do total de parlamentares que fazem parte de pelo menos um grupo, como mostra a última linha da tabela. É possível observar uma alta taxa de participação, na qual o Brasil apresenta uma porcentagem relativamente mais alta do que a Estônia e Israel, e levemente mais alta do que os EUA. Quanto ao número de membros e a média deles, é importante notar que, ainda que o número de membros das frentes parlamentares brasileiras seja maior do que as outras, esse número alto se deve também à exigência mínima para registro da frente, que requer a assinatura de 198 parlamentares, – entre

¹¹ Tal qual acontece com a classificação das frentes, os dados sobre a participação dos parlamentares estão de certa forma desatualizados. Entretanto, ainda que a atualização não tenha sido realizada pelos respectivos autores, acredito que os dados continuam sendo úteis para analisar o comportamento dos deputados brasileiros e que este trabalho pode inclusive incentivar outros pesquisadores a enfrentarem esta empreitada de atualização.

deputados e senadores – de modo que não podemos atribuir somente à alguma característica distintiva do caso brasileiro o número maior de membros.

Chegamos, portanto, à informação mais importante no que diz respeito à análise pretendida por este trabalho: a participação efetiva dos parlamentares em grupos tematicamente orientados. A diferença do caso brasileiro é expressiva em comparação aos outros casos: em média, os nossos parlamentares participam de treze vezes mais grupos do que os deputados americanos. Além disso, o número máximo de grupos do qual um parlamentar faz parte é quatro vezes maior para o caso brasileiro. E esses dados refletem apenas a comparação com os EUA, já que em relação aos outros casos a diferença é ainda maior. O que explicaria um padrão de comportamento tão diferente? Como já apontado anteriormente, este trabalho toma como base o argumento de Miler (2001), segundo o qual a participação dos parlamentares americanos nas CMOs estaria diretamente ligada aos interesses dos seus eleitorados específicos. Ou seja, os parlamentares avaliam a posição de seu eleitorado com relação a uma série de questões, como a heterogeneidade política e social, a renda per capita, etc, e a partir daí escolhe de quais grupos se tornará membro. Parte de seu raciocínio até pode ser aplicado ao Brasil, e poderíamos dizer que os deputados federais brasileiros fazem parte de mais frentes parlamentares como um meio de ilustrar os interesses defendidos por seu eleitorado, uma vez que o Brasil é marcado por pela diversidade social, cultural e econômica. Entretanto, argumento que para entender como esse fenômeno se manifesta no Brasil, é preciso levar em conta uma característica que distingue nosso caso do caso americano: a maneira pela qual os deputados federais são eleitos aqui. Nos EUA, caso um estado tenha direito a mais de uma vaga na *House of Representatives* – segundo a constituição americana, todos devem ter pelo menos um representante – seu território é dividido em distritos iguais ao número de vagas, nos quais apenas um candidato será eleito. A Califórnia, estado com mais vagas em disputa, tem seu território dividido em 52 distritos, que elegerão, portanto, 52 deputados. Partindo desse ponto de vista, a tarefa do deputado americano é facilitada na medida em que, ainda que concorra com outros candidatos, ele busca a eleição apenas por aquele distrito específico, logo, tomar conhecimento das características do eleitorado para determinar sua participação é de certa forma mais acessível. Por outro lado, no caso brasileiro, temos 513 vagas em disputa, em 27 estados que possuem pelo menos 8 cadeiras na Câmara. Diferentemente

do que ocorre nos EUA, aqui, os deputados disputam a eleição com diversos outros candidatos, sem divisão territorial, o que torna a disputa mais difícil no que tange representar os estratos específicos do eleitorado. Meu argumento é que, dada essa característica de nossas eleições, os deputados que disputam a eleição em estados menores buscarão participar de mais frentes, uma vez que possuem menos vagas em disputa do que os estados maiores, precisando, portanto, de mais votos para alcançar seu lugar na Câmara dos Deputados.

Tabela 2 – Média de participação dos deputados por quantidade de cadeiras.

Estado	Cadeiras	Média de participação dos deputados
SE	8	176
DF	8	172
RO	8	164
MT	8	161
SC	16	156
PR	30	150
BA	39	150
TO	8	149
MG	53	144
AM	8	142
RN	8	141
SP	70	139
PE	25	138
GO	17	136
AP	8	133
MA	18	131
PA	17	130
PB	12	124
MS	8	124
CE	22	122
AC	8	122
RJ	46	118

continua

RS	31	114
AL	9	110
ES	10	107
RR	8	104
PI	10	94

Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados.

