

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

YNGRID NASCIMENTO ARAUJO DE ALMEIDA

**A DIMENSÃO INFORMACIONAL DAS FRENTES
PARLAMENTARES NO CONGRESSO NACIONAL**

BRASÍLIA

2023

YNGRID NASCIMENTO ARAUJO DE ALMEIDA

**A DIMENSÃO INFORMACIONAL DAS FRENTE
PARLAMENTARES NO CONGRESSO NACIONAL**

Monografia apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração Pública

Orientadora: Prof^a. Dra. Graziella Guiotti Testa Bruce

BRASÍLIA

2023

YNGRID NASCIMENTO ARAUJO DE ALMEIDA

**A DIMENSÃO INFORMACIONAL DAS FRENTES
PARLAMENTARES NO CONGRESSO NACIONAL**

Monografia apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Data de aprovação: / /

Banca examinadora:

Prof^a. Dra. Graziella Testa (Orientadora)
FGV-EPPG

Prof. Dr. Lizandro Lui FGV/EPPG

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de esforço coletivo. Agradeço, primeiramente, a orientadora, que ao decorrer da minha jornada acadêmica foi além de professora, uma mentora e amiga. A ela, total admiração e agradecimento. Presto agradecimentos, também, aos meus companheiros de grupo de pesquisa, Jefferson, Monyse e Luiz, que foram essenciais para o aprimoramento de todo o trabalho empreendido. Adicionalmente, prestigio os amigos, namorado, familiares e coordenação, que tornaram a graduação mais leve e divertida. Vocês foram o respiro nos dias difíceis e excelentes companheiros. Por fim, agradeço imensamente à Fundação Getulio Vargas, que tão bem nos acolheu ao longo dos últimos anos.

RESUMO

O presente objetivo deste estudo é compreender o papel informacional das frentes parlamentares no Congresso Nacional. Assumimos que, apesar de gozar de certo grau de formalização, as frentes não contam com prerrogativas formais, não dispondo de recursos para garantir a disciplina dos seus membros.

Este trabalho descreve a função informacional das frentes parlamentares tendo como base a teoria informacional da corrente neoinstitucionalista. Esta corrente define que o principal incentivo para a participação dos parlamentares em comissões temáticas reside na necessidade de especialização e obtenção de informações privilegiadas. A literatura carece de estudos que averiguem se há correspondência deste fenômeno nas frentes parlamentares. Para tal, foram conduzidas entrevistas com assessores legislativos, onde se buscou saber se as frentes parlamentares prestam suporte informacional, como são avaliadas e se há grande diferenças entre o conteúdo compartilhado por ela e pelas demais instituições formais. Os achados apontam que, frequentemente, as frentes parlamentares tradicionais orientam os gabinetes e encaminham estudos, materiais que dão suporte a atuação setORIZADA dos congressistas, bem como, em algumas ocasiões exercem este papel de forma igual ou superior a própria Consultoria Legislativa da Casa. A principal contribuição deste estudo é evidenciar como instituições informais também exercem a função informacional a partir do compartilhamento de informações entre parlamentares.

PALAVRAS-CHAVE: Frentes Parlamentares, Teoria Informacional, Neoinstitucionalismo, Poder Legislativo

ABSTRACT

The present objective of this study is to understand the informational role of parliamentary fronts in the National Congress. We assume that, despite enjoying a certain degree of formalization, the fronts do not have formal prerogatives, and do not have the resources to guarantee the discipline of their members.

This work describes the informational function of parliamentary fronts based on the informational theory of the neo-institutionalist current. This current defines that the main incentive for parliamentarians to participate in thematic committees lies in the need for specialization and obtaining privileged information. The literature lacks studies that investigate whether this phenomenon corresponds to parliamentary fronts. To this end, interviews were conducted with legislative advisors, seeking to find out whether parliamentary fronts provide informational support, how they are evaluated and whether there are major differences between the content shared by them and by other formal institutions. The findings indicate that, frequently, the traditional parliamentary fronts guide the offices and forward studies and materials that support the sectoral activities of the congressmen, as well as, on some occasions, they perform this role in an equal or superior way to the House's own Legislative Consultancy. The main contribution of this study is to highlight how informal institutions also perform an informational function through the sharing of information between parliamentarians.

KEYWORDS: Parliamentary Fronts, Information Theory, Neoinstitutionalism, Legislative Power

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	808
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	808
1.2	O PROBLEMA	909
1.3	OBJETIVOS.....	100
1.4	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	1010
2	DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES	Erro! Indicador não definido.1
3	OS NEOINSTITUCIONALISTAS.....	Erro! Indicador não definido.4
3.1	MODELO DISTRIBUTIVISTA, PARTIDÁRIO E INFORMACIONAL	Erro! Indicador não definido.15
3.2	MODELO INFORMACIONAL NO CONGRESSO BRASILEIRO	Erro! Indicador não definido.16
4	FRENTES PARLAMENTARES	Erro! Indicador não definido.7
4.1	FRENTES PARLAMENTARES: UM PANORAMA GERAL	Erro! Indicador não definido.17
4.2	FRENTES PARLAMENTARES, GRUPOS DE INTERESSSE E LOBBY	Erro! Indicador não definido.22
5	METODOLOGIA	Erro! Indicador não definido.24
6	RESULTADOS	Erro! Indicador não definido.5
6.1	FONTES DE INFORMAÇÃO	Erro! Indicador não definido.26
6.2	PAPEL DA CONSULTORIA LEGISLATIVA	Erro! Indicador não definido.26
6.3	O PAPEL INFORMACIONAL DAS FRENTES PARLAMENTARES	Erro! Indicador não definido.27
7	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	Erro! Indicador não definido.9
	REFERÊNCIAS	3131

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de uma monografia apresentada para obtenção do título de bacharel em Administração Pública. Este capítulo é dedicado à apresentação da pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. Em seguida, no Capítulo 2, serão abordadas as mudanças institucionais advindas da Constituição Federal e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo após a redemocratização. O Capítulo 3 é dedicado aos institucionalistas e vertentes de estudo. Estudos sobre as frentes parlamentares, grupos de interesse e lobby são abordados no Capítulo 4. A metodologia, resultados e conclusão são delimitados nas três últimas sessões.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As Frentes Parlamentares são grupamentos suprapartidários de membros do poder legislativo que atendem a pautas setoriais e temáticas. Para fundar uma frente parlamentar é necessário inscrevê-la, coletar assinatura de ao menos um terço dos parlamentares - incluindo deputados e senadores - e definir um parlamentar que responderá pelas demandas programáticas do grupo, o coordenador. No Brasil, são conhecidas as bancadas do setor da agropecuária, setor armamentista e religioso, que correspondem às bancadas “do boi, da bala e da bíblia”. O poder de articulação desses grupos sugere relevância das frentes parlamentares e capacidade destas em orquestrar as pautas de interesse dos setores econômicos e identitários.

Em um contexto democrático, respaldado pela ampla participação da sociedade e partes interessadas na construção de políticas públicas, pressupõe-se que os arranjos representativos sejam legítimos e benéficos à estrutura de poder (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Com isto em mente, as frentes parlamentares são importantes arenas de interlocução entre parlamentares, sociedade civil, empresariado e demais grupos.

Além do próprio processo político e coletivo inerente à construção de políticas públicas, a difusão de informações, dados e análises de impacto são de extrema importância para a fabricação de políticas robustas. A literatura, nos últimos anos, tem destacado a relevância e tendência do uso de diferentes recursos para subsídio da decisão dos *policy makers* (NUTLEY, 2003; OLIVER; 2014).

Em consonância a isto, a teoria neoinstitucionalista descreve a perspectiva informacional do poder legislativo. Esta linha teórica enfatiza a centralidade das comissões na assistência técnica de seus membros. Os parlamentares integram estes espaços com o objetivo de receber informações e produzir políticas que beneficiam diretamente seus eleitorados. Santos

(2014) estuda a dinâmica da Consultoria Legislativa e parlamentares, averiguando como a teoria se aplica ao legislativo brasileiro.

