

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

SILVIO RICARDO SILVA CASCIONE

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E INFLUÊNCIA DAS FRENTE PARLAMENTARES  
NO CONGRESSO BRASILEIRO**

Brasília - DF

2018

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

SILVIO RICARDO SILVA CASCIONE

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E INFLUÊNCIA DAS FRENTES PARLAMENTARES  
NO CONGRESSO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília - DF

2018

SILVIO RICARDO SILVA CASCIONE

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E INFLUÊNCIA DAS FRENTES PARLAMENTARES  
NO CONGRESSO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Aprovada em 9 de março de 2018

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IPol/UnB)

Orientadora

---

Prof. Dr. André Borges Carvalho (IPol/UnB)

Examinador Interno

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (Senado Federal)

Examinador Externo

Brasília – DF

2018

Cascione, Silvio Ricardo Silva.

Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso Brasileiro / Silvio Ricardo Silva Cascione; Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, orientador. – Brasília, 2018.

165 p.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2018.

*À minha família*

## AGRADECIMENTOS

É preciso uma aldeia inteira para escrever uma dissertação de mestrado. Sozinho, nunca conseguiria. Portanto, serei sempre imensamente grato a todas as pessoas e instituições que juntas construíram esse trabalho – ainda que, naturalmente, não possam ser responsabilizadas por qualquer erro ou imprecisão, que são totalmente culpa minha.

Em primeiro lugar, agradeço imensamente à minha esposa Bruna e à minha filha Luísa por toda a paciência, compreensão, incentivo nessas longos dias e noites de trabalho. Cada minuto de esforço investido nesta dissertação só foi possível por causa dos vários outros minutos de trabalho para compensar a minha ausência, física ou mental, no dia-a-dia da casa.

Agradeço também a Ross Finley, Dan Flynn e Brad Haynes, editores da Reuters, por acreditarem nesta ideia e me permitirem investir tempo e esforço em um mestrado, adaptando minha rotina, mesmo com toda a correria da vida jornalística de Brasília. Obrigado também a todos os meus colegas da Reuters que dividiram seus contatos e entenderam as minhas ausências. Perto do fim da dissertação, deixei a Reuters para a Eurasia: agradeço a Chris Garman, Bruno Reis, Djanira Savoldi, Felipe Carvalho e João Augusto de Castro Neves por acreditarem em mim mesmo antes de eu concluir este trabalho.

Este trabalho também não seria possível sem a ajuda inestimável de Nivaldo Ferreira Júnior, que me indicou o caminho das pedras para a dissertação e ainda cedeu contatos importantíssimos para a pesquisa. Sou grato também a Bruno Carazza, por disponibilizar sua base de dados sobre financiamento de campanha. Agradeço ainda a Suely Araújo, que além de grande entendedora da vida parlamentar se mostrou uma excelente orientadora, atenta aos detalhes, e aos professores da banca, Rafael Silva e André Borges, que também contribuíram muito com o trabalho. E estou muito grato também à brava equipe da Strategos, que apostou neste projeto e o tornou possível com o esforço coletivo de tantos outros estudantes.

Por fim, agradeço profundamente aos meus pais Silvia e José Carlos. Só estou aqui graças ao esforço enorme para a educação minha e da minha irmã Gabriela. Muito obrigado.

## RESUMO

Frentes parlamentares e bancadas temáticas têm atuado intensamente no Congresso Nacional; ainda assim, pouco se sabe sobre a estrutura desses grupos e a influência de suas atividades sobre a agenda legislativa. Para preencher parte dessa lacuna, esta dissertação apresenta uma estimativa do grau de institucionalização das frentes parlamentares brasileiras na 55ª Legislatura (2015-2019) e testa a suposição teórica de que o processo de institucionalização está associado a uma maior capacidade de influência desses grupos, com o uso do método comparativo do tipo configuracional (QCA) em uma amostra de vinte frentes. A medição do grau de institucionalização se apoiou, com adaptações, na literatura sobre partidos e sistemas partidários, e exigiu a realização de um *survey* para determinar a real composição das frentes parlamentares. A capacidade de influência foi estimada a partir da perspectiva reputacional por meio de um segundo *survey* nas assessorias das lideranças partidárias. A pesquisa concluiu, em contraponto à literatura, que um alto grau de institucionalização não é condição necessária ou suficiente para que uma frente tenha grande influência, embora possa contribuir em configurações específicas. O tamanho da bancada é mais importante para determinar o poder de agenda. Nesse ponto, no entanto, a pesquisa confirmou a expectativa de que a maioria das frentes parlamentares dispõe de um núcleo organizacional muito menor do que se poderia julgar tomando como base apenas a lista de assinaturas para registro formal.

**Palavras-chave:** Frente parlamentar; Brasil; institucionalização; influência; QCA.

## ABSTRACT

There has been remarkably little research on Brazilian legislative member organizations (LMOs) despite their active involvement in the law-making process, leaving many unanswered questions about the structure of these groups and their potential influence. To fill part of this gap, this research initially estimated how institutionalized Brazilian LMOs were in the 55th Congress (2015-2019). Then, it tested the theoretical assumption linking the institutionalization process to an increased influence of those groups, applying qualitative comparative analysis (QCA) to a sample of 20 LMOs. Previous research on political parties was used, with some adaptations, to construct an indicator for the level of institutionalization of LMOs. Also for that purpose, legislators were surveyed to determine their actual participation in these groups. Influence was measured from a reputational perspective by applying a second survey to party leadership staff, considered to be an expert audience. Contrary to previous literature, the QCA model showed high institutionalization is neither necessary nor sufficient for an LMO to exert great influence in the legislative process, even though it may contribute under some specific conditions. Of all the elements included in the QCA configurational model, size is the one more closely linked to the influence of an LMO; in this regard, this research confirmed expectations that the list of signatures required for the formal creation of LMOs do not reflect their actual size, with most LMOs being structured around a much smaller group of legislators.

**Keywords:** Legislative member organization; Brazil; institutionalization; influence; QCA.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Legislatura: número de frentes parlamentares.....	9
Figura 2: Comparação entre correlação e relação de necessidade.....	40
Figura 3: Representação gráfica da relação de suficiência .....	60
Figura 4: Representação gráfica da relação de necessidade.....	60
Figura 5: Representação gráfica de relação de necessidade imperfeita.....	61
Figura 6: Número de frentes parlamentares por deputado .....	65
Figura 7: Número de frentes parlamentares por senador .....	65
Figura 8: Tamanho das frentes (exceto FPA).....	67
Figura 9: Nuvem de palavras com respostas ao <i>survey</i> sobre influência.....	69
Figura 10: Influência das frentes (distribuição das respostas) .....	70
Figura 11: Resposta à pergunta no <i>survey</i> "qual o fator mais importante para que uma frente parlamentar tenha influência?" .....	71
Figura 12: Resposta à pergunta no <i>survey</i> : “como é percebida, predominantemente, a influência de uma frente parlamentar? ” .....	72
Figura 13: Resposta à pergunta no <i>survey</i> : "há quanto tempo trabalha no Legislativo?" .....	72
Figura 14: Resposta à pergunta no <i>survey</i> : "trabalha atualmente no gabinete de que liderança?" .....	73
Figura 15: Resposta à pergunta no <i>survey</i> : “com que frequência tratou, ao longo deste ano, com deputados ou senadores atuando em nome de frentes parlamentares? ” .....	73
Figura 16: Diagrama de Venn com resultado do modelo QCA .....	126

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferença entre frentes, grupos e bancadas.....	10
Quadro 2: Tipos de frentes parlamentares.....	20
Quadro 3: Amostra selecionada de frentes parlamentares.....	48/49
Quadro 4: Variáveis para medição do grau de institucionalização.....	49
Quadro 5: Entrevistas para medição do grau de institucionalização.....	50
Quadro 6: Dimensões para análise de influência das frentes no modelo QCA.....	55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Países onde existem frentes parlamentares .....	11
Tabela 2: Deputados com atuação mais diversa .....	66
Tabela 3: Senadores com atuação mais diversa.....	66
Tabela 4: Frentes parlamentares com ao menos 10 membros ativos.....	68
Tabela 5: Frentes parlamentares mais influentes .....	70
Tabela 6: Frente Parlamentar Ambientalista - grau de institucionalização.....	74
Tabela 7: Frente Parlamentar Ambientalista - perfil para o modelo QCA .....	75
Tabela 8: Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - grau de institucionalização .....	77
Tabela 9: Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - perfil para o modelo QCA .....	78
Tabela 10: Frente Parlamentar da Mineração - grau de institucionalização .....	79
Tabela 11: Frente Parlamentar da Mineração - perfil para o modelo QCA .....	79
Tabela 12: Frente Parlamentar da Segurança Pública - grau de institucionalização .....	81
Tabela 13: Frente Parlamentar da Segurança Pública - perfil para o modelo QC.....	81/82
Tabela 14: Frente Parlamentar do Cooperativismo - grau de institucionalização.....	83
Tabela 15: Frente Parlamentar do Cooperativismo - perfil para o modelo QCA.....	84
Tabela 16: Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família - grau de institucionalização .....	.84/85
Tabela 17: Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família - perfil para o modelo QCA.. ..	85
Tabela 18: Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Conselhos Tutelares do Brasil - grau de institucionalização.....	86
Tabela 19: Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Conselhos Tutelares do Brasil - perfil para o modelo QCA.....	87
Tabela 20: Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional - grau de institucionalização .....	88
Tabela 21: Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional - perfil para o modelo QCA .....	89
Tabela 22: Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - grau de institucionalização .....	90
Tabela 23: Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - perfil para o modelo QCA .....	91
Tabela 24: Frente Parlamentar Mista da Educação - grau de institucionalização.....	93

Tabela 25: Frente Parlamentar Mista da Educação - perfil para o modelo QCA.....	94
Tabela 26: Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa - grau de institucionalização.....	95
Tabela 27: Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa - perfil para o modelo QCA .....	95/96
Tabela 28: Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação - grau de institucionalização .....	97
Tabela 29: Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação - perfil para o modelo QCA.....	97
Tabela 30: Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem - grau de institucionalização .....	98
Tabela 31: Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem - perfil para o modelo QCA.....	99
Tabela 32: Frente Parlamentar Mista do Biodiesel - grau de institucionalização .....	100
Tabela 33: Frente Parlamentar Mista do Biodiesel - perfil para o modelo QCA .....	100
Tabela 34: Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - grau de institucionalização.....	101
Tabela 35: Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - perfil para o modelo QCA.....	102
Tabela 36: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional - grau de institucionalização .....	103
Tabela 37: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional - perfil para o modelo QCA .....	104
Tabela 38: Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias - grau de institucionalização .....	105
Tabela 39: Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias - perfil para o modelo QCA.....	105
Tabela 40: Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS - grau de institucionalização .....	107
Tabela 41: Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS - perfil para o modelo QCA .....	107
Tabela 42: Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil - grau de institucionalização.....	108
Tabela 43: Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil - perfil para o modelo QCA.....	109
Tabela 44: Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF - grau de institucionalização.....	110

Tabela 45: Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF - perfil para o modelo QCA .....	111
Tabela 46: Distribuição das variáveis sobre influência das frentes parlamentares .....	112
Tabela 47: Âncoras qualitativas do modelo QCA .....	113
Tabela 48: Relação de necessidade para cada condição .....	119
Tabela 49: Relação de necessidade para combinações de condições .....	121
Tabela 50: Relação de suficiência para cada condição .....	122
Tabela 51: Relação de suficiência para combinações de condições .....	122
Tabela 52: Tabela-verdade do modelo QCA.....	125

## LISTA DE SIGLAS

Abimaq – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil

CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

Concepab – Confederação dos Conselhos de Pastores do Brasil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DEM – Democratas

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Fenasp – Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política

FPA – Frente Parlamentar Mista da Agropecuária

FPE – Frente Parlamentar da Educação

FPE – Frente Parlamentar do Esporte

FPN – Frente Parlamentar Nacionalista

Hemobrás – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

IBL – Instituto Brasil Logística

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública

LRFE – Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MPF – Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Sem-Terra