Como é possível ver acima, os quatro primeiros estados com maior número médio de frentes por deputado possuem o valor mínimo de representantes estabelecido pela CF/88. Entretanto, a partir da quinta posição, os valores variam, o que dificulta a visualização de uma correlação clara entre os dois fatores. Um teste básico de correlação entre a participação média e as cadeiras em disputa retorna um valor de 0.0038, que, apesar de positivo, não pode ser considerado estatisticamente significativo. Prova dessa variação de valores é que o estado com o maior número de deputados, São Paulo, aparece na décima segunda posição, e o Rio de Janeiro, terceiro maior estado, encontra-se já na parte final da tabela.

Deste modo, o ponto principal do argumento é que o pressuposto de que os parlamentares fazem parte de frentes que representam exatamente o eleitorado pelo qual foram eleitos não pode ser aplicado no Brasil sem a ressalva de que, diferentemente dos EUA, aqui, os parlamentares precisam angariar o máximo de votos possível em subunidades nacionais de território muito mais extenso. Sendo assim, a segunda parte do argumento da autora, sobre a seletividade dos deputados americanos ao escolher criteriosamente a qual CMO se associar, também parece não ser totalmente adequada ao nosso caso, e seguramente é possível dizer que um deputado não dará conta das atividades de 130 frentes parlamentares somadas ao seu trabalho na Câmara dos Deputados. Entretanto, a breve análise descritiva dos dados não aponta para uma direção inequívoca do argumento, de modo que é preciso analisar mais detidamente as características do eleitorado – tal como fez Miler.

Entretanto, acredito ser necessário adicionar também um novo elemento que pode ajudar a explicar o comportamento dos parlamentares brasileiros, e para tanto, se faz necessária a construção de um indicador de participação efetiva dos deputados nas respectivas frentes das quais fazem parte. Isso porque o importante trabalho de Cascione e Araújo (2019) demonstrou que o núcleo ativo das frentes parlamentares é composto de

pouquíssimos parlamentares, e que quando entrevistados, apenas 3% da amostra de 312 deputados declararam fazer parte de mais de seis frentes parlamentares: esse dado confronta diretamente os dados de participação elencados acima.

Desse modo, talvez seja possível apontar que a inscrição de tantos deputados brasileiros em tantas frentes, possa realmente estar relacionada de algum modo à sinalização do eleitorado, já que aparentemente eles não assinam a lista para participar efetivamente das atividades legislativas dos grupos. Mas, isso parece não se relacionar diretamente com o número de cadeiras disputadas para a Câmara dos Deputados, na medida em que os valores variam consideravelmente entre os estados. Vale nota também, o fato de que se deve considerar os casos em que os parlamentares assinam as listas para auxiliar colegas e correligionários a alcançarem o número de assinaturas necessárias para a solicitação de registro junto à Câmara. Sendo assim, o indicador aqui sugerido deveria se dividir em três questões, não necessariamente excludentes, mas por ordem de importância. O deputado faz parte da referida frente devido ao interesse do seu eleitorado, por um interesse específico pessoal ou apenas para completar o número mínimo requerido para o registro da frente? As informações poderiam ser coletadas através da carreira pregressa dos deputados, de seus resultados eleitorais, de surveys e entrevistas, de modo que parece não haver outro jeito de conhecer suas motivações, se não estando em contato direto com os parlamentares.

Considerações finais

Ao longo deste artigo, tenho argumentado sobre a importância de desenvolvermos cada vez mais trabalhos voltados ao entendimento geral do fenômeno das frentes parlamentares no Brasil, inclusive para que seja possível comparar como ele ocorre aqui e como se desenvolve em outros países. Este trabalho pretende ser uma primeira incursão comparativa, cujo objetivo foi analisar as possíveis semelhanças e diferenças entre as frentes brasileiras e outros casos de grupos suprapartidários, com foco nas CMOs americanas. Trato como primeira incursão pois, tendo em vista que no texto base para essa discussão Miler (2001) faz uma análise muito mais acurada em relação às características do eleitorado americano, análise essa que não está presente neste texto, sem dúvidas ainda há muito o que ser discutido sobre o assunto. Entretanto, os resultados aqui apresentados demonstram que podemos apontar uma diferença de comportamento dos deputados brasileiros, que, segundo o argumento desenvolvido

neste trabalho, pode ser explicada por duas razões diferentes: a forma como as eleições ocorrem no Brasil, que faz com que os deputados precisem disputar a vaga com uma série de outros candidatos em grandes distritos heterogêneos, somada à assinatura apenas *pro forma* de listas signatárias por parte de alguns deputados, demonstrando que não necessariamente há uma relação entre seus interesses – e os interesses do eleitorado – e a participação naquela determinada frente, de modo que suas relações interpessoais na Câmara também são determinantes na tomada de decisão. Entretanto, como apontado anteriormente, ambas as partes do argumento ainda carecem de investigação mais aprofundada.