Em primeiro plano, o autor sublinha a percepção de que o Legislativo brasileiro carece de incentivos para o aperfeiçoamento dos parlamentares, e que por esta razão, boa parte das decisões são tomadas com base no posicionamento coletivo - seja ele proveniente do suporte partidário ou institucional. Embora a Consultoria Legislativa (Conle) seja acessível a qualquer parlamentar, a análise conclui que a preferência quanto à fonte de informação é dada, em geral, às comissões permanentes e relatores. Em outras palavras, as comissões, com o suporte técnico da Conle, são as principais fontes informacionais dos parlamentares.

Por outro lado, pouco se sabe sobre a influência das Frentes Parlamentares no apoio aos parlamentares e em que medida podem ser canais centrais na circulação de informações. Ainda que as frentes parlamentares sejam previstas regimentalmente, sua atuação é alicerçada na informalidade, como argumentam Araújo *et al* (2014). Diferentemente da Conle ou comissões permanentes, as frentes dispõem de pouca - ou quase nenhuma - prerrogativa formal.

Urge a necessidade em se entender de que forma as frentes parlamentares subsidiam as decisões de deputados e senadores a partir da disseminação de informações entre membros signatários, tendo em vista que o caráter informacional dessas estruturas é sub-estudado na literatura. Pensando nisso, o problema de pesquisa levantado concerne a compreender se as frentes parlamentares atuam como fonte dos parlamentares e de que forma exercem este papel.

O PROBLEMA

O problema de pesquisa refere-se a saber se há exercício do papel informacional pelas frentes parlamentares, usando como referência a teoria informacional dos neoinstitucionalistas (LIMONGI, 1994; ALMEIDA; SANTOS; 2011). Como será abordado no Capítulo 3, esta corrente de pensamento visa analisar de que modo os congressistas gerenciam suas carreiras políticas e quais são os padrões comportamentais no que tange à atividade legislativa. A vertente informacional determina que os congressistas tendem a ingressar nas comissões sob o pretexto de disporem de informações qualificadas que subsidiem as decisões que tomarão. Nesse sentido, o problema de pesquisa levantado busca revelar se as frentes parlamentares cumprem a função informacional com os membros signatários e de que forma o fazem.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desse estudo é mapear a influência informacional das principais frentes parlamentares. Os objetivos específicos, por sua vez, são: i. identificar as estratégias e instrumentos utilizados pelas frentes parlamentares para informe de congressistas; ii. analisar em que dimensão as frentes parlamentares substituem ou complementam as fontes de informação formais utilizadas pelos legisladores; iii. compreender de que forma as frentes defendem matérias de seu interesse levando em consideração a função informacional que possuem.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Em “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, o sociólogo Jürgen Habermas detalha, primariamente, o conceito de esfera pública e discorre sobre a centralidade da comunicação no tecer das relações sociais. Para o autor, a esfera pública seria o espaço social que os cidadãos dispõem para dialogar sobre as questões inerentes à coletividade, bem como decidir os rumos da coisa pública. Diferentemente da esfera privada, do Estado e do Mercado, este âmbito diz respeito aos interesses gerais e é caracterizado pela troca racional de argumentos e exposição livre de opiniões.

Consoante à teoria haremmaniana, autores como Noam Chomsky (1988) e Manuel Castells (2009) estudaram como os meios de comunicação em massa e a infraestrutura em tecnologias da informação são utilizados para influenciar a opinião pública e o discurso político. Chomsky (1988) defende que os veículos de mídia tradicionais, tais como jornais e televisão, possuem protagonismo no molde das crenças públicas e da narrativa política. Para ele, a forma como são apresentados os eventos implica em certo posicionamento e comoção global, o que prejudica a análise criteriosa e crítica dos problemas públicos.

Manuel Castells (2009), por sua vez, pontua que as estruturas de poder detêm controle sobre a informação oferecida ao grande público, com o objetivo de influenciar o discurso público e determinar o que será pautado ou não na agenda governamental. Além disso, o autor descreve que a descentralização dos fluxos de informação, advinda da digitalização dos meios de comunicação, foi responsável por transformar o status quo do compartilhamento de informações e retirar o poder majoritário da mídia tradicional. Em geral, é consensual na literatura que a circulação livre de informação e interação entre os atores configura cenário ideal para o florescimento de democracias sólidas. Não só democracias são beneficiadas desta livre

circulação, como também a própria constituição de políticas públicas.

Se por um lado a informação ocupa posição fundamental em democracia, por outro lado, há intenso debate sobre a representação de direitos e pluralidade democrática. Dahl (1982) descreve, nesse sentido, a democracia como sendo “pluralista”. Para ele, o que rege o processo democrático não é, estritamente, o consenso que se obtém em torno de determinados assuntos, mas sim a constante movimentação conflituosa e diversa. Em outras palavras, Dahl compreende e defende que quanto mais diversa for uma sociedade e quanto mais disperso o acesso à decisão pública, mais saudável será o sistema político.

Sendo assim, a relevância deste estudo habita na compreensão das forças informais que atuam sobre a atividade legislativa no que concerne ao tráfego de informação. Como apontam Helmke e Levitsky (2006) as instituições informais são elementos essenciais para explicar o funcionamento de democracias e, até mesmo, determinar a solidez de regimes democráticos. A literatura já possui clareza quanto à transação informacional entre parlamentares e comissões, porém escapa do radar a influência exercida pelas frentes parlamentares, que se portam como instituições informais, no que concerne à disseminação de informações.

2 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES

A redemocratização brasileira alterou profundamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Se por um lado, o período anterior à Constituição Federal de 1988 é marcado pela predominância do Executivo e completa desorganização das casas legislativas, a partir da Constituição Federal de 1988, é inaugurado um período de dinamismo entre estes poderes. Como aponta o clássico estudo de Figueiredo e Limongi “As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão” (1999), a Carta de 1988 confere ao Presidente da República a ampliação do poder de agenda, ao passo em que os partidos ganham margem para negociações a partir da concessão de prerrogativas aos líderes partidários.

O cenário pós-redemocratização, entretanto, carrega uma clara contradição: a alta fragmentação partidária, que teoricamente levaria à desordem do Legislativo, dá lugar a um parlamento orquestrado e a parlamentares disciplinados em relação a seus partidos. A explicação para o fenômeno reside no controle do presidente sobre a agenda política e a disposição de recursos para a imposição de disciplina dos partidos que integram a coalizão.

Adicionalmente, as casas legislativas concedem prerrogativas aos líderes partidários na organização do fluxo das atividades parlamentares. A alta fragmentação partidária condiciona

o parlamento a concentrar os direitos legislativos em poucas figuras, a fim de viabilizar o processo legislativo. Os líderes partidários se tornam, então, os personagens centrais do jogo político, ao direcionarem agenda, votações e modificarem a tramitação das proposições.

No debate sobre a ampliação do poder de legislar do chefe do Executivo e concessão de direitos aos líderes partidários, é importante destacar o uso da urgência como meio para o encurtamento do processo de tramitação. A urgência regimental (RICD Art. 155) transfere a apreciação das propostas das comissões ao plenário, acelerando a aprovação ou rejeição destas. Comumente, como aponta Almeida (2019) a urgência é um artifício empregado pelo Executivo com a finalidade de reduzir eventuais modificações que a proposta pode sofrer nas comissões, assim como evitar desgastes políticos.

Durante um longo período após a redemocratização, boa parte das matérias aprovadas foram submetidas à apreciação em Plenário, o que indicava prevalência das pautas do Executivo em detrimento das originadas pelo legislativo. Não só isso, como a probabilidade de uma matéria proveniente do Executivo ser rejeitada em plenário era menor do que 0.026 (Limongi e Figueiredo, 1998). Em outros termos, a política nacional pós constituinte contrariou as previsões dos analistas políticos e da própria literatura internacional, considerando que a fragmentação partidária no Legislativo não desembocou em completo desarranjo, ao mesmo tempo em que o Presidente da República não encontrou barreiras significativas para aprovar matérias do seu interesse nessas condições.