OCB – Organização das Cooperativas do Brasil

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

Proforte – Programa de Fortalecimento dos Esportes Olímpicos

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	8
1.1 Frentes Parlamentares.....	8
1.1.1 Grupos de interesse, pressão e lobby .....	12
1.1.2 Frentes parlamentares: funções .....	13
1.1.3 Frentes parlamentares: <i>trade-offs</i> para participação.....	14
1.1.4 Frentes parlamentares: contrapeso ou reforço ao poder formal? .....	16
1.1.5 Frentes parlamentares e grupos de pressão .....	17
1.1.6 Frentes parlamentares: tipologia .....	18
1.1.7 Frentes parlamentares: estudos de caso .....	22
1.2 Institucionalização e sua aplicação às frentes parlamentares .....	24
1.2.1 Institucionalização: o que é? .....	24
1.2.2 Institucionalização: propostas de medição.....	26
1.2.3 Institucionalização: proposta para análise das frentes parlamentares .....	29
1.3 Influência e sua aplicação às frentes parlamentares.....	32
1.3.1 Influência: o que é?.....	32
1.3.2 Influência: propostas para medição .....	33
1.3.3 Influência: proposta para análise das frentes parlamentares .....	35
<b>CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA</b> .....	39
2.1 QCA: o que é e como será usado .....	39
2.2 Procedimentos para medição da composição das frentes .....	43
2.3 Procedimentos para medição da institucionalização das frentes .....	47
2.4 Procedimentos para medição da influência das frentes .....	52
2.5 Operacionalização das variáveis restantes para o modelo QCA.....	53
2.6 Análise do modelo QCA: relação de necessidade e suficiência .....	59
2.7 A escolha do software: QCA em R .....	62
<b>CAPÍTULO 3 – RESULTADOS</b> .....	63
3.1 Entendendo o campo de estudo: surveys introdutórios .....	63
3.1.1 <i>Survey</i> sobre a participação nas frentes parlamentares.....	63
3.1.2 <i>Survey</i> sobre influência das frentes parlamentares .....	68
3.2 Amostra selecionada: perfil das frentes parlamentares .....	74
3.2.1 Frente Parlamentar Ambientalista .....	74
3.2.2 Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - FPMAQ.....	76



3.2.3 Frente Parlamentar da Mineração.....	78
3.2.4 Frente Parlamentar da Segurança Pública .....	79
3.2.5 Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) .....	82
3.2.6 Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família .....	84
3.2.7 Frente Parlamentar em Defesa dos Conselheiros Tutelares.....	85
3.2.8 Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional.....	87
3.2.9 Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA .....	89
3.2.10 Frente Parlamentar Mista da Educação .....	92
3.2.11 Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa .....	94
3.2.12 Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação .....	96
3.2.13 Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem - FRENLOG .....	97
3.2.14 Frente Parlamentar Mista do Biodiesel.....	99
3.2.15 Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - FPAer.....	100
3.2.16 Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional.....	102
3.2.17 Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias .....	104
3.2.18 Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS.....	106
3.2.19 Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil .....	107
3.2.20 Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF .....	109
3.3 Modelo QCA: análise integrada das frentes parlamentares.....	74
3.3.1 Resultados do modelo QCA: introdução .....	111
3.3.2 Modelo QCA: institucionalização .....	113
3.3.3 Modelo QCA: tamanho.....	114
3.3.4 Modelo QCA: poder econômico .....	115
3.3.5 Modelo QCA: relevância do tema.....	115
3.3.6 Modelo QCA: intensidade de atuação .....	116
3.3.7 Modelo QCA: posição estratégica dos integrantes.....	117
3.3.8 Modelo QCA: relação de necessidade entre institucionalização e influência .....	118
3.3.9 Modelo QCA: relação de suficiência entre institucionalização e influência .....	121
3.3.10 Modelo QCA: tabela-verdade .....	124
3.3.11 Modelo QCA: testes de hipótese e considerações finais .....	127
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>138</b>
<b>APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO SOBRE INFLUÊNCIA.....</b>	<b>145</b>

<b>APÊNDICE 2 – RELAÇÃO COMPLETA DE FRENTES PARLAMENTARES, SEGUNDO SURVEY .....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE 3 – CÓDIGO USADO PARA MODELO QCA EM R .....</b>	<b>162</b>
<b>APÊNDICE 4 – RESULTADOS DO SURVEY DE INFLUÊNCIA .....</b>	<b>165</b>

## INTRODUÇÃO

Em um Congresso fragmentado por mais de vinte partidos, a maioria dos quais sem ideologia definida, uma espécie diferente de organização tem chamado a atenção de quem acompanha o dia a dia do Legislativo: as bancadas temáticas. Desde que elas passaram a ser formalmente reconhecidas pela Câmara dos Deputados, no Ato da Mesa n. 69, de 10 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005) com o nome de Frentes Parlamentares, há pouco mais de dez anos, o número dessas bancadas cresceu aceleradamente e muitas delas, como a Frente da Segurança Pública ou “Bancada da Bala”, são mais conhecidas pelo público e citadas pela imprensa do que vários partidos (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Os temas de interesse das frentes parlamentares são imensamente variados, dos mais abrangentes, como educação, aos mais específicos, como o futsal ou a erva-mate. As formas de organização das frentes parlamentares, ao olhar leigo, também parecem bastante diversas. A Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), por exemplo, realiza reuniões semanais em sede própria, com a presença da imprensa. Outras frentes estão constituídas apenas no papel, não registram atividades frequentes e reúnem-se apenas quando determinado tema é trazido à pauta. As frentes parlamentares têm rivalidades próprias e protagonizam embates em importantes medidas no Congresso: um exemplo notável é o choque entre as frentes ruralista e ambientalista nos debates do Código Florestal (ARAÚJO; SILVA, 2016) ou de novas regras de licenciamento ambiental; outro exemplo recorrente é o da frente evangélica e a bancada dos direitos humanos. As frentes parlamentares são reconhecidas pelas lideranças partidárias e pelas maiores autoridades do Estado: entre as várias frentes formalmente recebidas pelo presidente Michel Temer apenas em 2017, estavam os coordenadores das frentes do comércio, da agropecuária, do setor sucroenergético, da pesca e da Hemobrás.

Surpreende, pois, que um tema tão evidente na política nacional tenha um tratamento ainda tão tímido pela Ciência Política. Há alguns estudos de caso sobre as frentes parlamentares, e, recentemente, Araújo e Silva (2016) propuseram uma tipologia para começar a explorar esse terreno. Muitas perguntas, porém, seguem sem resposta: por que apenas algumas bancadas, como a ruralista, se institucionalizaram profundamente, e não todas? Quais fatores interferem na estabilidade de uma bancada suprapartidária? Pensando em questões bastante simples: como saber o real tamanho das frentes parlamentares, se não há um monitoramento das atividades?

Esse desconhecimento é ainda mais intrigante quando se nota que as frentes parlamentares oferecem uma das oportunidades mais óbvias para o estudo dos grupos de interesse e do *lobby* no Brasil. A falta de regulamentação para lobistas e representantes de

grupos de interesse significa que há poucos dados públicos disponíveis para estudos sobre o assunto no Brasil; não há um levantamento abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência de tomadores de decisão (SANTOS; MANCUSO et al., 2017, p. 14). As frentes parlamentares, porém, são registradas, e estão umbilicalmente associadas a esses mesmos grupos de interesse. Estudar as frentes parlamentares, portanto, é estudar um legítimo *lobby* interno (FRADE, 1996), com a vantagem de que seus integrantes, os congressistas, estão habituados a prestar informações ao público.

É verdade que as frentes parlamentares não são mais fortes do que os partidos. Elas não determinam voto em plenário, não exigem fidelidade, sequer dispõem de recursos financeiros próprios. Por isso, é natural que o grande interesse dos cientistas políticos sobre o Legislativo desde a redemocratização esteja voltado aos estudos dos partidos políticos, principalmente quanto às questões levantadas pelo extraordinário número de legendas em comparação com outros países e o papel delas no peculiar presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998). Seria um erro, obviamente, cobrar que a Ciência Política mudasse radicalmente seu foco para colocar todo o peso no estudo das bancadas temáticas. Ainda assim, a carência de estudos sobre as frentes não se justifica; pelo contrário: o fato de que as frentes se tornaram ubíquas, mesmo com uma estrutura tão mais frágil que os partidos, deveria servir para aguçar a curiosidade dos pesquisadores.

É para atender a essa curiosidade, ou provocá-la ainda mais, que se direciona esta dissertação. São tantas as perguntas em aberto, que a tarefa de escolher um caminho para a pesquisa não é trivial. Muitas das questões, entretanto, estão associadas ao enraizamento das frentes parlamentares, estruturas relativamente novas, na dinâmica legislativa do Brasil; à diversidade de formas de organização das frentes; e à dificuldade de se medir adequadamente o tamanho dessas bancadas. Todas essas, pois, são questões associadas à institucionalização das frentes parlamentares. Por isso, o ponto de partida desta dissertação é a seguinte pergunta:

**- *Qual o grau de institucionalização das frentes parlamentares?***

Buscar respostas a essa pergunta será de grande valia na tarefa de registrar sistematicamente as diferentes formas de organização das frentes parlamentares. Ainda assim, essa pergunta é incompleta. As frentes parlamentares se organizam e se institucionalizam para cumprir um objetivo: considerando a relação umbilical com os grupos de interesse, esse

objetivo é justamente o de influenciar a agenda legislativa. A dissertação, portanto, estará incompleta se não observar também uma segunda pergunta central:

*- As frentes mais institucionalizadas são também as mais influentes?*

Essas perguntas centrais são norteadoras para organizar o trabalho de pesquisa. No esforço de responder a esses grandes questionamentos sobre as frentes parlamentares, será possível aprender muito sobre o grau de influência das frentes em geral, a diversidade de formas de organização e a real composição desses grupos. Não são perguntas possíveis de serem respondidas com um único trabalho, mas é importante tê-las em mente como guia. O trabalho científico precisa ter mais foco; com um escopo menor, a pesquisa se torna viável e as inferências, ainda que relativamente menos ambiciosas, podem servir como ponto de partida para futuras pesquisas em um processo de acumulação de conhecimento. Para isso, é útil pensar em formulações – hipóteses – passíveis de serem testadas; e é crucial escolher uma metodologia que seja adequada ao campo de estudo e às hipóteses formuladas.

O método de análise qualitativa comparativa, conhecido pela sigla em inglês QCA (RAGIN, *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 2014), oferece uma opção bastante sólida para a análise das frentes parlamentares. O QCA, *grosso modo*, é uma terceira via entre os tradicionais métodos quantitativos (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) e qualitativos (COLLIER; SEAWRIGHT; BRADY, 2003). A ideia central é permitir a comparação de estudos de caso em média ou grande escala, a partir de parâmetros matemáticos. Com isso, não se perde o contato com o conhecimento de casos específicos – algo muito importante para este estágio embrionário da pesquisa sobre frentes parlamentares –, mas tampouco se abre mão da possibilidade de realizar inferências mais gerais sobre o objeto de estudo. O grande salto do QCA, que o diferencia de métodos quantitativos tradicionais, é a sua lógica, baseada na teoria de conjuntos (RAGIN, *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, 2014). No QCA, o pesquisador não está à procura de relações simétricas de causa e efeito; ele está, na verdade, em busca de entender a ocorrência de padrões entre os diferentes casos: o conjunto de frentes institucionalizadas é total, parcialmente ou nada idêntico ao conjunto de frentes com alto grau de influência? Com base em perguntas como essa, e com o auxílio de programas de computador, o QCA permite fazer inferências sobre quando uma condição é necessária, ou suficiente, para a existência de outra.

O QCA, por lidar com esse tipo de relação assimétrica, está bem equipado para lidar com conceitos complexos em que muitas causas podem concorrer para um mesmo efeito, ou quando o mesmo efeito é percebido em configurações bastante distintas (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN, 2014).

Tendo em mente as peculiaridades do método QCA, foram formuladas as seguintes hipóteses de trabalho que moldarão a pesquisa apresentada neste trabalho:

***H1 - Um alto grau de institucionalização é condição necessária para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso Nacional.***

***H2 - Um alto grau de institucionalização é condição suficiente para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso Nacional.***

Há muito a ganhar com a investigação das frentes partidárias como instituições. Em primeiro lugar, a melhor compreensão sobre os efeitos da institucionalização das bancadas suprapartidárias é fundamental para que os próprios grupos de interesse possam traçar suas estratégias. Faria sentido, por exemplo, investir recursos na consolidação de uma frente parlamentar das mulheres? Ou que a chamada bancada empresarial, a maior das bancadas informais na atual legislatura (DIAP, 2015) se organize aos moldes dos ruralistas? Como os sindicalistas poderiam reagir ao avanço de propostas liberais para a economia antes de uma nova eleição, na qual inclusive não há garantia de que seriam mais bem sucedidos do que em 2014? Ao compreender um pouco melhor as razões pelas quais algumas bancadas se perenizam e outras não, e as consequências desse processo, será possível indagar sobre o quanto alguns grupos de interesse estão fadados à desmobilização e o quanto há de espaço disponível para a construção de alternativas.

O estudo da institucionalização das frentes parlamentares também pode ser importante para traçar previsões de conjuntura. Como apontam Araújo e Silva (2016), muitos temas da agenda legislativa não podem ser analisados simplesmente de acordo com as clivagens partidárias. Ao investigar mais a fundo a estrutura das frentes e bancadas partidárias, será possível ter mais clareza sobre o potencial de algumas agendas ganharem ou perderem visibilidade ao longo do tempo.