Apesar dos achados deste texto, muitas outras questões ainda carecem de maior exploração. Em primeiro lugar, uma análise mais detida dos interesses pessoais dos parlamentares, que pode ser obtida com base em sua carreira pregressa, formação, etc, e de como isso se relacionaria com a participação nas frentes; a percepção que estes têm da importância de serem membros das frentes, haja visto o grande número de grupos que fazem parte; a percepção do próprio eleitorado em relação às frentes, para entender se elas são importantes ou não para o voto. Além disso, a presença e a atuação dos líderes partidários nas frentes parlamentares também precisa ser mais explorada, na medida em que podem ser representativas do modo como eles lidam com esses grupos. Essas são apenas algumas sugestões que podem surgir na agenda sobre o tema. De qualquer modo, está claro que precisamos avançar em nosso conhecimento sobre as frentes parlamentares no Brasil, e que tal qual ocorre com este artigo, muitas questões ainda restam em aberto sobre o assunto, mostrando mais uma vez a importância de continuarmos nos debruçando sobre ele.

Referências

- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. , Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico—metodológica e de agenda de pesquisa. 10º Encontro da ABCP, 2016.
- BINDE, João Luis. Fé demais não cheira bem: análise do perfil e atuação da Frente Parlamentar Evangélica (2003–2014). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.
- CARVALHO, Juliana. Revisão da bibliografia sobre bancadas temáticas e frentes parlamentares no Brasil (2011—2021). BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, [S. l.], v. 1, n. 97, p. 1–16, 2022.
- CARVALHO, Juliana. Busca (ir)racional: por que os deputados federais aderem às frentes parlamentares? In: I CONGRESSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNESP/FCLAR. Anais [...]. Araraquara: Unesp, 2021. p. 359-368.
- CASCIONE, Silvio; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. “Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil”. Revista de Sociologia e Política, 27, 72: 1-23, 2019.
- CASCIONE, Silvio Ricardo Silva. Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- CORADINI, Odaci Luiz. Politização de interesses através de frentes parlamentares. Revista TOMO, n. 13, p. 75-92, 2008.
- CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 18, n. 36, jun. 2010
- GLASSMAN, Matthew E.; DILGER, Robert Jay. Congressional member organizations: Their purpose and activities, history, and formation. Congressional Research Services Report, Washington, DC, 2017.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2001.
- LACERDA, Fábio. “Evangelicals, pentecostals and political representation in Brazilian legislative elections (1998-2010)”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 32(93), 2017.

LACERDA, Fábio. How Does the Evangelical Growth Transform into Political Representation? Comparing Brazil, Colombia and Chile. *Novos estudos CEBRAP*, 41, 295-313, 2022.

MACHADO, Marcela. Doação ou investimento?: a atuação legislativa dos parlamentares da bancada ruralista e a questão do financiamento de campanhas. Monografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MILER, Kristina C. The constituency motivations of caucus membership. *American Politics Research*, v. 39, n. 5, p. 885-920, 2011.

PIERUCCI, Antônio Flávio. “Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte”. *Ciências Sociais Hoje*, 11: 104-132, 1989.

PINHEIRO, Marina Brito. Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no Congresso Nacional. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William dos. “Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica”. *Tempo Social*, v. 29, n. 2, p. 187-214, 2017.

RINGE, Nils; VICTOR, Jennifer Nicoll. Legislative Member Organizations in a Comparative Perspective: Exploring the Bridging Nature of LMO Ties in Three Parliaments. Available at SSRN 2483510, 2014.

SILVEIRA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. “Representações políticas alternativas no Congresso Nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares.” *Direito Público*, 16, 88, 2019.

SOUSA, Gustavo José Carvalho de. A institucionalização das frentes parlamentares e a especialização da atividade legislativa na Câmara dos Deputados. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

XAVIER, Glauber Lopes. “Senhores da Lei, Donos da Terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014)”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 23, 1: 131-165, 2015.