Por outro lado, um dos efeitos colaterais do aumento do poder de legislar do executivo e do protagonismo dos partidos na arena legislativa, é a redução do protagonismo individual dos congressistas medianos - isto é, aqueles que não ocupam espaços de poder institucional, como presidência de comissões e lideranças. Como bem compreendido pela literatura, a disputa eleitoral e a permanência nos cargos eletivos configuram as principais preocupações dos representantes e por isso, boa parte das energias durante o mandato são canalizadas para a manutenção das cadeiras. É fundamental, desta forma, que o parlamentar saiba conciliar a atividade legislativa com as pautas de interesse do seu reduto eleitoral. Para contornar esses desafios e manter os temas que defendem refrigerados, os parlamentares se ancoram em recursos informais para garantir a notoriedade das pautas que defendem. Decerto, os partidos políticos exercem papel coercitivo o suficiente para garantir a disciplina dos seus membros e certa coesão interna. Contudo, há outros aspectos inerentes à dinâmica democrática que extrapolam os limites partidários e dizem respeito à própria representação de interesses.

O interesse individual do parlamentar em ser empreendedor de políticas públicas somado ao reduzido espaço partidário para tal, oportuniza o surgimento de novas formas de

intersecção entre o parlamento e a sociedade. Dentre as diversas possibilidades de representação temática, destacam-se às Frentes Parlamentares, que se comportam como instituições informais na defesa de interesses setoriais.

As instituições informais, conforme definição de Helmke e Levitsky (2006), são caracterizadas por “regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora de canais oficialmente sancionados”. Embora contem com previsão regimental e certo rito de fundação, as frentes parlamentares são lidas como instituições informais justamente por não apresentarem nenhuma regra de conduta ou prerrogativas formalizadas que as assemelham às instituições formais.

A informalidade das instituições democráticas, na percepção de Helmke e Levitsky (2006), é algo inerente à maior parte das democracias e pode ser critério importante para a aferição da maturidade política dos Estados. Os autores consideram que as regras informais são determinantes, especialmente, em democracias jovens - e que estas coordenam o sistema a despeito do que foi constitucionalmente ou formalmente estabelecido. Por vezes, a regra informal também modela e remodela as regras formais, com o objetivo de equiparar aquilo que não é escrito com o formalizado. A complexidade das regras formais e informais habita na dicotomia entre o predatismo e o suporte, ou seja, em alguns casos a regra informal contraria princípios democráticos e por outras vezes, os sustentam.

As frentes parlamentares, como será abordado no Capítulo 4, são dotadas de pouca ou nenhuma institucionalização (Araújo e Cascione, 2020), o que as enquadra como instituições informais. A estrutura suprapartidária, em que podem ingressar deputados e senadores, não é exatamente concorrente aos partidos. Na realidade, suplementam os trabalhos iniciados no interior partidário e dão espaço para os parlamentares exercerem influência nas pautas que dominam ou possuem afinidade. Em alguma medida, o baixo grau de institucionalização confere aos parlamentares o poder de negociar e exercer influência sem a obrigatoriedade de ritos formais, diferentemente da atuação de líderes partidários, por exemplo. Em contrapartida, a ausência de institucionalização formal pode desencadear em baixa adesão e nenhuma capacidade coercitiva, existindo apenas como mera sinalização eleitoral de compromisso com a pauta.

3 OS NEOINSTITUCIONALISTAS

O estudo das instituições é abordado pela literatura acadêmica desde meados do século XX, onde as organizações passaram a ser fatores importantes para compreensão do desenvolvimento econômico e social das nações. Estes primeiros estudiosos tinham como objeto de análise, essencialmente, exemplos históricos, descrições e comparativos, sem robustez metodológica o suficiente. De Sousa (2017) destaca que esse período da corrente institucionalista foi marcado pela ênfase do estudo das legislações, entendimento de que a estrutura das organizações é determinante para o comportamento individual, enfoque histórico e a prescrição de práticas para a instauração de boas políticas públicas e governo. Sobretudo, os institucionalistas se ancoram no modelo de escolha racional, que versa sobre a tendência humana natural de maximizar os benefícios e minimizar os custos a cada escolha, optando, sempre, pela alternativa ótima em cada decisão.

A partir da década de 1960, os estudos institucionalistas são retomados com outra roupagem e metodologia, conferindo maior precisão e robustez às análises. A preocupação desses pesquisadores é desenvolver metodologias que expliquem bem as teorias levantadas, bem como enfatizar o papel do indivíduo nessas configurações. As ciências sociais, nesse movimento, incorporaram elementos de outros campos de estudo e passaram a observar os aspectos comportamentais e sistêmicos das instituições. A própria noção do que é uma instituição passa a ter novos contornos, e surgem divergências quanto ao modelo da escolha racional clássico.

O neoinstitucionalismo, tradicionalmente, é dividido em quatro grandes vertentes: a. Normativa; b. Histórico; c. Escolha Racional; d. Sociológico. O primeiro entende instituições como uma série de regras e rotinas coletivas que determinam o comportamento individual e a ação a ser tomada em cada situação (March e Olsen, 1989), o destaque dado por esses teóricos reside na relação entre o papel desempenhado e o comportamento individual. Os neoinstitucionalistas históricos levam em consideração que instituições são permeadas de aspectos morais e cognitivos que moldam a percepção dos seus membros e induzem a determinada ação (Peters, 2003). O neoinstitucionalismo da escolha racional determina que as instituições são um conjunto de regras que estimulam ou desincentivam comportamentos, e como esses elementos se organizam de maneira coletiva e individual. Por último, os teóricos da corrente sociológica entendem que as instituições são compostas por estruturas, estímulos cognitivos e regras que dão sentido à dinâmica social.

3.1 MODELO DISTRIBUTIVISTA, PARTIDÁRIO E INFORMACIONAL

Em especial os institucionalistas da escolha racional se dedicaram a analisar a aplicação dos modelos ao universo político e aos fenômenos que ocorrem no interior dessas instituições. Para estes, é relevante compreender quais os objetivos de um parlamentar ao assumir seus postos, bem como a quais regras e incentivos são submetidos. Os fenômenos da vida legislativa, de acordo com Limongi (1994) são dissecados por três correntes teóricas, sendo elas a teoria distributivista, informacional e partidária.

O modelo distributivista destaca que o objetivo dos congressistas é sempre a reeleição, e para que isso seja possível, é necessário emplacar políticas públicas que beneficiam seu reduto eleitoral, e generalizar os custos da ação. As comissões seriam as instituições ideais para a observação do modelo distributivista. Isto porque é nessas arenas que os parlamentares podem atuar naquilo que mais interessa a eles, além de poderem barrar as pautas que vão à Plenário. Prevalencem nesses espaços a preferência individual dos parlamentares, que podem destinar recursos e moldar as políticas da forma mais adequada para seu eleitorado. Almeida e Santos (2012) reportam que para observar a formulação de políticas públicas focalizadas com custos generalizados, é importante que as comissões sejam dotadas de amplo poder de agenda, que existam regras de antiguidade para posições de hierarquia e que as matérias de comissão sejam protegidas de alterações em plenário.

O modelo informacional, contrariamente ao distributivista, acredita que a decisão majoritária e as preferências coletivas são mais importantes do que as aspirações individuais dos parlamentares. Para que os interesses pessoais sejam sopesados, é preciso que a composição das comissões seja reflexo da heterogeneidade do plenário. Quanto aos incentivos para o ingresso em comissões, os autores dessa corrente argumentam que o acesso à especialização e informações privilegiadas, assim como a redução das incertezas sobre a política pública seriam os responsáveis pela adesão dos membros. Em outras palavras, entendem que a legislatura sempre caminha para atender as preferências do eleitor mediano, bem como os proponentes não sabem, exatamente, qual será o resultado das políticas públicas e por esses motivos, o suporte informacional das comissões é fundamental para o exercício da atividade parlamentar. Somado a isso, acreditam que uma organização é considerada eficiente pelos parlamentares na medida em que proporcionam informações e reduzem as incertezas quanto ao resultado da política pública.