A pesquisa sobre as bancadas suprapartidárias, como já ressaltado, é ainda uma oportunidade ímpar para o estudo da defesa de interesses dentro do Congresso Nacional. Talvez, ao olhar com cuidado para um dos poucos canais institucionalizados de defesa de interesses dentro do Congresso, será possível obter informações relevantes sobre financiamento dessas atividades, estratégias de atuação, graus de influência e outras questões já colocadas há bastante tempo na agenda internacional de pesquisa.

Por último, o estudo sobre as formas de organização das frentes parlamentares no Brasil pode, indiretamente, oferecer subsídios empíricos para a discussão internacional sobre o lugar das bancadas suprapartidárias em relação às demais estruturas de poder existentes dentro dos parlamentos (VEGA, 1993; AINSWORTH; AKINS, 1997; HAMMOND, 2001; THOMAS, 2004; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

Com essas hipóteses de trabalho, portanto, a pesquisa explora em parte as perguntas centrais de investigação sobre as frentes parlamentares e ainda se presta aos seguintes objetivos:

#### ***Objetivos primários***

- 1) Desenvolver um método para a medição do grau de institucionalização das frentes parlamentares no Brasil;
- 2) Desenvolver um método para a medição do grau de influência das frentes parlamentares no Brasil;
- 3) Verificar a possível relação entre institucionalização e poder de agenda das frentes parlamentares.

#### ***Objetivos secundários***

- 4) Colaborar para o desenvolvimento de uma tipologia para o estudo de frentes parlamentares no Brasil (ARAÚJO; SILVA, 2016);
- 5) Mapear a composição das frentes parlamentares.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. Na sequência desta introdução, o Capítulo 1 apresenta os principais fundamentos teóricos sobre as frentes parlamentares e suas funções no parlamento. A tipologia proposta por Araújo e Silva (2016) é colocada em perspectiva com discussões anteriores na literatura brasileira a respeito do papel das bancadas no Legislativo e a importância da institucionalização das frentes (FRADE, 1996; CORADINI,

2010). A essa discussão local, apresenta-se uma importante contribuição da literatura estrangeira sobre as bancadas suprapartidárias (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013): as frentes parlamentares podem ser compreendidas não como pequenos partidos, mas sim como redes de difusão de informação, que influenciam a agenda legislativa de forma indireta e sutil, e proporcionam a congressistas e grupos de interesse a oportunidade de construir laços que cruzam as linhas partidárias e ideológicas. A discussão teórica sobre as frentes parlamentares é complementada nesse capítulo com uma revisão dos estudos de caso recentes no Brasil. No mesmo capítulo, apresentam-se ainda os fundamentos teóricos para a medição de graus de institucionalização e graus de influência, sob inspiração da literatura já consolidada sobre partidos políticos (HUNTINGTON, 1968; MAINWARING; SCULLY, 1995; RANDALL; SVASAND, 2002; BOLOGNESI, 2012) e grupos de interesse (MANCUSO, 2007; BAIRD, 2012; LOWERY, 2013; SANTOS *et al.*, 2017). A medição da influência é particularmente desafiadora, mas são discutidas possibilidades de realizá-la, ainda que com algumas limitações quanto às inferências possíveis (LOWERY, 2013).

Em seguida, no Capítulo 2, apresenta-se a metodologia da pesquisa. O capítulo se dedica não apenas a apresentar o modelo QCA e o quadro analítico de comparação entre as frentes parlamentares, mas também a expor os passos introdutórios da pesquisa de campo, que foram fundamentais para o conhecimento dos casos em estudo. Em primeiro lugar, para entender melhor a real composição das frentes parlamentares, foi realizado um *survey* junto aos gabinetes de deputados e senadores para mapear a participação dos congressistas nas frentes parlamentares. Em seguida, foi realizado um segundo *survey*, junto a servidores nos gabinetes de lideranças parlamentares, para descobrir quais frentes parlamentares tinham reputação de maior influência (LOWERY, 2013; FERREIRA JÚNIOR, 2016). O capítulo mostra ainda como foi feita a escolha da amostra para o modelo QCA: embora os *surveys* oferecessem uma visão global sobre o conjunto de frentes parlamentares, o modelo QCA exige conhecimento relativamente aprofundado de cada caso, o que exigiu a delimitação de uma amostra de vinte frentes parlamentares. O capítulo detalha o modelo QCA, com a construção de um índice de institucionalização e a operacionalização de outras condições que teoricamente poderiam estar associadas à influência de uma frente parlamentar (HUNTINGTON, 1968; FRADE, 1996; RANDALL; SVASAND, 2002; LOWERY, 2013; SANTOS, 2016; SANTOS *et al.*, 2017). Por fim, este capítulo descreve como o modelo QCA foi operacionalizado no computador, com o auxílio da plataforma R.



O Capítulo 3 se dedica a apresentar os resultados da pesquisa de campo. Ele está dividido em três seções. Na primeira, são exibidos os resultados dos *surveys* introdutórios sobre composição e influência das frentes parlamentares. Na seção seguinte, cada uma das vinte frentes parlamentares da amostra é analisada com base no índice proposto para a institucionalização e nas demais condições que estão relacionadas com a influência desses grupos. Por fim, na última seção deste capítulo de resultados, o modelo QCA é aplicado sobre as vinte frentes parlamentares, e as hipóteses de trabalho são analisadas.

Na Conclusão, sintetizam-se os achados da pesquisa e discutem-se possibilidades de agenda futura.

## CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O objetivo desta pesquisa, como já apresentado, é aferir o grau de institucionalização das frentes parlamentares no Brasil e entender de que forma a institucionalização está associada com a capacidade de influência dessas organizações na agenda legislativa.

Para isso, é fundamental definir o objeto de estudo: o que são e para que servem as frentes parlamentares? Também é imprescindível definir o que se entende por institucionalização de uma frente parlamentar e de que forma se poderia definir a influência desses grupos – tarefa à qual estão dedicadas as próximas páginas.

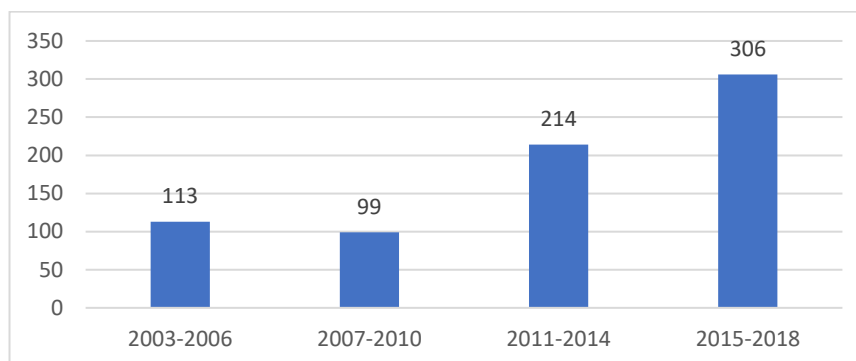
### 1.1. Frentes Parlamentares

Segundo a Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, são associações de membros do Legislativo Federal, de *vários partidos*, que se juntam para promover o debate e a legislação sobre *determinado tema* de interesse da sociedade. Os grifos servem para destacar que as frentes são *suprapartidárias* e se organizam em torno de *eixos temáticos*. A definição empregada pela Câmara dos Deputados se baseia no Ato da Mesa nº 69, de 2005, que formalizou a existência desses grupos e estabeleceu regras para seu funcionamento (BRASIL, 2005).

Embora o referido ato da Mesa Diretora seja de 2005, registra-se a existência desses grupos desde o fim do Estado Novo, com a criação da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) (SENA, 2007). A literatura sobre grupos de pressão no Brasil também registra a atuação expressiva de blocos suprapartidários a partir da segunda metade da década de 1980, inclusive durante a Assembleia Nacional Constituinte (ARAGÃO, 1994; SENA, 2007). Desde então, houve intensa proliferação das frentes. Em novembro de 2017, 306 dessas organizações estavam formalmente registradas na Câmara dos Deputados.

---

<sup>1</sup> Conforme menção na seguinte página oficial: <http://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 8 fevereiro 2018.

**Figura 1****Legislatura: número de frentes parlamentares**

Fonte: elaboração própria com os dados da Câmara dos Deputados.

A grande quantidade de frentes parlamentares parece decorrer do fato de que as exigências para registro são poucas. Para essa atividade legislativa, precisa-se das assinaturas de um terço dos parlamentares do Congresso Nacional, indicar um coordenador e registrar um estatuto para ter sua existência reconhecida pela Câmara. O registro precisa ser renovado a cada legislatura.

Não há, entretanto, supervisão ou monitoramento sobre as atividades das frentes. Por isso, um ponto muito importante é que o número de assinaturas para registro não reflete o tamanho das bancadas temáticas. Parlamentares assinam a lista de membros mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo nem pretendam ter, porque entendem que podem precisar desse mesmo apoio quando decidirem liderar a criação de frente de seu interesse (ARAÚJO; SILVA, 2016). As frentes normalmente organizam-se em torno de núcleos de operação bastante compactos, onde os membros podem ser classificados como “fundadores”, “efetivos” e “colaboradores” (CORADINI, 2010).

As frentes podem ter senadores entre seus integrantes; neste caso, são denominadas “mistas”. Formalizadas, as frentes podem usar o espaço físico do Congresso para reuniões e ter suas atividades divulgadas pelos canais de comunicação da Casa – televisão, rádio, jornal e internet. A Câmara, porém, estabeleceu um importante limite: as atividades das frentes não podem implicar na contratação de pessoal ou compra de passagens aéreas com recursos oficiais.

Além das frentes parlamentares formalmente registradas, existem no Congresso diversos grupos suprapartidários temáticos sem registro junto à Mesa. As duas formas de

organização – com e sem registro formal – são comumente chamadas de *bancadas*<sup>2</sup>. Há também os chamados grupos parlamentares. Os grupos parlamentares, também multipartidários, têm registro formal, mas se dedicam somente a fortalecer as relações entre o congresso brasileiro e parlamento de um país estrangeiro.

### Quadro 1

#### Diferença entre frentes, grupos e bancadas

	<i>Escopo de atuação</i>	<i>Registro</i>
<i>Frentes parlamentares</i>	Qualquer tema	Sim
<i>Bancadas suprapartidárias</i>	Qualquer tema	Não
<i>Grupos parlamentares</i>	Relações internacionais	Sim

Fonte: elaboração do autor.

É importante notar que, para o escopo deste trabalho, serão examinadas apenas as frentes parlamentares com registro junto à Mesa da Câmara, desconsiderando-se os grupos parlamentares e as bancadas sem registro.

As frentes parlamentares não são um fenômeno exclusivamente brasileiro. Há extensa literatura dedicada ao tema, especialmente nos Estados Unidos, vinculada às discussões sobre grupos de interesse, *lobbying* e processo legislativo. Internacionalmente, as frentes podem ser conhecidas como *legislative caucus*, *legislative member organizations* ou *congressional member organizations*. Levantamento de Ringe, Victor e Carman (2013) revelou a existência de frentes parlamentares em 25 países em uma amostra com 45 nações, como observa-se na Tabela 1 apresentada a seguir, sendo que em catorze desses casos – Brasil incluído – esses grupos estavam institucionalizados em alguma medida. Os mesmos autores notam a presença de frentes parlamentares em diferentes circunstâncias: sistemas bipartidários (e.g. Estados Unidos) ou multipartidários (e.g. Brasil); sistemas eleitorais majoritários (e.g. Reino Unido) ou proporcionais (e.g. África do Sul); parlamentos grandes (e.g. Japão) ou pequenos (e.g. Israel).

<sup>2</sup> Toda frente parlamentar é uma bancada suprapartidária, mas nem toda bancada suprapartidária é uma frente parlamentar; a principal diferença é o registro, previsto em regimento apenas pela Câmara dos Deputados. Entre as bancadas sem registro se destacam as bancadas regionais e estaduais.

Cabe registrar que o escopo desta dissertação se restringe ao Brasil, ainda que a literatura internacional sirva de importante subsídio para a discussão.