Em oposição aos dois modelos anteriormente descritos, os teóricos da corrente partidária reportam o protagonismo dos partidos na formação de agenda das comissões e gestão dos

conflitos individuais e coletivos. Para eles, os partidos exercem dupla função ao representarem a soma dos interesses do eleitorado e nortear o comportamento dos parlamentares. A figura da liderança partidária seria a responsável por evitar que os interesses pessoais possam, em alguma medida, afetar a imagem da agremiação e, simultaneamente, equalizar as diversas preferências que integram o partido (ALMEIDA; SANTOS, 2012).

3.2 MODELO INFORMACIONAL NO CONGRESSO BRASILEIRO

No legislativo brasileiro, estudiosos encontraram evidências do funcionamento do modelo distributivo e partidário. Os distributivistas alegam que a representação política no Brasil é fortemente entrelaçada à imagem do congressista, conferindo contornos individuais ao sistema eleitoral e relegando os partidos ao segundo plano. Políticas paroquiais também ditam o ritmo da política nacional, o que ocupa boa parte dos esforços e recursos do mandato parlamentar. Não se pode negar, também, a preponderância dos partidos na arena legislativa, em que toda a estratégia política passa primariamente pelas lideranças, que estabelecem uma série de acordos para a sobrevivência do partido e manutenção da coerência interna.

Diferentemente das abordagens distributivistas e partidárias, a corrente informacional carece de evidências que sustentem sua comprovação no sistema legislativo brasileiro. Uma das razões para isso habita na própria configuração dos poderes legislativo e executivo. Conforme explanam Santos e Canello (2016), historicamente, as políticas públicas no Brasil são produzidas pelo executivo e avaliadas pelo legislativo, de modo a conferir maior expertise aos órgãos vinculados ao Poder Executivo. Essa discrepância, de acordo com o autor, se torna ainda maior em contextos em que a base do governo é maioria no Congresso, visto que não há incentivos para a produção de estudos e contrapontos às sugestões advindas do executivo. Nesses casos, a tendência é o uso de recursos que garantam a celeridade das proposições, como a urgência constitucional, e o esvaziamento do papel das comissões permanentes. Por outro lado, quanto maior for a diferença entre o posicionamento do legislativo e os congressistas médios, mais importantes se tornam as comissões, dado que elas serão as instituições recrutadas pela oposição para a avaliação e modificação das propostas enviadas pelo executivo.

Além das comissões, outro recurso disponibilizado aos parlamentares é a Consultoria Legislativa, cuja principal função é analisar as matérias em tramitação e prestar assistência técnica aos parlamentares da casa. Criada em 1993, a Conle conta com mais de 250 cargos, preenchidos por especialistas em diversas áreas, sendo a maioria deles portadores de títulos de pós-graduação. Rotineiramente, este órgão é demandado pelo plenário e comissões, e opera

tanto em matérias de alta complexidade, onde os interesses são difusos e discordantes, como em proposições ordinárias. Acima de tudo, a Conle cumpre a função essencial de reduzir a assimetria de informação entre os Poderes e proporcionar condições técnicas suficientes para que os deputados possam avaliar com segurança as matérias que relatam e propõem.

Em busca de compreender a aplicação da teoria informacional no Legislativo brasileiro, Santos (2014) emprega questionário com consultores e assessores legislativos. O estudo conclui que a Consultoria Legislativa (Conle), órgão vinculado à Câmara dos Deputados, é a principal fonte de informação dos parlamentares. Pela alta demanda e baixa quantidade de servidores, a Consultoria Legislativa tem privilegiado o assessoramento de comissões permanentes e dos relatores das proposições. Os relatores são apontados por Santos (2017) como as figuras centrais de todo o processo de assessoramento, pois são eles que produzem o parecer final sobre as proposições e tem o poder de modificar o texto. Os demais parlamentares são atendidos em segundo plano, o que cria janelas de oportunidade para outras fontes, especialmente as informais.

O autor pondera, também, que outros canais institucionais, como as lideranças partidárias, são requisitados pelos parlamentares. Essas estruturas muito se assemelham à própria Conle, tanto pela composição da técnica temática do quadro de profissionais. Cabe ressaltar, que além da análise técnica das proposições, as lideranças conferem uma leitura política, o que pode, em certo grau, ser ainda mais interessante ao político. O levantamento, contudo, não foi capaz de capturar a influência dos grupos de interesse e demais organismos informais na capacitação dos congressistas, como as frentes parlamentares. Como abordado, a alta demanda pela Consultoria Legislativa e a redução gradativa do quadro de servidores pode abrir margem para o exercício de influência de outros grupos, que conseguem, a partir da oferta de subsídio, pautar seus interesses.

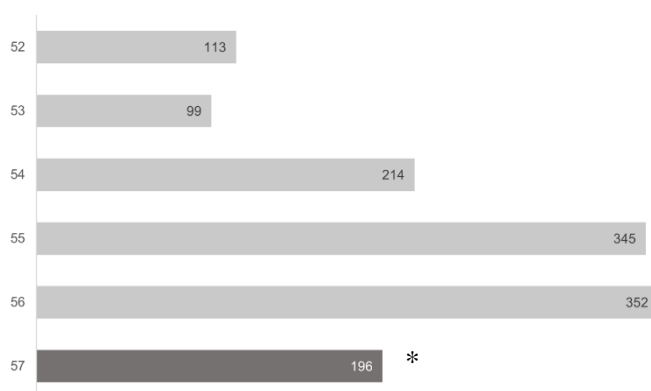
4 FRENTES PARLAMENTARES: UM PANORAMA GERAL

Criadas pelo Ato da Mesa n. 69 de 2005, as frentes parlamentares são grupos suprapartidários de parlamentares que se reúnem em defesa de determinadas pautas. Os congressistas signatários tornam-se ativistas das bandeiras políticas que carregam e a eles compete a função de mobilizar agenda, articular e defender o tema a qual estão atrelados. O modelo não é exclusivo do sistema brasileiro e há indícios de organizações similares em pelo menos outros 20 países, de distintos regimes (VICTOR *et al*, 2013). O formato mais estudado

pela literatura, certamente, é o norte-americano, que se denomina *caucuses*. Os *caucuses* são grupos de congressistas que atuam em pautas específicas - algo similar ao sistema nacional - e são descritas como uma ferramenta estratégica para legisladores que não são vinculados a partidos, bem como saída para aqueles que dispõem de pouco poder em seus respectivos partidos (HAMMOND, 2001). Os *caucuses* são equivalentes às denominadas bancadas no Brasil, um sistema similar, mas diferente das frentes parlamentares. As bancadas são grupos informais de parlamentares que operam tal como uma frente, mas sem a mínima institucionalização. Enquanto as frentes parlamentares para serem fundadas precisam da coleta mínima de assinaturas, as bancadas existem sem nenhuma formalização. Todavia, tanto as frentes parlamentares, como as bancadas operam na informalidade, ainda que a primeira tenha uma formalização mínima (Araújo et al., 2014)

Atualmente, de acordo com dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, estão registradas oficialmente 196 frentes parlamentares. Na 52ª legislatura, primeiro ano que se tem dados disponíveis, foram protocoladas 113 frentes - valor este 73% menor que a quantidade atual. Para se ter dimensão da explosão de frentes parlamentares, na 56ª legislatura foram registradas 352 frentes, o que corresponde a um aumento percentual de 211% em relação à 52ª legislatura. O gráfico 1 apresenta a quantidade de frentes parlamentares protocoladas por legislatura.

Gráfico 1 - Quantidade de frentes parlamentares por legislatura



*Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados. *Quantidade relativa ao primeiro ano da Legislatura, até o mês de julho de 2023.*

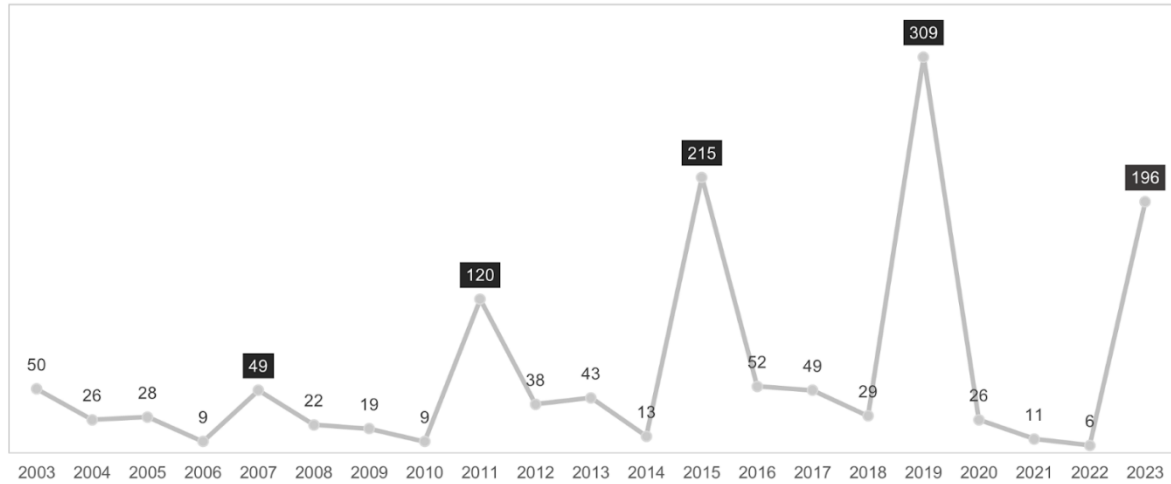
As frentes parlamentares brasileiras são classificadas por Araújo (2016) em três diferentes categorias, que dizem respeito ao modelo de atuação, abrangência e origem. Quanto ao modelo de atuação, os autores definem a existência de frentes de advocacy e lobby. As primeiras lidam com assuntos abrangentes e direitos difusos, não se vinculando a nenhum grupo

econômico ou interesse em especial, a segunda categoria, por sua vez, se relaciona com setores econômicos e defende pautas sensíveis aos setores correspondentes.

A abrangência delimita a amplitude do tema tratado pela frente parlamentar. Em alguns casos, a frente lida com grandes temas e abrange em seu escopo todos os demais tópicos subjacentes. Em outras situações, a frente lida apenas com um assunto específico e delimitado, como a Frente Parlamentar de Prevenção de Doenças Pulmonares Graves e Frente Parlamentar em Defesa da Cirurgia Reparadora de Pessoas com Fissura Labiopalatina. Por fim, é possível categorizar as frentes parlamentares com base em sua origem. As frentes podem ser fundadas por iniciativa parlamentar ou provocadas por grupos de interesse. Quando fundadas por parlamentares, são entendidas como “endógenas” e quando iniciadas por grupos de interesse, são classificadas como “exógenas”.

Quanto à função das frentes, a literatura internacional (Victor e Ringe, 2013) destaca três principais papéis: i. função distributiva; ii. função informacional; iii. função simbólica. A função distributiva diz respeito à construção de agenda e articulação política. Isto é, as frentes seriam arenas de diálogo e constituição de estratégias entre parlamentares no que tange às temáticas de interesse. Em segundo lugar, a função informacional toca no compartilhamento de informações entre congressistas, sociedade civil, empresas e demais entidades. A função simbólica serviria como sinalização para o eleitorado das pautas de interesse e atuação do parlamentar (VICTOR *et al*, 2013).

Boa parte dos autores defende que o exemplo brasileiro se ancora na dinâmica da função simbólica. Isso porque a quantidade de frentes parlamentares e a inércia de boa parte delas indica que as frentes parlamentares, no Brasil, serviriam apenas como sinalização das pautas de atenção do mandato. Em parte, a hipótese se confirma quando observados dados referentes à fundação de frentes parlamentares por ano. O Gráfico 2 apresenta dados relativos à instauração de frentes parlamentares nos últimos 10 anos. A partir dos dados é possível notar aumentos expressivos em anos pós-eleitorais, bem como redução drástica nos anos subsequentes. O fenômeno pode ser explicado, por um lado, pela urgência dos parlamentares em apresentarem para seu reduto eleitoral iniciativas efetivas pelas causas que defendem. Por outro lado, também se argumenta que há efeito natural em protocolar várias frentes pelo fato de que são encerradas ao fim da legislatura.

Gráfico 2 - Registro de frentes parlamentares por ano

Fonte: *Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados*

Embora a função simbólica descreva com coerência a lógica do universo das frentes parlamentares brasileiras, há de se considerar o exercício de influência dessas instituições a partir da disseminação de informação entre seus signatários, assim como a articulação política. A função informacional, em destaque nesse estudo, compreende que o principal papel de uma frente parlamentar é disparar para os membros informações privilegiadas que podem auxiliar a tomada de decisão na ponta - algo muito similar ao que é feito pelas comissões temáticas.

A teoria informacional clássica, como já mencionado, entende a centralidade das comissões na prestação de subsídio aos seus membros quando analisadas pautas setoriais. Por tratarem de temas pontuais, as comissões são o espaço em que deputados e senadores recebem incentivos para se capacitarem em determinados temas, se tornando, conseqüentemente, porta-vozes e referências. Adicionalmente, é de se esperar que as comissões sejam as instituições mais bem equipadas para a análise das propostas e amparo dos congressistas, dado que desenvolvem estudos e dispõem de dados relativos aos setores que contemplam.

As frentes parlamentares, similarmente ao sistema comissional, agem como difusoras de informações que empregam canais de comunicação extraoficiais para engajar seus membros e prestar assistência especializada. Não estranhamente, os parlamentares, no geral, são membros das comissões correspondentes às frentes que assinam, o que pode indicar, em alguma medida, a ampliação das fontes de informação e dados (AINSWORTH, Scott H.; AKINS, Frances; 1997).

Soma-se a essas perspectivas, a noção de que as frentes parlamentares teriam como objetivo serem socialmente úteis aos parlamentares, como forma de complementar o poder formal instituído tanto pelo partido como pelas comissões. Ringe e Victor (2009) demonstram

que há duas tendências centrais na dinâmica de uma frente parlamentar: em primeiro lugar, aqueles que ocupam posição de poder, como presidência das comissões ou liderança partidária, tendem a participar de uma quantidade maior de frentes e concomitantemente, são mais bem “conectados” do que os demais. Por outro lado, foi observado que parlamentares de primeiro mandato e que não ocupam posições de destaque tendem a ingressar nas frentes como uma tentativa de potencializar seu engajamento social.

Entre as características e funções dessas unidades legislativas, não se pode deixar de mencionar o caráter informal. No sistema brasileiro, as frentes, além do uso dos espaços da Câmara e do Senado, não contam com nenhuma outra prerrogativa e se organizam de forma completamente orgânica, o que escapa do próprio controle das instâncias de poder da Câmara dos Deputados e Senado. Cascione e Araújo (2020) apontam que as frentes parlamentares no Brasil são dotadas de pouca institucionalização, o que denota pouca ou nenhuma capacidade de coagir seus membros a seguirem regras ou orientações. Apesar da composição multipartidária, as autoras revelam que, na realidade, a atuação ativa ocorre em um núcleo restrito de parlamentares, de modo que nem todos os signatários de fato se mobilizam pelas pautas ou são minimamente ativos.

Para enquadrar as frentes parlamentares em diferentes graus de institucionalização, Cascione (2018) observou como estas se comportam levando em consideração as características organizacionais, englobadas pelo autor na categoria de “eixo estrutural”. O eixo estrutural corresponde à própria organização de uma instituição, como ritos, rotinas, hierarquias, divisão de funções, adaptabilidade e longevidade. Para medir o nível de institucionalização, Cascione conduziu entrevistas com deputados e senadores, os resultados obtidos apontam que, na prática, os congressistas são engajados em poucas frentes parlamentares e elas não são vistas como prioridade por eles. Além disso, o núcleo ativo de parlamentares é muito menor do que o número mínimo de apoiantes necessário para fundar uma frente, 171 assinaturas, o que indica dificuldade em mobilizar regularmente muitos membros.