**Tabela 1**

**Países onde existem frentes parlamentares**

<i>Países com frentes institucionalizadas</i>	<i>Países com frentes não-institucionalizadas</i>	<i>Países sem frentes parlamentares</i>
Brasil	África do Sul	Argentina
Canadá	Alemanha	Áustria
Estônia	Austrália	Bulgária
Finlândia	Bélgica	Chipre
França	Chile	Dinamarca
Índia	Coreia do Sul	Eslovênia
Israel	Hungria	Espanha
Japão	Indonésia	Grécia
Lituânia	Itália	Holanda
Polônia	Nova Zelândia	Irlanda
Suécia	Noruega	Islândia
Suíça		Letônia
Reino Unido		Luxemburgo
Estados Unidos		Malta
		México
		Portugal
		Romênia
		República Tcheca
		Turquia

Fonte: (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

Definido o objeto deste estudo, será feita uma breve discussão sobre as funções das frentes parlamentares e a estrutura de custos e incentivos à participação nessas organizações.

Antes disso, porém, será útil tratar brevemente de alguns conceitos fundamentais para este trabalho: grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby*.

### 1.1.1 Grupos de interesse, pressão e *lobby*

Não há uma definição consensual para grupos de interesse. Uma forma bastante genérica, que será tida como referência neste trabalho, é a seguinte: um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações, ou uma instituição pública ou privada, que, com base em um ou mais assuntos de interesse, tenta influenciar a política pública em seu favor (THOMAS, 2004). Segundo o mesmo autor, responsável por um extenso trabalho de revisão bibliográfica sobre o tema nos Estados Unidos, essa definição encampa todas as categorias de grupos de interesse comumente encontradas nos sistemas políticos: grupos de indivíduos, grupos de organizações e grupos de instituições, formais e informais.

Da mesma forma, o conceito de grupo de pressão é bastante abrangente. Aragão (1994) considera que o grupo de pressão é uma evolução do grupo de interesse, que deixa de ser uma mera associação em torno de determinadas causas para ter a “vontade de influir”. Ou seja, a pressão sobre a política pública seria deliberada. Entretanto, muitos outros autores, inclusive Thomas (2004), apontam que não há diferença relevante entre grupos de interesse e grupos de pressão, no sentido de que os interesses organizados de uma sociedade já influenciam as políticas públicas. Santos (2007) nota que pode haver uma diferença sutil entre as duas categorias, sendo o grupo de pressão uma derivação dos grupos de interesse, mas prefere considerar as duas como intercambiáveis. Para este trabalho, grupos de interesse e grupos de pressão também serão considerados como sinônimos.

*Lobby*, por sua vez, é uma atividade por meio da qual os grupos de interesse buscam atender seu objetivo de influenciar a política pública (THOMAS, 2004, p. 6). Lobista, então, é a pessoa que pratica essa atividade em nome do grupo de interesse. A atividade de *lobbying* foi definida da seguinte forma por Thomas (2004) e Santos (2007, p. 88): a interação de um grupo de interesse com os formuladores de políticas, direta ou indiretamente, com vistas a influenciar políticas em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse.

Como diz Santos (2007, p. 88), o *lobby* é consequência e não causa; é uma prática, e não um sistema de valores. A influência do lobista sobre a política pública é buscada por meio das seguintes atividades: 1) contato direto com oficiais públicos; 2) monitoramento da atividade do governo; 3) assessoria sobre estratégias políticas e táticas; e 4) desenvolvimento e condução dos esforços de *lobbying* pelo grupo de interesse (THOMAS; HREBENAR; BOYER, 2001 *apud* THOMAS, 2004, p. 152).

Essa atividade é estigmatizada por estar muitas vezes associada à corrupção e não conta com regulamentação no Brasil. Grande parte da influência de grupos de interesse nas políticas públicas foi historicamente obtida por meio do financiamento legal e ilegal de campanhas, além de propinas, como demonstram as investigações do caso Lava Jato, que implicou as principais empreiteiras do país. Entretanto, o *lobby* pode cumprir importante papel nas democracias representativas quando reduz a assimetria de informações entre os grupos de interesse e os formuladores de políticas (SANTOS, 2007). Um *lobby* legítimo, sem tráfico de influência e corrupção, é aquele que informa os tomadores de decisão sobre os custos e benefícios de determinadas políticas e os municia de argumentos para aprovar, vetar ou alterar a legislação de forma transparente ao Congresso e à sociedade. O *lobby* também pode ser feito fora do Parlamento, contribuindo para a implementação de Políticas Públicas.

Feitos esses esclarecimentos conceituais, resta prosseguir com a apresentação da teoria de frentes parlamentares com as seguintes questões: para que servem? E quais são os custos e incentivos associados à participação nesses grupos?

### **1.1.2 Frentes parlamentares: funções**

A literatura internacional sugere três funções principais para as frentes parlamentares em um sistema político. A primeira é reduzir o custo de troca de informações entre os membros da frente e com integrantes do governo e da sociedade civil. A segunda função é facilitar a coordenação política, com a frente sendo usada como plataforma para o estabelecimento de agendas, a construção de coalizões, a articulação política fora das instâncias partidárias. A terceira função é servir como mecanismo de sinalização de preferências, no qual a frente é usada por políticos para indicar sua ideologia e suas preferências aos pares, ao governo, a eleitores e a financiadores (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

As duas primeiras funções serão descritas nesta dissertação como informativa e distributiva; a terceira função será denominada simbólica.

De certa forma, seria possível pensar que as frentes parlamentares concorrem com os partidos na coordenação do processo legislativo, pois as funções que cumprem são semelhantes no sistema político. Entretanto, tem-se consolidado na literatura nacional e internacional o entendimento de que as bancadas suprapartidárias, de modo geral, complementam o trabalho das legendas (FRADE, 1996; CORADINI, 2010; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), formando espaços de opinião mobilizada (CORADINI, 2010). Diferentemente dos partidos, as

frentes parlamentares têm a vantagem de permitir um enfoque temático específico. Elas tampouco precisam estar permanentemente em atividade para existirem, e não exigem exclusividade dos políticos, permitindo múltiplas filiações em temas diferentes (FRADE, 1996; SENA, 2007). As frentes, por outro lado, não gozam de importantes prerrogativas exclusivas aos partidos: distribuição de recursos, indicação de lideranças e tempo regimental de fala. Por isso, mesmo um político entusiasta das frentes parlamentares não poderia prescindir da atividade partidária. Partidos e frentes se completam na arena legislativa e, como notam Araújo e Silva (2016), a própria institucionalização das frentes e o fato de não ter ocorrido nenhum movimento no sentido de cercear seu funcionamento ou atividade já são importantes indícios de que o campo da política assimilou a convivência mútua entre os dois grupos.

Por causa de suas características, as frentes e bancadas suprapartidárias raramente têm condições de determinar os votos de seus integrantes. Mesmo assim, elas podem influenciar a agenda por meio da difusão de ideias (VEGA, 1993; AINSWORTH; AKINS, 1997; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), sensibilizando os partidos para suas pautas. O fato de a influência ser indireta não significa que ela seja insignificante (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013): de fato, 84,5% dos representantes de entidades públicas e privadas com cadastro na Câmara dos Deputados avalia que os líderes de frentes parlamentares são atores estratégicos no processo legislativo (SANTOS, et al., 2017).

Em decorrência disso, pode-se dizer que, entre as três funções das frentes parlamentares, a informativa provavelmente é a mais proeminente. O papel primordial das frentes é o de servir como circuitos de informação (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

### **1.1.3 Frentes parlamentares: *trade-offs* para participação**

Os incentivos à participação de deputados e senadores nas frentes parlamentares são inerentes às funções desses grupos – informativa, distributiva e simbólica. Pressupondo-se que as decisões dos parlamentares são tomadas de forma racional e autointeressada, com o objetivo primordial de progredir em sua carreira política, pode-se entender a participação destes nas frentes como uma forma de reduzir diversos custos inerentes à atividade legislativa: custos de se obter e propagar informação, custos relacionados à coordenação política e custos associados à sinalização de preferências.

Para entender melhor como a frente parlamentar pode oferecer essas vantagens a seus participantes, é útil pensar na teoria de redes sociais. Do ponto de vista do congressista, as



frentes se apresentam como *redes interpessoais* suprapartidárias, heterogêneas, que oferecem aos parlamentares a oportunidade de ampliar seus contatos e trocar informações sobre propostas de legislação e estratégias políticas.

Victor, Ringe e Carman (2013) associam esse conceito de redes com a teoria de Granovetter (1973) sobre laços em uma sociedade. Segundo Granovetter, indivíduos podem ter laços fracos ou fortes com outros indivíduos. Laços fracos são aqueles em que não há intimidade, reciprocidade ou mesmo confiança – como aqueles entre parlamentares de diferentes partidos e ideologias distantes. Embora pareçam mais frágeis, esses laços oferecem grande oportunidade para a socialização. Quanto maior a quantidade de laços fracos de um indivíduo em uma sociedade, menor a tendência ao isolamento e maior a diversidade de experiências (GRANOVETTER, 1973). Da mesma forma, quanto maior o investimento de um parlamentar em laços fracos por meio das bancadas suprapartidárias, maior o acesso a informações importantes para o exercício do mandato. Segundo Victor, Ringe e Carman (2013), citando Burt (2000) e Carpenter, Esterling e Lazer (1998), a formação de frentes parlamentares não apenas mantém os congressistas mais bem capacitados, como também eleva o nível geral de *expertise* e informação da legislatura como um todo.

Outro incentivo à participação em frentes parlamentares é como forma de aproximação com potenciais doadores de campanha. Santos (2016), por exemplo, verificou que muitos parlamentares passam a ser financiados por grupos de interesse após aderirem a uma frente parlamentar ligada ao setor. Santos (2016), em primeiro lugar, verificou quais membros de frentes parlamentares não haviam recebido doações de seus respectivos setores na 54<sup>a</sup> Legislatura. Ou seja, parlamentares que aderiram a uma frente parlamentar, possivelmente, com a esperança de receber doações no futuro. Depois, observou quais desses parlamentares de fato receberam financiamento de seus respectivos setores na 55<sup>a</sup> Legislatura. Os dados indicaram que, em média, 26,3% dos parlamentares na amostra obtida por Santos (2016) estavam nessas condições. O número era particularmente elevado nos setores industrial, construção civil, infraestrutura e têxtil (acima de 53,5%).<sup>3</sup>

Os custos de participação na frente – ou seja, o custo de formação dessas relações de fraca intensidade – precisam ser baixos (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013); os legisladores são pessoas ocupadas e precisam dedicar muito tempo a outras atividades formais, como

---

<sup>3</sup> Cabe lembrar que a doação empresarial de campanha foi proibida a partir das eleições municipais de 2016, o que naturalmente deve dificultar o financiamento por grupos econômicos.

participação em comissões, relatoria de projetos e viagens às bases eleitorais. No entanto, respeitando-se essa limitação, os laços fracos proporcionados pelas frentes – entre congressistas de diferentes partidos, estados, ideologias – conferem aos parlamentares incentivo pessoal à participação nesses grupos. Não surpreende, portanto, que a taxa de participação seja altíssima: 89% dos deputados e 70% dos senadores, muitos dos quais líderes e detentores de cargos na Mesa Diretora, tinham algum envolvimento em bancadas suprapartidárias, segundo Frade (1996) em levantamento realizado em 1995/1996, antes mesmo da formalização desses grupos pela Câmara dos Deputados.

### **1.1.4 Frentes parlamentares: contrapeso ou reforço ao poder formal?**

Embora haja convergência na academia quanto às funções de uma frente parlamentar e os incentivos que ela oferece para a adesão de congressistas, segue aberta a discussão sobre de que forma diferentes tipos de parlamentares respondem a esses incentivos, e como uma maior preferência de certos parlamentares a participar de frentes pode interferir nas relações de poder dentro de uma legislatura.

Hammond (1991) argumenta que as frentes parlamentares oferecem uma plataforma para deputados em início de carreira que ainda não tem acesso a posições de liderança dentro dos partidos ou das comissões. Segundo ela, com base em uma centena de entrevistas no congresso norte-americano entre 1977 e 1988, as frentes parlamentares dão oportunidade a parlamentares inexperientes para desenvolver suas habilidades de liderança e aumentar seu conhecimento sobre temas específicos fora do ambiente das comissões, que tendem a ser controladas por parlamentares experientes<sup>4</sup>. Em resumo, as frentes seriam uma alternativa à estrutura formal do Congresso no processo de identificação, socialização e treinamento de futuros líderes.

No Brasil, Coradini (2010) tem um argumento semelhante: com base nas listas de assinatura para a criação de frentes parlamentares, ele viu indícios no sentido de que a maior participação em frentes parlamentares pode estar relacionada a menores recursos políticos.

De certa forma, tanto Hammond (1991) quanto Coradini (2010) argumentam que as frentes parlamentares, em geral, servem de contrapeso às estruturas de poder formal do Congresso. Ainsworth e Akins (1997) reforçam esse argumento comparando a composição das

---

<sup>4</sup> A senioridade é historicamente um critério importante para a definição das lideranças de comissões no congresso norte-americano.

frentes parlamentares e das comissões temáticas; em quase todos os casos, no Congresso norte-americano, as frentes são compostas na média por membros de ideologia oposta aos integrantes das comissões.