Em complemento, o estudo observa de que modo as frentes exercem influência, sendo a influência, neste caso, lida como a capacidade de impor uma agenda ou obstruir a agenda de interesses opostos, alcançando um resultado que só seria possível a partir da interferência de uma frente parlamentar. Dado a dificuldade em se medir a influência efetiva desses grupos, o autor levanta algumas hipóteses para justificar as razões que levam algumas frentes a serem mais influentes que as outras. Para ele, o tamanho de uma bancada, a ligação com algum grupo econômico, repercussão eleitoral da pauta, comportamento e composição dos membros são alguns dos parâmetros que podem explicar o êxito em influenciar o processo legislativo.

Com base nesses dois critérios, concluiu-se que a maior parcela das frentes é pouco institucionalizada e não conta com poder coercitivo suficiente para exercer influência de agenda ou procedimental. Como seria de se esperar, algumas poucas frentes atingiram um alto grau de institucionalização e simultaneamente poder de influência no Congresso Nacional. Como exemplo, Côrrea (2015) aponta o papel da Frente Parlamentar Evangélica no veto de matérias que sejam de cunho moral ou de interesse dos parlamentares que a compõem. Apesar do grupo não possuir membros suficientes para derrubar matérias em votação, dispõem de articulação suficiente que impede as propostas de chegarem a plenário ou passarem pelas comissões designadas, o que demonstra influência informal.

Cascione (2018) sublinha, também, que ainda as frentes de institucionalização média conseguem difundir informações e interferir na dinâmica legislativa indiretamente, o que reforça o papel dessas instituições em capacitar os congressistas e mantê-los conectados a uma rede de atores que possuem os mesmos interesses. Desta forma, ainda que as frentes parlamentares se configurem como instituições informais, que não contam com recursos políticos suficientes para verdadeiramente mobilizar a maior parcela dos parlamentares, não se pode desconsiderar a capacidade de influenciar o processo decisório indiretamente a partir da capacitação dos congressistas.

4.1 FRENTES PARLAMENTARES, GRUPOS DE INTERESSE E LOBBY

Inegavelmente, um dos fatores determinantes para o êxito ou fracasso de uma frente parlamentar diz respeito à influência dos grupos de interesse. Grupo de interesse, de acordo com Thomas (2004), é “uma associação de indivíduos ou organizações públicas ou privadas, que com base em um ou mais objetivos em comum, influenciam as decisões políticas a seu favor.”. Os grupos de interesse podem agir em prol de direitos difusos, como saúde pública e meio ambiente, ou defenderem os setores econômicos os quais pertencem. Sobretudo, essas unidades políticas são interessantes termômetros para uma democracia, pois permitem mapear o quão receptivo o sistema político é à participação de diferentes atores.

Tradicionalmente, a representação de interesses é dividida pela literatura em dois modelos: pluralista e corporativista. O modelo pluralista é aquele em que diversas organizações participam do processo decisório e não há a concentração de influência, de modo que o poder público pode ser acessado por todos sem que haja concessão de privilégios. O modelo corporativista, contrariamente, é aquele em que um conjunto de entidades possuem o controle da representação, podendo haver estrutura hierárquica entre elas. Nessas ocasiões, o Estado

reconhece esses organismos como canais oficiais de representação. A prática do lobbying só é possível em regimes pluralistas, isso porque em sistemas corporativistas, o acesso é concedido livremente aos grupos vinculados à estrutura governamental, não havendo espaço para outra espécie de atuação.

Para exercer influência no processo legislativo, os grupos de interesse contam com profissionais capacitados para tal, denominados lobistas. Os lobistas são responsáveis por intermediar o diálogo das partes interessadas com agentes públicos, empregando inúmeras estratégias para obter o resultado esperado. No Brasil, a atividade carece de regulamentação e é permeada de estigmas, dado episódios de corrupção na história recente. Ainda que esses eventos sejam rotineiros no exercício do lobbying, não se pode negar o papel fundamental desses profissionais na redução da assimetria de informação que há entre o decisor e o público-alvo das ações governamentais (Mancuso e Gozetto, 2018).

Movido pelas escassas informações sobre as estratégias empregadas por profissionais de relações governamentais, Santos (2017) conduziu questionários com os representantes credenciados na Câmara dos Deputados. O estudo em questão, permitiu identificar não somente as estratégias, mas qual a percepção de efetividade de cada uma delas. No geral, o autor identificou que grande parte desse público concentra energias nas matérias que tramitam em comissões permanentes, o que denota certa dificuldade em exercer influência nas proposições que vão à Plenário. Adicionalmente, os respondentes enfatizam a manutenção de contato com os membros das comissões e s das pautas acompanhadas. Embora não seja vista como uma das ações mais efetivas, também é mencionado o contato frequente com os presidentes de frentes parlamentares.

Um aspecto que chama a atenção no estudo é o destaque dado ao compartilhamento de informações com os parlamentares por meio de notas técnicas, boletins e eventos. Como mencionado, um dos principais papéis do profissional de relações governamentais é reduzir a assimetria de informação entre os decisores e o público-alvo da política pública. Comumente, os congressistas redigem projetos sobre diversos temas, sem que saibam, de fato, o impacto econômico, social e regulatório da medida. Nesses casos, a principal estratégia dos lobistas é munir os gabinetes e parlamentares de dados, estudos e perspectivas do setor, com o objetivo de aprimorar as propostas e reduzir os efeitos indesejáveis da política pública.

As frentes parlamentares, pensando nesta perspectiva, são as arenas ideais para a atuação nichada desses profissionais. Por abordarem temáticas específicas, é de se esperar que tenham maior capilaridade com os parlamentares engajados e por consequência, mais facilidade em dialogar. O papel de intermediação entre sociedade, empresariado e o parlamento é exercido,

em algumas frentes parlamentares, pelas estruturas administrativas dos secretariados, que são voltadas exclusivamente para prestar suporte aos signatários e acompanhar as demandas setoriais.

Essas estruturas, pouco estudadas pela literatura, não estão presentes em todas as frentes parlamentares, tampouco são obrigatórias para existência de uma. Em geral, são comuns em frentes parlamentares de origem exógena, ou seja, aquelas fundadas por incentivo dos grupos de interesse de campos econômicos com potencial financeiro, como tecnologia, agropecuária, comércio e serviços. O Instituto Pensar Agropecuária, por exemplo, é responsável pelo secretariado de uma das maiores frentes parlamentares do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). A principal missão do Instituto Pensar Agropecuária é institucionalizar a agenda do agronegócio nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a partir da colaboração técnica com a FPA.

Os institutos de secretariado contam com profissionais de relações governamentais que ficam responsáveis por pautar a agenda das organizações privadas a partir do relacionamento com parlamentares membros das frentes. Além disso, os secretariados cumprem o papel de instruir e capacitar gabinetes e parlamentares através de palestras, envio de materiais e reuniões.

5 METODOLOGIA

Para responder à pergunta de pesquisa levantada e as hipóteses formuladas, foram realizadas 14 entrevistas qualitativas (Yin, 2016) com assessores legislativos da Câmara dos Deputados. A metodologia escolhida consistiu na aplicação de um questionário semiestruturado, com duração média de 15 minutos. Justifica-se o uso dessa metodologia pela fluidez garantida ao entrevistador, que dispõe de um questionário prévio e pode, ao decorrer da entrevista, tratar sobre outras questões não levantadas ou suprimir perguntas que não sejam pertinentes. Buscou-se assimilar a partir das entrevistas quais as fontes de informação utilizadas pelos assessores legislativos na elaboração de pareceres, bem como a influência das frentes parlamentares na capacitação das assessorias.

A decisão em entrevistar as assessorias legislativas parte da centralidade ocupada por esses profissionais na rotina dos congressistas. Como defendido por Pereira (2020), os assessores possuem funções políticas e técnicas, podendo atuar como ativistas ou especialistas. No primeiro caso, o assessor atua proativamente pelas bandeiras defendidas pelo mandato,

havendo identificação ideológica e partidária com o gabinete em que trabalha. Em uma outra dimensão, os assessores legislativos exercem uma função técnica e impessoal, sem haver, necessariamente, alguma compatibilidade de convicções. Ainda que um assessor legislativo esteja mais inclinado a uma das categorias, é de se esperar que lidem, ao decorrer da legislatura, com questões políticas e processuais, o que confere a eles uma visão global do mandato parlamentar.

Para selecionar os gabinetes alvo, foram utilizados dois critérios: i. quantidade de relatorias em comissões permanentes temáticas; ii. diversidade partidária e regional. Como tratado no Capítulo 4, os relatores são a peça-chave de todo o processo legislativo, pois a eles é conferido o poder de alterar as proposições e encaminhá-las à aprovação ou rejeição. Por essa razão, frequentemente são abordados pelos grupos de interesse para que possam realizar modificações que atendam às sugestões setoriais. Para pesquisa, foram coletados dados da Câmara dos Deputados sobre a quantidade de pareceres por parlamentar das principais comissões permanentes temáticas da casa legislativa. A pesquisa foi endereçada aos parlamentares com a maior frequência de relatorias em todas as comissões pesquisadas, sendo elas as principais comissões temáticas. Foram desconsideradas as seguintes comissões: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Administração e Serviço Público, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, tendo em vista que estas comissões tratam de assuntos majoritariamente governamentais, administrativos ou fiscalizatórios.

Além dos aspectos inerentes à relatoria em comissões, prezou-se pela diversidade partidária e regional. Foram abordados parlamentares do Partido Liberal (PL), União Brasil, Partido Verde (PV), Partido Socialismo e Liberdade (PSol), Partido Novo (NOVO), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Social-Democracia Brasileiro (PSDB), totalizando 7 diferentes partidos. Todas as regiões demográficas foram contempladas, também.

6 RESULTADOS

Para melhor dissecar os resultados obtidos a partir das entrevistas, este capítulo será dividido em 3 seções, cada qual abordando um dos macro temas delimitados no questionário. Na primeira seção serão detalhados os canais de informação que os assessores utilizam para produção de pareceres, logo em seguida, será tratado o papel da Consultoria Legislativa e a avaliação dos serviços prestados. A terceira seção será dedicada às frentes parlamentares e o

papel informacional exercido por elas.

6.1 FONTES DE INFORMAÇÃO

As primeiras questões do questionário foram dedicadas a compreender quais as fontes de informação são consultadas quando o parlamentar relata projetos. O canal de consulta mais mencionado foi a Internet (50%), seguido da Consultoria Legislativa (42,8%), Liderança (42,8%), Movimentos Sociais (35,7%), Artigos Científicos (35,7%) e Notícias (21%). As Frentes Parlamentares e Fontes Oficiais do Governo foram mencionadas por apenas 14,2% dos entrevistados.

6.2 PAPEL DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

A Consultoria Legislativa foi uma das fontes de informação mais mencionadas pelos entrevistados. Questionados sobre a frequência em que requisitam apoio do órgão, a maioria disse que frequentemente solicitam apoio (57%), enquanto outros (43%) informaram que pouco pedem suporte. Alguns assessores do primeiro grupo declaram que, geralmente, encaminham para a Conle direcionamentos gerais sobre os projetos relatados, como o voto do relator e minutas sobre o parecer, enquanto outros afirmaram tomar qualquer decisão apenas após receberem material do órgão. Aqueles que relataram utilizar pouco os recursos da Consultoria Legislativa alegam longas esperas e preferem requisitar suporte quando lidam com matérias sensíveis ou que o gabinete possui pouca expertise. Foi destacado, também, que apenas uma leitura técnica das proposições não é suficiente, e por vezes o gabinete prefere produzir o parecer internamente para que se possa considerar o posicionamento político do parlamentar antes mesmo da tecnicidade. Uma das assessoras entrevistadas alegou pedir outros tipos de material da Conle, como estudos e pesquisas, que serviram para subsidiar proposições gerenciadas pelo gabinete.

A qualidade do material enviado pela Conle também dividiu opiniões: metade dos respondentes elogiaram, enquanto a outra metade considerou mediano ou ruim. Os assessores que avaliaram como “negativo” ou “razoável” o trabalho prestado, indicam já terem recebido pareceres com erros de técnica legislativa ou pouca profundidade. Para eles, a qualidade depende do consultor que os atende, o que gera certa distorção entre os materiais. Ainda que haja clara divergência, a maioria apontou fazer ajustes políticos significativos, com objetivo de adequar o texto a preferência do parlamentar e seu eleitorado. Um ponto que chama a

atenção é o aparente sucateamento do órgão, dado que os entrevistados com mais tempo de profissão sublinham uma gradativa piora dos materiais, o que pode ser explicado, na opinião deles, pela redução do quadro de profissionais.

6.3 O PAPEL INFORMACIONAL DAS FRENTES PARLAMENTARES

Em unanimidade, os assessores declararam que seus parlamentares são membros de inúmeras frentes, o que se justifica pela necessidade de coleta de várias assinaturas para a fundação de uma frente parlamentar. Um dos entrevistados reforça certo sistema de cooperação entre os gabinetes, em que há trocas de assinaturas e por vezes, o parlamentar se torna signatário de frentes que não, necessariamente, são coerentes com as bandeiras que defende. Também foi comentado que poucas são atuantes e parcela considerável delas existem apenas como mera sinalização de pauta do mandato.

Perguntados sobre as frentes que os parlamentares são membros, foram mencionadas com mais frequência as seguintes: Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), Frente Parlamentar pelo Livre Mercado (FPLM), Frente Parlamentar do Empreendedorismo (FPE), Frente Parlamentar Evangélica (FPE), Frente Parlamentar de Combate à Corrupção (FPCC), Frente Parlamentar de Combate ao Crime Organizado (FPCCO), Frente Parlamentar Digital (FDIG), Frente Parlamentar pela Defesa da Soberania Nacional (FPDSN), Frente Parlamentar em Defesa dos Trabalhadores (FPDT), Frente Parlamentar das Radiodifusoras Comunitárias (FPRC), Frente Parlamentar em Defesa das Mulheres (FPDM), entre outras.

Com relação ao papel informacional das frentes parlamentares, 92,8% dos entrevistados afirmaram receber algum material técnico, ainda que raramente. Notas técnicas, orientação de voto, estudos setoriais e análise de pauta do plenário e das comissões foram os tipos de materiais listados. Alguns assessores informaram que é comum o recebimento desses informes quando há em tramitação algum projeto preocupante para o setor ou em situações em que o parlamentar é designado relator das matérias acompanhadas. O meio de comunicação mais utilizado para o compartilhamento desses arquivos são e-mail e WhatsApp (tanto grupos como mensagens individuais). Representantes costumam visitar os gabinetes, quando há necessidade, e conduzir reuniões para apresentar os interesses que defendem.

Foi destacado que é mais comum este serviço de suporte partindo de frentes parlamentares tradicionais, que contam com uma estrutura administrativa exógena ou em outras palavras, uma instituição que preste secretariado. Abordou-se, por outro lado, a participação de entidades da sociedade civil na dinâmica das frentes parlamentares. Os entrevistados

manifestaram haver proximidade entre movimentos sociais e frentes parlamentares e, por vezes, são essas organizações as responsáveis pela produção de estudos técnicos e orientação de posicionamento. Essas declarações demonstram que as frentes não são, exclusivamente, espaços ocupados por setores econômicos e podem servir, também, aos interesses sociais.