Victor e Ringe (2009), entretanto, argumentam no sentido oposto. Aplicando a metodologia de análise de redes às frentes parlamentares – na qual é atribuído um valor a cada vínculo bilateral entre os congressistas, com base em suas posições relativas no sistema –, os autores conseguiram incorporar à análise o fato de que nem todas as relações são iguais; algumas são mais importantes do que outras. Ficou evidente, dessa forma, que parlamentares mais poderosos – como líderes partidários, deputados com muitos mandatos e grandes vencedores de eleições – têm conexões melhores do que a média e estão posicionados mais ao centro da rede de frentes parlamentares. Isso implica que, mesmo que as bancadas suprapartidárias atraiam a atenção de deputados e senadores inexperientes, elas acabam por replicar e reforçar as estruturas de distribuições de poder formal no Congresso, em vez de contrabalançá-las; em outras palavras, as frentes ajudam os parlamentares com poder a manter e ampliar esse poder. Ringe, Victor e Carman (2013) reportam as mesmas conclusões em estudo posterior, com base em uma regressão binomial negativa sobre a participação em bancadas no Parlamento Europeu e no Congresso dos Estados Unidos.

### **1.1.5 Frentes parlamentares e grupos de pressão**

Partidos e frentes parlamentares têm em comum o fato de que se relacionam com grupos de interesse da sociedade civil para a defesa de agendas no Congresso. No caso das frentes, essa relação é umbilical: a maioria das frentes teria um grupo de pressão em sua gênese (FRADE, 1996), sendo criadas “de fora para dentro” do parlamento, por iniciativa de associações de classe ou *lobbies* empresariais que procuram os parlamentares para formar a frente (ARAGÃO, 1994; ARAÚJO; SILVA, 2016) e exercer um *lobby* interno (FRADE, 1996). Uma menor parte das frentes teria origem endógena, isto é, seriam criadas “de dentro para fora” do Congresso por iniciativa dos parlamentares.

A proliferação das bancadas, de certa forma, é indicador do fortalecimento dos vínculos entre parlamentares e grupos de interesse, coerente com a transição de um modelo corporativista de representação política no Brasil para um modelo mais pluralista e fragmentado desde a redemocratização (SANTOS, 2007).

Os grupos de pressão externos ao Congresso financiam a criação e institucionalização das frentes como forma de obter acesso privilegiado a importantes lideranças do parlamento (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). O exemplo mais notório, citado em estudos de caso na literatura (LIMA, 2016; VIGNA, 2001) e também na imprensa, é o da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária. A frente, principal expressão da bancada ruralista no Congresso Nacional, existe há pelo menos quatro legislaturas mas ganhou musculatura na última década com o apoio de um instituto mantido por associações do setor, o Instituto Pensar Agropecuária (SIMIONATTO; COSTA, 2012; SILVA, 2014; ARAÚJO; SILVA, 2016).

No caso brasileiro especificamente, diferentemente do que ocorre com os partidos, o financiamento das frentes parlamentares se dá sem nenhum controle especial ou prestação de contas, talvez em decorrência da falta de regulamentação da atividade de *lobby*, – o que dificulta a obtenção de dados para análise acadêmica e acompanhamento jornalístico. Cabe registrar que o financiamento de frentes parlamentares não é de responsabilidade apenas de grupos de pressão. Em muitos casos, os responsáveis por cobrir os custos de criação e manutenção das bancadas são os próprios parlamentares, individualmente ou em pequenos grupos, quando têm interesse pessoal nas causas em jogo ou nos dividendos políticos dessas organizações e que por isso estão dispostos a usar seus recursos escassos com essa finalidade (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013; VICTOR; RINGE, 2009).

### **1.1.6 Frentes parlamentares: tipologia**

Feita a apresentação do objeto de estudo e suas principais interações com o sistema político – função e *trade-offs* para participação –, o passo seguinte é mostrar uma tipologia para o estudo das frentes parlamentares, considerando a necessidade de se identificarem padrões em meio ao vasto conjunto de bancadas distribuídas pelo parlamento brasileiro.

O esforço mais relevante nesse sentido é o de Araújo e Silva (2016), sintetizado no Quadro 2 desta Subseção. Os autores propõem três níveis de categorias: 1) natureza de atuação; 2) abrangência; e 3) origem.

Em termos de natureza de atuação, segundo Araújo e Silva (2016), as frentes parlamentares podem se enquadrar em duas categorias: *advocacy* e *lobby*.

*Advocacy* pode ser entendido, segundo os autores, como a promoção ampla de princípios, criando comunidades de apoio na sociedade e entre os tomadores de decisão. As

frentes de *advocacy* seriam, portanto, as que atuam em defesa de ideias mais gerais e interesses difusos na sociedade, desejando a adesão da maior parcela social possível em favor delas.

As frentes de *lobby*, por sua vez, seriam aquelas que atuam em nome de interesses específicos, pontualmente identificáveis, sem a preocupação de gerar resultados coletivamente eficientes, mas sim de obter, direta ou indiretamente, alguma transferência de renda ou vantagem econômica. Essa categoria tipológica ajudaria a esclarecer diferenças sistemáticas entre as frentes considerando suas estratégias de atuação e interesses em jogo. Exemplos de frentes de *advocacy* no Brasil seriam as frentes ambientalista e em defesa do SUS, enquanto que exemplos de frentes de *lobby* seriam as frentes da Indústria Têxtil e a do Cooperativismo.

Quanto à abrangência, as frentes parlamentares poderiam ser enquadradas em duas categorias: ampla e focalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016). As frentes amplas reuniriam aquelas que abordam grandes temas, setores econômicos, segmentos ou extratos sociais. As focalizadas seriam aquelas cujo objetivo está vinculado a áreas econômicas específicas, público-alvo identificáveis ou assuntos pontuais quanto como a implantação de determinadas ferrovias ou o uso de bicicletas. Essa categoria tipológica ajudaria a compreender fenômenos de aglutinação e segmentação das frentes. Frentes focalizadas podem ser subtemas de frentes parlamentares mais amplas. Por exemplo, as frentes parlamentares da Avicultura e da Suinocultura podem ser entendidas como subtemas da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária.

Quanto à terceira e última categoria, de origem, as frentes podem ser vistas como exógenas ou endógenas ao Congresso (ARAÚJO; SILVA, 2016). A frente exógena seria aquela originada por demanda externa, no qual os grupos procuram os parlamentares e oferecem a ideia de formar a frente. A frente endógena, por sua vez, seria aquela nascida de movimentos originados dentro do próprio Congresso, no qual os parlamentares se oferecem como empreendedores a setores sociais ainda pouco organizados. Essa categoria tipológica elucidaria problemas a respeito da criação das frentes e como fatores associados à origem desses grupos influenciam em suas estratégias. Entre as frentes exógenas, segundo os autores, encontram-se as da Micro e Pequena Empresa e a Ambientalista; entre as endógenas, as frentes Católica e dos Direitos Humanos.

Araújo e Silva (2016) também classificam as frentes a partir do número de legislaturas desde sua primeira criação, mas não criam uma categoria tipológica própria para a longevidade das bancadas. A análise inicial dos autores para as frentes da legislatura iniciada em 2015 indica um predomínio das frentes de *lobby*, que por sua vez têm tendência à focalização,

provavelmente por representarem interesses específicos. Em termos de maturidade, são poucas as frentes que mantêm atividade de longo prazo, e frentes focalizadas costumam surgir no início de cada legislatura.

## Quadro 2

### Tipos de frentes parlamentares

<b>Categorias</b>	<b>Tipos</b>	
Natureza de atuação	<i>Lobby</i>	<i>Advocacy</i>
Abrangência	Ampla	Focalizada
Origem	Exógena	Endógena

Fonte: Araújo e Silva (2016).

Antes de Araújo e Silva (2016), Frade (1996) esboçou uma ideia de tipologia para as frentes parlamentares considerando o grau de institucionalização dessas organizações. Essa proposta é bastante relevante para o tema desta dissertação, por originar as perguntas de pesquisa e hipóteses deste trabalho. A situação institucional de uma frente parlamentar, para Frade (1996), seria uma das três dimensões importantes para a análise desses grupos. Os outros dois seriam a natureza dos interesses representados e a dimensão – ou tamanho – da frente em número de integrantes. A autora separa as frentes em três tipos: as informais, sem qualquer tipo de institucionalização, as formais de pequeno porte e as formais de grande porte. Cabe lembrar que, na época do referido estudo, as frentes parlamentares ainda não eram formalmente registradas na Câmara dos Deputados. Por institucionalização, Frade não se refere a um registro, e sim ao reconhecimento de que essas frentes atuam de forma ostensiva, mediante reuniões periódicas, estabelecimento de pautas e o traçado de estratégias. Este tema será melhor debatido em seção posterior, no momento de definir o que se entende por instituição e institucionalização.

A tipologia de Araújo e Silva (2016) será aplicada neste trabalho. Ainda assim, é válido registrar como a literatura norte-americana, a mais rica a respeito desse tema, categoriza as frentes parlamentares. Foram encontradas duas propostas sobre o tema.

A primeira tipologia concentra-se na composição das frentes (HAMMOND, 1991, 2001). São dois níveis de categorias. A primeira dimensão divide-se entre bancadas partidárias (*party caucuses*) e bancadas temáticas (*personal interest caucuses*). A segunda dimensão diz

respeito ao alcance territorial das bancadas: nacional, regional, estadual/distrital e específico a um setor econômico (*industry-specific groups*). O alcance territorial das frentes é autoexplicativo, mas cabe breve reflexão sobre o primeiro nível de categorização para mostrar como ele não se aplica ao caso brasileiro. As bancadas partidárias, na acepção de Hammond (1991), são formadas por integrantes de um mesmo partido com ideologias semelhantes com o objetivo de influenciar a política interna da legenda. Seriam o equivalente às correntes partidárias no Brasil – como o Campo Majoritário do Partido dos Trabalhadores ou o Movimento PSDB Esquerda Pra Valer, do Partido da Social Democracia Brasileira. O segundo grupo, as bancadas temáticas, reúne parlamentares dos dois partidos – Republicano e Democrata – em torno de temas específicos. Transpondo-se essa tipologia para o Brasil, teríamos um problema: as bancadas partidárias não poderiam ser enquadradas como frentes parlamentares – afinal, não são multipartidárias –, ao passo que o segundo grupo, as bancadas temáticas, enquadrariam todo o conjunto de frentes parlamentares registradas na Câmara dos Deputados, e, portanto, não seriam úteis para a identificação de padrões.

A segunda tipologia presente na literatura norte-americana, proposta por Vega (1993), classifica as frentes parlamentares de acordo com a sua função dentro da legislatura, em três categorias. A primeira é a de guardião; a frente parlamentar que atua em nome de interesses de terceiros dentro da legislatura, ou com objetivo de proteger esses interesses, por meio de atividades de supervisão e de criação de alteração de leis. Um exemplo dado pelo autor seria a frente da indústria têxtil na Câmara dos Deputados (*House Textile Caucus*). A segunda categoria é a de frentes mediadoras; aquelas que agem em nome de interesses *próprios* e de terceiros dentro e *fora* da legislatura. A diferença principal entre as duas primeiras categorias é no nível de representação, a primeira seria mais indireta e a segunda mais relacionada aos interesses dos próprios legisladores dentro e fora do parlamento. Um exemplo, segundo Vega, seria a frente dos congressistas negros (*Black Caucus*). A terceira e última categoria seria a de frentes prestadoras de serviços (*service*); grupos cujo objetivo primordial é oferecer assessoria a seus integrantes e ao conjunto da legislatura. Um exemplo deste caso – mais associado aos *party caucuses* – seria o Grupo de Estudos Democráticos do Congresso (*Democratic Study Group*).

A classificação de Vega (1993) foi proposta com base em uma pesquisa por meio de *surveys* a respeito do uso do tempo pelas frentes parlamentares para diferentes funções e atividades. Atividades relacionadas à difusão de informações foram predominantes nas três categorias - o que viria a corroborar a teoria posterior sobre a função informacional das frentes

parlamentares -, mas, segundo Vega, a forma como cada frente utilizava as informações era distinta. Para o caso brasileiro, esse tipo de classificação seria bastante problemático sem uma operacionalização complexa, e, por isso, ficará de fora do escopo deste trabalho.

### **1.1.7 Frentes parlamentares: estudos de caso**

Antes de seguir adiante com a apresentação teórica de outros conceitos a serem trabalhados nesta dissertação – institucionalização e influência -, é útil registrar quais foram os trabalhos mais recentes sobre frentes e suas contribuições para o campo de estudo.