Quando questionados sobre a qualidade do material enviado, todos os entrevistados avaliaram positivamente. Na percepção deles, há certo viés, o que não o torna ruim, mas proporciona ao gabinete um melhor entendimento da percepção dos agentes econômicos e do próprio impacto da proposição. Ainda de acordo com estes, uma das características das frentes parlamentares é a celeridade no envio, considerando que, geralmente, já possuem notas técnicas e estudos pré-prontos. Por se tratar de organizações setoriais, as frentes detêm, na opinião dos entrevistados, expertise o suficiente para produzir estudos robustos e que dão segurança aos assessores.

Em último lugar, foi tratado sobre as diferenças entre o material produzido pela Conle e pelas frentes parlamentares. No geral, os assessores declararam usar os materiais recebidos para diferentes finalidades. Enquanto o suporte prestado pela Conle é sob medida e atende aos critérios postos pelo gabinete, o material enviado pelas frentes é de caráter meramente informativo e a solicitação não significa inferir que o gabinete irá acatar as recomendações. Nessa mesma direção, indicam que as frentes dão embasamento político ao parlamentar, pois possuem claro posicionamento e viés, que é capturado pelo deputado e reproduzido em discursos ou notas a imprensa. O mesmo não acontece com o suporte da casa, pois há, unicamente, uma visão técnica sobre o assunto.

Ainda que o teor dos trabalhos seja diferente, entrevistados classificaram melhor o conteúdo gerado pelas frentes parlamentares. Foi alvo de elogios a didática do material, que conta com exemplos, números do setor, ilustrações e síntese. Elementos assim facilitam a compreensão e reduzem o desgaste da equipe, que lida com diversos assuntos e não dispõe de tempo. Por esse motivo, é mais comum utilizarem no dia a dia o material oriundo das frentes.

Mesmo que seja rotineiro recorrerem ao que é ofertado pelas frentes, parcela dos assessores preferem manter o uso da Consultoria Legislativa por acreditarem que a especialização dos servidores e a imparcialidade inerente ao órgão dão mais segurança as decisões. Não se descarta, porém, a possibilidade de aproveitar os dados apresentados pelos setores, tampouco a importância das frentes como balizadores de discurso político e orientação.

7 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

O principal objetivo deste estudo foi abordar o exercício do papel informacional pelas frentes parlamentares as considerando como espaços de interlocução com os setores econômicos e sociedade. A informalidade inerente a essas instituições, conforme apresentado nos resultados, não pressupõe inação, mas sim, articulação política intensa. Em um contexto em que a Consultoria Legislativa se demonstra sobrecarregada, as fontes informais suprem a necessidade dos gabinetes por informação técnica, ainda que haja diferenças significativas entre os materiais enviados por cada uma dessas instituições.

As entrevistas revelaram, sobretudo, que o papel informacional das frentes anda lado a lado à função política que desempenham, pensando que estas garantem ao gabinete acesso aos setores econômicos e sociais que compõem a base de apoio do mandato. Diferentemente da Conle, as frentes dão o tom político aos seus membros e a partir disso, conseguem pautar os interesses que representam. Nessa mesma direção, é fundamental sublinhar o teor didático dos informes compartilhados pelas frentes parlamentares, pois há claro esforço em torná-los mais palatáveis e úteis a rotina legislativa.

Por uma outra perspectiva, este trabalho buscou estender os postulados da teoria informacional clássica para um outro universo. Enquanto estes teóricos apontam que o principal incentivo para o ingresso em comissões é a obtenção de informações e capacitação, pode-se ponderar que o mesmo ocorre em relação às frentes parlamentares. Evidentemente, não é possível concluir que somente este fator leva um parlamentar a ser membro de alguma frente, especialmente pelos relatos de trocas de assinatura, mas é pertinente considerar que há benefícios em se participar pelo intercâmbio de informações que ocorre no interior desses núcleos. Essa afirmação pode ser constatada pelos comentários tecidos a respeito da relevância dos materiais fornecidos por frentes. Em mais de uma ocasião, assessores destacaram usar esses recursos para produzir discursos políticos, ditar posicionamento e operar em prol dos setores econômicos que defendem.

Não se sabe, porém, em que medida uma frente parlamentar é capaz de influenciar, de fato, o processo legislativo. Os partidos, no geral, possuem uma alta capacidade coercitiva, o que garante disciplina de seus membros. As frentes, por outro lado, não são dotadas de nenhum instrumento que obrigue os signatários a seguir orientações. Mesmo sem essas prerrogativas, a disseminação de informações e materiais pode se enquadrar como um exercício de influência indireta. Na prática, não é possível aferir o quanto os parlamentares empregam os materiais recebidos para decisão na ponta, algo muito similar ao que a literatura sobre *lobby* e *advocacy* aponta sobre os demais grupos de interesse.

Em se tratando das limitações desse trabalho, a principal delas diz respeito ao

funcionamento dos institutos de secretariado. Mencionados por diversos assessores, os institutos são financiados por empresas que desejam ver seus interesses defendidos no poder legislativo e contam com inúmeros profissionais que exercem *lobby* nas casas legislativas. Com o fim do financiamento de pessoa jurídica às campanhas, há de se pensar que as frentes parlamentares passaram a ser um dos principais mecanismos para a manutenção da influência desses setores. Sugere-se estudos mais aprofundados para compreender o papel desses secretariados, para além do que tange ao compartilhamento de informações.

REFERÊNCIAS

- AINSWORTH, Scott H.; AKINS, Frances. The informational role of caucuses in the US Congress. **American Politics Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 407-430, 1997.
- ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. **Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Edições da Câmara**, p. 403-432, 2019.
- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris Editora, 2012. 216 p.
- DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. 2016.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimaraes; E SILVA, Rafael Silveira; TESTA, Graziela Guiotti. ESCAPING THE LEADER AND FALLING IN THE NETWORK: ALTERNATIVE PATHS FOR SOCIAL DEMANDS WITHIN THE NATIONAL CONGRESS, 2014.
- BARTELS, Larry M.. **Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- BERRY, Jeffrey M.. **The Interest Group Society**. Harlow: Longman, 1997.
- CASCIONE, Silvio Ricardo Silva. Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro. 2018.
- CASCIONE, Silvio; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 2020.
- CASTELLS, Manuel. **Communication Power**. New York: Oxford University Press, 2009.
- CORRÊA, L. C. Veto players e processo decisório: estudo do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados. **Dissertação de mestrado em Ciência Política**, 2015.
- DAHL, Robert. **Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent**. New Haven: Yale University Press, 1982.
- DE SOUSA MIRANDA, Roberto. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, v. 7, n. 2, p. 59-75, 2017.
- HABERMAS, J. (1962). Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigação quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HAMMOND, Susan Webb. **Congressional caucuses in national policymaking**. JHU Press, 2001.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media**. New York: Pantheon Books, 1988.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim informativo bibliográfico de ciências sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.
LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. Editora FGV, 2018.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, Washington, n. 78, p. 738-749, 1984.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo Institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 301-338, 2020.

NUTLEY, Sandra. **Bridging the policy/research divide: Reflections and lessons from the UK**. Research Unit for Research Utilisation, 2003.

OLIVER, Kathryn et al. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC health services research**, v. 14, p. 1-12, 2014.

PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo: teoria institucional en ciencia política**. Barcelona: Gedisa, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme. **O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. 2014.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2334, p. 01-57, 2017.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. **Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência**. 2019.

THOMAS, Clive S. (ed.). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004.

VICTOR, Jennifer Nicoll; RINGE, Nils. The social utility of informal institutions: Caucuses as networks in the 110th US House of Representatives. **American Politics Research**, v. 37, n. 5, p. 742-766, 2009.

VICTOR, Jennifer Nicoll; RINGE, Nils; CARMAN, Christopher Jan. **Bridging the information gap: legislative member organizations as social networks in the United States and the European Union.** University of Michigan Press, 2013

Yin, Robert K. Pesquisa qualitativa do início ao fim. Penso Editora, 2016.

WINEBRENNER, Hugh; GOLDFORD, Dennis J. **The Iowa precinct caucuses: The making of a media event.** University of Iowa Press, 2010.