Ainda não houve tempo para a publicação de nenhum trabalho aplicando a tipologia proposta por Araújo e Silva (2016). Predominam, por ora, os estudos de caso sobre frentes específicas. A seguir, tem-se breve apresentação dos principais trabalhos defendidos nos últimos três anos, ou divulgados em congressos e encontros acadêmicos.

Corrêa (2015), em análise sobre o comportamento político da Frente Parlamentar Evangélica entre 2003 e 2014, mostrou evidências de que a frente – conhecida popularmente como bancada evangélica ou bancada da bíblia – tem potencial para atuar como ator de veto eventual na Câmara dos Deputados, em condições de influenciar o andamento e a natureza de proposições. A análise foi feita em dois níveis. Inicialmente, o autor selecionou 129 propostas associadas à religião e as classificou em dois grupos: propostas de alteração no *status quo* constitucional e propostas de alteração no *status quo* legal-ordinário – a terminologia é a usada pelo autor, em referência a propostas de emenda constitucional (PEC) e a propostas de mudanças infraconstitucionais. Esse primeiro conjunto de medidas serviu para o autor medir a coesão (segundo o Índice de Rice), a disciplina (segundo a orientação da bancada) e o peso (segundo o número de cadeiras). Esse primeiro nível de análise mostrou alto grau de coesão e disciplina na frente evangélica, mas indicou que a bancada não tinha peso suficiente para alterar o *status quo* sozinha. Em um segundo nível de análise, Corrêa selecionou oito propostas para um estudo de caso mais aprofundado. Esse estudo mostrou que, para superar a limitação de tamanho, a bancada evangélica privilegia a negociação em múltiplas arenas, em que ameaça de constrangimento pelo poder de mobilização e articulação das lideranças do setor tem condições de fazer avançar os interesses da bancada. Em termos práticos, o autor notou a estratégia da bancada em atuar nas comissões da Câmara, em um estágio mais preliminar no processo legislativo, para impor derrotas às forças não-confessionais.



Mendes (2017) escolheu a Frente Parlamentar do Esporte (FPE) para seu estudo de caso, encontrando evidências de que os deputados que formavam essa rede tinham capital político, individual e coletivamente, para influenciar a formulação de políticas para o setor. A autora iniciou seu trabalho com uma análise prosopográfica – estudo da carreira com base em fontes históricas – dos integrantes da frente e de uma análise de redes sociais, para verificar o capital político desses parlamentares. Em seguida, estimou a influência com base em uma análise de todas as proposições legislativas apresentadas, bem como as proposições legislativas que foram efetivadas como leis no período, identificando se elas eram de autoria de membros da frente ou de comissões legislativas associadas ao tema. Por último, a autora selecionou dois projetos para estudos de caso a Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte (LRFE) e o Programa de Fortalecimento dos Esportes Olímpicos (Proforte).

Lima (2016), por sua vez, destacou a atuação da bancada ruralista, juntando-se ao grupo de pesquisadores a estudar esta que é considerada a maior e mais atuante bancada suprapartidária do Congresso Nacional (VIGNA, 2001; SIMIONATTO; COSTA, 2012; ARAÚJO; SILVA, 2016). Com uso de dados biográficos disponibilizados pela Câmara dos Deputados e da análise de notas taquigráficas da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, Silva busca mapear o perfil dos integrantes da bancada e o discurso do chamado “ruralismo”. Assim como muitos estudos, Silva faz uso da lista de assinaturas da Frente Parlamentar da Agropecuária para identificar seus integrantes, mas reconhece que essa base de informações não necessariamente reflete fielmente a composição da bancada ruralista.

A bancada da educação foi objeto de estudo do DIAP (2015), que a caracterizou como amplamente diversificada, com parlamentares abrangendo um espectro político e ideológico amplo. A pesquisa tem o mérito de ser fundamentada em entrevistas com os próprios integrantes da Frente Parlamentar da Educação. O estudo conclui que tem havido uma divisão interna clara na bancada, entre defensores do modelo de educação pública e apoiadores de soluções privadas para o tema.

Vale registrar, ainda, o trabalho em andamento de Cruz e Guião (2017) para traçar o perfil dos parlamentares da bancada da saúde, com conclusões preliminares de que esta é uma bancada diversificada, com muitos congressistas com histórico profissional no setor e cuja atuação tem favorecido principalmente o setor privado de saúde, um grande financiador de campanhas eleitorais.

No conjunto, a diversidade dos estudos de caso recentes contribui para atualizar a literatura brasileira em termos de perfil e composição das frentes parlamentares. Nota-se, contudo, falta de articulação entre esses esforços, problema que Silva e Araújo detectam e tentam solucionar com sua proposta de tipologia e em cujo contexto se insere esta dissertação, conforme já exposto.

## **1.2 Institucionalização e sua aplicação às frentes parlamentares**

Após definir o que são e para que servem as frentes parlamentares, esta seção será dedicada a apresentar o conceito de institucionalização e a propor uma maneira de operacionalizá-lo para o objetivo deste trabalho, que inclui medir o grau de institucionalização das frentes parlamentares no Brasil.

### **1.2.1 Institucionalização: o que é?**

A ideia de institucionalização de uma determinada organização ou prática é costumeiramente entendida como o processo de padronização de crenças, expectativas ou comportamentos (HUNTINGTON, 1968; MEYER; ROWAN, 1977; MAINWARING; SCULLY, 1995; PERES, 2000; BOLOGNESI, 2012). Ou seja, o processo de criação e consolidação de uma instituição.

Não há definição universal sobre o que seja uma instituição; os enunciados geralmente variam em torno da ideia de que as instituições são as “regras do jogo”, escritas e não-escritas, que moldam a sociedade e o comportamento humano dentro de padrões previsíveis (NORTH, 1990). As regras podem ser impostas por uma autoridade ou internalizadas por meio da socialização e da educação, e são independentes de atores individuais, sendo capazes de sobreviver a uma considerável troca de integrantes da instituição (MARCH; OLSEN, 1989). As instituições existem no nível do indivíduo – como o aperto de mão –, da organização, do campo de atividade ou da sociedade. Elas são capazes tanto de restringir quanto de potencializar o comportamento: embora as regras naturalmente imponham limites, elas também permitem escolhas que não existiriam de outra forma (HODGSON, 2006). Por fim, é importante registrar que as instituições são influenciadas pelo contexto, o que as leva muitas vezes a assumir formas ineficientes, que desafiam a lógica racional. Não é tarefa desta dissertação fazer uma extensa revisão bibliográfica sobre as diferentes correntes institucionalistas ao longo das últimas décadas, mas importa destacar que o processo de criação e mudança institucional tem ganhado

cada vez mais relevância na ciência política (MARCH; OLSEN, 1989; DIMAGGIO; POWELL, 1991; SCHMIDT, 2008; MAHONEY; THELEN, 2010).

A noção de institucionalização de uma frente parlamentar, portanto, deve significar a transformação de uma bancada suprapartidária – ou de um potencial de bancada – em uma organização minimamente estável e com rotinas padronizadas dentro do Congresso Nacional. Em que pese a ausência de referência teórica para o estudo da institucionalização de frentes parlamentares – à exceção da breve discussão proposta por Frade (1996) –, existe na literatura uma discussão razoável acerca da institucionalização de partidos e sistemas partidários, inclusive no Brasil (MAINWARING; SCULLY, 1995; PERES, 2000; BOLOGNESI, 2012), que pode servir de inspiração à pesquisa graças à proximidade entre os temas.

Na literatura sobre partidos e sistemas partidários, institucionalização é entendida como o processo no qual a legenda ou o sistema adquirem valor próprio e estabilidade (HUNTINGTON, 1968), de modo a orientar as expectativas dos atores a partir da premissa de que os contornos fundamentais da competição partidária se manterão no futuro próximo (MAINWARING; SCULLY, 1995). O grau de institucionalização não é um valor binário, em que uma organização simplesmente seria ou não institucionalizada; ela varia em um gradiente de possibilidades, da baixa à alta institucionalização, e pode inclusive regredir ao longo do tempo (HUNTINGTON, 1968; MAINWARING; SCULLY, 1995). Um alto grau de institucionalização implica uma organização em certo equilíbrio, no qual nenhum dos agentes está interessado em alterá-la exceto de modo incremental e por consenso (O'DONNELL, 1996). Um baixo grau de institucionalização, por outro lado, sugere uma organização mais suscetível a mudanças, o que tem sido associado na literatura como um sinal de fragilidade e decadência política (HUNTINGTON, 1968; MAINWARING; SCULLY, 1995; PRZEWORSKI, 1975).<sup>5</sup> Apesar desse viés, seria errado concluir que um aumento da institucionalização é necessariamente positivo e vice-versa: a institucionalização extrema, por exemplo, pode levar a um sistema partidário engessado, e está longe de ser uma panaceia (MAINWARING; SCULLY, 1995).

---

<sup>5</sup> Como afirmou Przeworski (1975), o processo de institucionalização é frequentemente visto como a quintessência do desenvolvimento político.

### 1.2.2 Institucionalização: propostas de medição

A complexidade da ideia de institucionalização, um processo idiossincrásico que ocorre em múltiplas dimensões de uma organização e em escalas temporais diversas, impôs sérias dificuldades teóricas e metodológicas para a operacionalização e mensuração de variáveis. O pioneiro nesses esforços foi Huntington (1968), que sugeriu que a institucionalização pudesse ser medida por meio de quatro variáveis: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

O conceito de adaptabilidade, em contraponto ao de rigidez, mediria a capacidade de sobrevivência de uma instituição a mudanças ambientais. Quando mais adaptável, mais institucionalizada uma organização seria. Essa adaptabilidade não seria natural, e sim uma característica adquirida ao longo do tempo. A adaptabilidade de uma instituição poderia ser medida de forma aproximada de três maneiras, na opinião do citado autor. A primeira levaria em conta o tempo de existência da organização; quanto maior, mais provável que a instituição fosse adaptável. A segunda forma de medição consideraria o tempo de permanência da geração de líderes; quanto maior o número de trocas na liderança, maior a adaptabilidade. Por último, ela poderia ser aferida pelo tempo de existência da função à qual a instituição foi primordialmente desenhada para cumprir; se a função cessasse de existir e mesmo assim a instituição permanecesse, seria sinal de que ela é altamente adaptável.

A complexidade de uma instituição, em contraponto à ideia de simplicidade, teria relação com a diferenciação do trabalho dentro da organização e com a multiplicidade de unidades internas e hierarquias. Quanto mais complexa fosse uma organização, mais institucionalizada ela seria; o sistema político mais simples – e menos estável – é justamente a tirania, aquela que depende de um só indivíduo. A medição, neste caso, seria mais objetiva do que no conceito anterior de adaptabilidade, bastando ao pesquisador dissecar a estrutura de uma organização. (HUNTINGTON, 1968).

Em terceiro lugar, segundo o mesmo autor, o conceito de autonomia, em contraponto ao de subordinação, tem a ver com a capacidade de uma instituição existir de forma independente. Quanto maior a autonomia, maior a institucionalização. Partidos políticos ligados a apenas um grupo da sociedade são menos autônomos do que as legendas que representam os interesses de vários grupos sociais.

Por último, o grau de institucionalização, ainda segundo Huntington (1968), poderia ser medido de acordo com o grau de coesão interna. Organizações mais coesas e unificadas são mais institucionalizadas. Além disso, tão importante quanto o grau de convergência de ideias é

a capacidade de uma instituição acomodar uma oposição interna sem ruptura, mantendo uma identidade em comum.

Autores posteriores (PERES, 2000; RANDALL; SVASAND, 2002; BOLOGNESI, 2012) interpretaram que as variáveis de Huntington resumem o processo de institucionalização a dois eixos dimensionais: um eixo estrutural (ou organizacional), e um eixo atitudinal. Ou seja, um eixo referente à mecânica da organização em si e outro referente à postura dos agentes em relação à instituição. Seria possível que uma instituição fosse desequilibrada, com estrutura razoavelmente forte, mas sem estar associada a um sistema de crenças relevante, ou vice-versa (BOLOGNESI, 2012). Essas duas dimensões de análise estão associadas à definição original de Huntington para a institucionalização – processo que confere estabilidade e valor – e permeiam as sugestões posteriores na literatura, das quais as mais relevantes serão listadas a seguir.

Mainwaring e Scully (1995), inspirados em Huntington (1968), também enxergam quatro variáveis para o processo de institucionalização: estabilidade, enraizamento social, legitimidade e autonomia. Esses autores estão interessados primordialmente no estudo dos sistemas partidários, e não dos partidos em si.

Os conceitos de estabilidade e autonomia são em larga medida semelhantes aos de Huntington, portanto dispensam maiores explicações. Por enraizamento social, os autores se referem aos laços entre os partidos e eleitores, individualmente ou por meio de outras organizações. Quanto mais fortes forem esses vínculos, maior a fidelidade eleitoral aos partidos, e, portanto, menor seria a massa de eleitores dispostos a mudar de legenda. A consequência lógica de uma instituição com alto enraizamento social, por esse raciocínio, seria maior certeza de sucesso eleitoral e, do ponto de vista sistêmico, menor volatilidade nas votações. Quanto à legitimidade, Mainwaring e Scully se referem ao valor que um sistema partidário adquiriria quando atores políticos passassem a enxergar os partidos como parte necessária da democracia, mesmo quando tivessem críticas a determinadas legendas ou quando expressassem ceticismo a respeito da capacidade dos partidos em geral. A legitimidade ajudaria a estabilizar os sistemas partidários.

As propostas de Huntington (1968) e Mainwaring e Scully (1995) foram recebidas com críticas, do ponto de vista tanto teórico quanto metodológico. Na literatura brasileira, Reis (1995) aponta certa tensão entre os conceitos de autonomia e adaptabilidade propostos por Huntington, notando que instituições políticas demasiadamente autônomas não poderão ser

apropriadamente adaptáveis, enquanto excessiva adaptabilidade resultará necessariamente na perda de autonomia. Outro ponto, apontado por Peres (2000), merece preocupação: a ausência de indicação para a atribuição dos pesos dados a cada característica na definição do grau de institucionalização. Parte-se do princípio de que todos têm a mesma importância, mas essa pode ser uma generalização incorreta. Sobre Mainwaring e Scully, Peres aponta que os dois primeiros critérios, de estabilidade e enraizamento, na verdade parecem mensurar a mesma coisa, e que o terceiro critério mede a legitimidade da democracia como um todo, e não do sistema partidário. O crítico sugere uma simplificação; para ele, a melhor forma de se verificar o grau de institucionalização do sistema partidário é medir apenas uma variável: o grau de estabilidade das preferências eleitorais, por meio do índice de volatilidade eleitoral.

Um terceiro modelo analítico, este focado em partidos e não apenas no sistema partidário como um todo, foi proposto por Randall e Svasand (2002). Apresenta um quadro multivariado, composto por quatro variáveis dispostas em dois eixos: sistemicidade, referente à estrutura interna; autonomia decisória, referente à estrutura externa; infusão de valores, referente ao eixo atitudinal do ponto de vista interno; e reificação, referente ao eixo atitudinal do ponto de vista externo à organização. Os dois aspectos atitudinais beneficiam-se de uma explicação adicional. Quando falam de infusão de valores, Randall e Svasand se referem à capacidade de a organização sustentar a participação de seus membros não apenas do ponto de vista instrumental, mas também identitário. Seria um aspecto importante para manter a coesão do grupo. Quanto à reificação, Randall e Svasand se referem à possibilidade de que a existência da organização esteja estabelecida na imaginação do público. Quanto mais a existência da organização for tomada como um dado inquestionável, mais os atores políticos levarão em conta a sua agenda.

O quadro analítico de Randall e Svasand foi aplicado no Brasil por Bolognesi (2013), com adaptações para adequar a mensuração ao cenário local. O modelo levou à conclusão de que, em um grupo de quatro grandes partidos brasileiros – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM) –, o PT é o que apresenta o maior grau de institucionalização, e o DEM o menor.

Os três modelos apresentados – Huntington, Mainwaring e Scully e Randall e Svasand – convergem em dois importantes aspectos: são multivariados; e são bidimensionais, com eixos mapeando a estrutura e a sistema de valores da instituição. Randall e Svasand reconhecem a grande complexidade da tarefa de medir o grau de institucionalização, pois não está

suficientemente claro quais as relações entre esse processo e suas diferentes variáveis. Seriam elas pré-requisitos da institucionalização? Seriam condições intrínsecas ao processo? Ou seriam indicadores de consequências? Os autores perguntam-se quão útil um conceito como esse pode ser com tantas potenciais contradições internas; ao final, porém, defendem que os conceitos mais interessantes e frutíferos da Ciência Política são também cheios de ambiguidades e tensões e que, se formos muito rígidos, a disciplina seria igual a uma caixa de ferramentas vazia.

### **1.2.3 Institucionalização: proposta para análise das frentes parlamentares**

Feita a revisão sobre a institucionalização de partidos políticos, volto às frentes parlamentares. Em contraponto a Randall e Svasand (2002), farei a defesa de um modelo mais sucinto para a análise das bancadas suprapartidárias.

Considero que o foco do estudo da institucionalização das frentes parlamentares deve ser o eixo estrutural. O aspecto estrutural da institucionalização de frentes está muito claro: trata-se do processo em que uma bancada suprapartidária se registra junto à Câmara dos Deputados, desenvolve uma estrutura complexa, estabelece rotinas para atribuição de tarefas e tomada de decisões, torna-se capaz de sobreviver à troca de legislaturas – superando a necessidade de seguidos registros – e incorpora a voz de um grupo de pressão no parlamento de modo impessoal, sem estar vinculada somente a um parlamentar-ícone. Frade (1996) já capturava a essência desse processo de institucionalização como aquele em que a bancada passava a atuar de forma ostensiva, mediante reuniões periódicas, estabelecimento de pautas e o traçado de estratégias. Qualquer modelo analítico sobre a institucionalização das frentes parlamentares, portanto, precisa levar em conta a questão estrutural desse processo.

O eixo atitudinal, por outro lado, não é relevante para este estudo. Tomando emprestada a terminologia de Randall e Svasand (2002), consideremos a primeira variável, do ponto de vista interno à organização: a infusão de valores. Essa variável deveria medir a capacidade de a instituição agregar seus membros por dar a eles uma identidade em comum, como se a participação na frente parlamentar fosse importante em si mesma, independentemente de qualquer outra vantagem ou interesse utilitário. Essa lógica, entretanto, contraria o próprio conceito de frente parlamentar como uma rede de laços fracos com papel secundário na rotina dos congressistas (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). A identidade ou ideologia que une os parlamentares *antecede* a existência da frente: ninguém é ruralista *porque* é membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), e sim o contrário: os membros da FPA pertencem à

frente *porque* são ruralistas.<sup>6</sup> Essa premissa não é desafiada pela literatura brasileira nos estudos de caso (SIMIONATTO; COSTA, 2012; CORRÊA, 2015; LIMA, 2016; MENDES, 2017). Sendo assim, argumento a favor de desconsiderar variáveis associadas à infusão interna de valores.

Também considero irrelevante, no âmbito deste estudo, a segunda variável do eixo atitudinal, referente à legitimidade da frente parlamentar junto ao público externo e outras instituições. Quando a literatura norte-americana se refere à legitimidade das frentes parlamentares, ela fala da permissão para o uso dos espaços do Congresso para reuniões e do próprio reconhecimento das bancadas como entidades legais (HAMMOND, 1991). Nesse ponto, o Ato da Mesa da Câmara dos Deputados que disciplinou a criação das frentes as beneficiou por igual, sendo inútil pensar em uma variável nesse sentido para comparar as frentes registradas. Uma segunda forma de se pensar a ideia de legitimidade é no sentido de que a frente seja reconhecida de modo geral como uma interlocutora válida. Segundo Aragão (1994), *lobbies* corporativos têm mais legitimidade quando aparecem como demanda de todo um setor da economia e não apenas de uma empresa. Frade (1996) também afirmou que frentes parlamentares têm mais “representatividade” do que os grupos de pressão externos porque seus integrantes têm mandato eletivo. Ainda que indiretamente, ambos os autores sugerem que a noção de legitimidade é motivo importante para a criação de frentes parlamentares. Mas, de novo, isso vale para todas as frentes parlamentares, desde o momento em que são registradas: não parece fazer sentido então propor uma variável nessa linha se a intenção do estudo é comparar as frentes.

Vale destacar que não se trata de dizer que o eixo atitudinal seja desimportante para o estudo das frentes parlamentares, mas sim de procurar o melhor enquadramento teórico e metodológico para a abordagem desta pesquisa, de caráter comparativo. Estudos de caso, por exemplo, podem e devem levar em conta a questão da legitimidade ao investigar o processo de construção de uma determinada frente parlamentar

Do ponto de vista estrutural, entendo que a medida do grau de institucionalização da frente parlamentar deve procurar sinais de complexidade organizacional, padronização de rotinas, adaptabilidade e longevidade. A ideia de adaptabilidade, como visto, está presente nos modelos de institucionalização desde Huntington (1968) e será considerada de modo

---

<sup>6</sup> Mas no caso dos partidos, tema de interesse de Randall e Svasand, é plausível que o eixo atitudinal tenha relevância. É sintomático nesse sentido que o pertencimento a um partido confira uma identidade, um adjetivo; membros do Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, são *petistas*.



semelhante no quadro analítico desta pesquisa. A ideia de longevidade parece uma forma mais simples de medir o que essa literatura por vezes chama de estabilidade, considerando apenas a capacidade de sobrevivência da organização, e não necessariamente a volatilidade interna dessa organização ao longo do tempo. A padronização de rotinas poderia ser interpretada como um subitem da complexidade organizacional, mas prefiro destacá-lo de forma independente para separar esse conceito em duas diferentes dimensões: a complexidade como medida da divisão e especialização do trabalho entre os integrantes da organização, e a padronização como medida do estabelecimento de rotinas previsíveis para o trabalho. Quanto maiores os valores para cada uma dessas dimensões, maior deve ser o grau de institucionalização de uma frente. Todas elas implicam a existência de um *processo*, portanto com dimensão temporal: a complexidade e a padronização são temas intrínsecos ao processo de institucionalização, ao passo que a adaptabilidade e a longevidade são consequências esperadas desse processo.

Retomando a discussão inicial sobre institucionalização, uma frente com alto grau de institucionalização é uma organização com maior equilíbrio, no qual seus participantes não estão interessados em alterá-la exceto de modo incremental e por consenso (O'DONNELL, 1996). São frentes com tendência à perenidade e que têm um comportamento razoavelmente previsível. Frentes com baixo grau de institucionalização, por outro lado, são organizações mais suscetíveis a mudanças e de comportamento mais errático.

O momento é oportuno para destacar que nem todo aspecto relativo à estrutura de uma bancada suprapartidária pode ser interpretado como sinal de institucionalização. O tamanho da bancada, por exemplo: uma bancada pode ser muito numerosa, mas sem nenhum caráter institucional, sequer registro. De fato, tamanho não é uma dimensão considerada por Huntington (1968), Randall e Svasand (2002) ou Bolognesi (2012) para medir especificamente o grau de institucionalização de um grupo. Outra dimensão estrutural que não pode ser confundida com institucionalização é a quantidade de dinheiro que uma frente parlamentar tem junto a um grupo de pressão para financiar suas atividades. Dinheiro certamente ajuda a sustentar uma organização complexa, mas ele não é *per se* um indicador de institucionalização.

O modelo teórico proposto, unidimensional, permite a construção de um indicador sintético para a medição do grau de institucionalização. A utilidade desse indicador seria a de viabilizar comparações entre diferentes frentes parlamentares e seus estágios de institucionalização, permitindo posteriormente que se buscassem inferências sobre as consequências desse processo. Presume-se que cada componente desse indicador –

complexidade, adaptabilidade, padronização e longevidade – deva ter o mesmo peso, diante da ausência de razões teóricas para atribuir importância diferente para algum deles em específico.

A longevidade de uma frente parlamentar pode ser diretamente medida pela quantidade de legislaturas desde sua fundação. Também pode ser relevante considerar se a existência de uma frente parlamentar precede a permissão de registro, passo no qual o levantamento de Frade (1996) pode servir como referência.

A adaptabilidade de uma frente pode ser aferida pela existência de trocas em suas lideranças desde sua criação. Também pode ser medida pela quantidade de parlamentares que usam a palavra na Câmara ou no Senado para falar em nome da frente; se for apenas um, a frente terá pouca autonomia.

A complexidade da frente pode ser medida por indicadores de divisão e especialização do trabalho dentro da frente. A frente possui coordenadores regionais ou temáticos? Possui um canal próprio de comunicação ou assessoria de imprensa?

Por fim, a padronização de rotinas pode ser medida pela regularidade de reuniões entre os parlamentares e da realização de eventos externos.

### **1.3 Influência e sua aplicação às frentes parlamentares**

Feita a apresentação sobre o conceito de institucionalização e as opções teóricas para sua operacionalização ao estudo das frentes parlamentares, resta definir o que se entende por influência, tema desta seção. Serão também discutidas formas de medir o grau de influência e como isso poderia ser aplicado no caso das frentes parlamentares.

#### **1.3.1 Influência: o que é?**

Influência é um conceito bastante intuitivo, mas há muita variação na ciência política e nos estudos sobre grupos de interesse sobre o que significa exatamente e de que forma medi-la. Uma definição bastante comum deriva da definição clássica de Dahl (1957) para o conceito de poder: A tem influência sobre B se B se comporta de um modo que não faria sem a atuação de A. Outra forma de defini-la, segundo o DIAP (2017), é como uma relação na qual as preferências, desejos ou intenções de um ou mais atores afetam a conduta ou a disposição de agir de outros.

A influência pode ser exercida de diversas formas, que podem ocorrer simultaneamente: 1) autoridade; 2) vontade do influenciado em agradar o influenciador, por amizade ou benevolência; 3) convencimento racional do influenciado; 4) fraude ou propaganda; ou 5) indução ou coerção (BANFIELD, 1961). Bacharach e Bartz (1962) argumentam que um ator A também pode influenciar B ao moldar a agenda de tal forma que B sequer cogite tomar uma decisão que contrarie as preferências de A.

Essas definições podem assumir formas bastante específicas, semelhantes à proposição de Dahl, ou formulações genéricas, como a de que influência é simplesmente a capacidade de um grupo em atingir seus objetivos (THOMAS, 2004).

Um agravante à falta de um conceito universal para influência é o fato de que pode ser muito difícil ou mesmo impossível observar sistematicamente alguns de seus efeitos – principalmente quando a influência atua no sentido de *impedir* determinados resultados, como o esforço para barrar o processo de coleta de assinaturas para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) (DIAP, 2017). As estratégias e táticas para o exercício da influência podem ser altamente institucionalizadas ou bastante informais, e muitas vezes, incluem a corrupção de agentes públicos (THOMAS, 2004). Em outros casos, os efeitos da influência presumida podem ser observáveis, mas o próprio exercício dela não; isso pode ocorrer quando um ator B ajusta sua conduta ao que acredita ser o desejo do ator A, sem que A tenha emitido qualquer mensagem explícita sobre suas preferências ou intenções, direta ou indiretamente (DIAP, 2017).

Essas dificuldades conceituais e operacionais têm mantido a pesquisa sobre grupos de interesse como uma fábrica de resultados nulos: somente metade dos estudos sobre influência de grupos de interesse tem significância estatística, e apenas um quinto tem êxito em relacionar a atividade de grupos de interesse com impactos significativos na política (BURSTEIN; LINTON, 2002). A influência de grupos de interesse é o Bóson de Higgs da Ciência Política: profundamente central para a análise de grupos de interesse, mas muito difícil de ser provada (LOWERY, 2013).

### **1.3.2 Influência: propostas para medição**

Diante do desafio em medir a influência e seus efeitos, pesquisadores costumam optar entre dois caminhos ou uma combinação deles.

Quando existe a expectativa de que a influência provoque consequências observáveis, há a possibilidade de se aferirem indicadores de resultados. Mancuso (2007), Santos (2014) e Frassão (2017) são exemplos nesse sentido na literatura brasileira, com levantamentos sobre o sucesso da agenda legislativa da indústria. Uma limitação importante dessa abordagem, conforme apontam Mancuso (2007) e Lowery (2013), é a impossibilidade bastante frequente de se compararem os resultados com cenários contrafactuais; ou seja, cenários em que as propostas tramitariam sem a intervenção dos grupos de interesse. Dessa forma, estudos quantitativos não podem levar a inferências causais com segurança sem o uso de outros métodos, como o *process tracing*, que eliminem explicações alternativas (BAIRD, 2012).

Uma segunda forma de se medir a influência é por meio de pesquisas de opinião. Essa abordagem, também conhecida como reputacional, é particularmente útil quando se espera que muitos dos efeitos da influência não sejam diretamente observáveis. As fontes podem ser a avaliação do próprio ator político envolvido, o burocrata envolvido na decisão, ou especialistas na área (MANCUSO, 2007 *apud* BAIRD, 2012). Esse método, entretanto, também merece uma crítica relevante, embora seja usado com frequência desde os anos 1950. Quando se pergunta a alguém sobre o grau de influência de um ator político, a resposta costuma estar vinculada à existência de recursos que possam ser traduzidos em influência – isto é, o fato de ocupar um cargo público, o cacife econômico, a visibilidade midiática, entre outros possíveis fatores. Entretanto, o fato de um ator político ter recursos para influenciar uma decisão não significa necessariamente que ele de fato atue em intensidade proporcional, ou que sequer exerça a influência presumida (LOWERY, 2013). Qualquer estudo assentado no método reputacional precisa, portanto, reconhecer que trabalha com o pressuposto de que os atores políticos de fato usam os recursos à sua disposição para exercer influência. Um exemplo relevante de estudo nesse sentido na literatura brasileira é o levantamento anual sobre os parlamentares mais influentes, os “cabeças do Congresso”, realizado em 2017 pelo DIAP, em que são entrevistados deputados e senadores, assessores das duas Casas do Congresso, jornalistas, cientistas e analistas políticos. Outro exemplo é o levantamento de Santos et al., (2017) sobre a profissionalização e as estratégias do *lobbying* no Brasil, baseado em pesquisa de opinião com representantes de entidades públicas e privadas com cadastro na Câmara dos Deputados. Praticamente *todos* os participantes da pesquisa – 98,2% - disseram acreditar que o *lobby* produza resultados na Câmara e no Senado.

A influência dos grupos de interesse pode ser estudada em diferentes escalas. A primeira delas refere-se à capacidade de um grupo específico em alcançar seus objetivos políticos.

Embora essa seja uma forma útil de se analisar a influência em estudos de casos específicos, ela dificulta a análise comparativa porque cada grupo tem objetivos distintos. Um segundo nível de análise incorpora o contexto político; um grupo é considerado influente quando outros atores políticos o identificam como importante na definição da agenda, mesmo que ocasionalmente perca algumas batalhas. Este é o nível de análise que mais interessa à imprensa e ao público em geral, porque diz respeito às grandes forças do sistema político. Por último, um grau mais elevado de análise seria o do sistema de grupos de interesse como um todo, no qual se pode investigar a resiliência do sistema político à ação dos lobistas (THOMAS, 2004).

### **1.3.3 Influência: proposta para análise das frentes parlamentares**

Feita a apresentação sobre a definição e a operacionalização do conceito de influência, cabe esclarecer quais serão as escolhas teóricas deste estudo sobre frentes parlamentares. Sintetizando os conceitos discutidos para a noção de influência (DAHL, 1957; BACHARACH; BARATZ, 1962; THOMAS, 2004; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, 2017), pode-se afirmar que as frentes mais influentes são aquelas que têm maior capacidade em impor sua agenda ou barrar a agenda de grupos de interesse opostos, obtendo resultados que não seriam alcançados de outra forma sem a existência dessas frentes.

Ademais, considerando, como já visto, que as frentes parlamentares influenciam o processo legislativo de forma *indireta* por meio da difusão de informações entre os parlamentares (VEGA, 1993; AINSWORTH; AKINS, 1997; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), com pouca capacidade de determinar o voto de seus integrantes, a melhor forma de medir o grau de influência é por meio de indicadores de impressão – a abordagem reputacional –, perguntando a atores relevantes quais são as frentes mais influentes do Congresso.

A busca por indicadores de resultados não se ajusta a este objeto de estudo considerando que grande parte dos efeitos da influência de uma frente parlamentar não são diretamente observáveis: na maior parte do tempo, segundo Ringe, Victor e Carman (2013), as frentes parlamentares importam porque elas ajudam os legisladores a tomar decisões mais bem informadas sobre as preferências dos grupos de interesse e sobre as consequências das medidas em análise. Além disso, é de se esperar que os poucos efeitos observáveis sejam de difícil análise: qualquer esforço nesse sentido precisaria isolar a atuação das frentes e as de grupos de pressão de forma independente para poder identificar apenas aquilo que de fato é resultado do trabalho da frente parlamentar. Essa análise, porém, pode não fazer sentido prático

considerando a simbiose de muitas bancadas suprapartidárias com os grupos de pressão associados a elas – como, por exemplo, no caso da frente ambientalista, na qual as organizações não governamentais ambientalistas participam diretamente dos subgrupos e dos trabalhos.

Evidentemente, a opção teórica por uma medida reputacional de influência incorre no pressuposto já discutido (LOWERY, 2013) de que a expectativa de que um ator seja influente sempre corresponda à realidade; em outras palavras, que as frentes parlamentares realmente sejam tão influentes quanto seus recursos lhes permitam ser. Essa premissa não causa desconforto; as frentes parlamentares, como todo grupo de interesse por definição, são formadas com a vontade de influenciar o processo político (THOMAS, 2004), e, portanto, naturalmente estarão inclinadas a destinar seus recursos no sentido de influenciar a agenda. Outro fato que deve ser reconhecido é o de que a medição de influência por meio de pesquisas de opinião é apenas aproximada, filtrada pelo potencial viés dos entrevistados. Nesse ponto, opções metodológicas serão discutidas mais adiante com o objetivo de minimizar erros.

Antes de encerrar este capítulo de fundamentação teórica, é preciso elencar possíveis condições que levem uma frente parlamentar a ser mais influente do que outra, à luz da literatura discutida nesta dissertação. Sem isso, será impossível analisar a possível associação entre grau de institucionalização e influência.

Uma primeira característica relevante para a capacidade de influência é o número de membros (ARAGÃO, 1994; FRADE, 1996). Quanto maior a bancada, maior pode ser seu poder para obstruir ou aprovar projetos de interesse (FRADE, 1996). Além disso, frentes maiores têm mais capacidade de difusão de informações (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). É preciso notar, porém, que frentes de menor porte podem compensar a desvantagem numérica com uma maior coesão e melhor organização, conforme previsto pela teoria da ação coletiva (OLSON, 1999). Dessa forma, é preciso ter cautela antes de assumir uma relação direta e proporcional entre tamanho e influência de uma frente parlamentar.

Para a medição do tamanho de uma frente parlamentar, defendo que não se deve levar em conta o número de parlamentares registrados, pois, como visto, muitos assinam as listas de criação sem de fato aderirem à bancada. O tamanho da frente precisa ser medido com base no número de deputados e senadores que efetivamente declaram participar dessa organização. Esse dado pode ser apurado por meio de um *survey*, cuja metodologia será detalhada no capítulo a seguir.

Uma segunda característica importante para a influência de um grupo de pressão é sua capacidade econômica (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2016; FRASSÃO, 2017): frentes podem ser mais influentes se defenderem as causas de setores com grande poder financeiro, capazes de mobilizar apoio político por meio de doações e de manter presença na mídia. O poder econômico de grupos de interesse na área de atuação da frente parlamentar pode ser estimado pela quantidade de doações de campanha daquele setor, dado para o qual existe a série histórica usada por Santos (2016).<sup>7</sup>

Um terceiro aspecto pode estar associado à relevância do tema da frente parlamentar na opinião pública; assuntos de maior repercussão junto aos eleitores, como a saúde, podem ter maior capacidade de competir pela atenção de parlamentares (SANTOS et al., 2017).<sup>8</sup> Dados sobre os temas de maior relevância para os eleitores estão disponíveis na pesquisa anual “Retratos da Sociedade Brasileira – Problemas e Prioridades”, do Instituto Brasileiro de Opinião Pública (IBOPE), realizada desde 2014.

Um quarto aspecto relevante para a influência das frentes pode estar associado ao comportamento dos parlamentares que a compõem; se o coordenador e outros integrantes da frente estão ativamente envolvidos na defesa das causas da frente parlamentar, usando constantemente o tempo de fala em plenário e comissões para expor as bandeiras de um grupo de interesse, essa frente pode ter mais condições de se impor. Esse aspecto está relacionado com a pesquisa recente a respeito dos chamados *agenda holders*, publicação sob o título: Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro (SILVA; ARAÚJO, 2013); deputados e senadores podem usar as frentes parlamentares como forma de alavancar suas carreiras políticas, e quanto mais intenso for o investimento de um parlamentar nesse sentido, maior pode ser a influência de uma bancada suprapartidária. A intensidade da atuação de parlamentares pode ser medida com base na quantidade de vezes em que deputados e senadores discursam em nome das frentes parlamentares.

Por fim, uma quinta característica que pode elevar a influência de uma frente parlamentar é a posição de seus membros dentro das estruturas formais de poder no Congresso

---

<sup>7</sup> O poder econômico, em princípio, também poderia ser medido simplesmente com base na participação de cada setor na economia do país. Entretanto, prefiro usar o dado sobre doações empresariais porque ele captura a propensão de cada setor em dispor de recursos para influenciar o sistema político.

<sup>8</sup> Nada menos que 81% dos lobistas credenciados no Congresso Nacional concorda que a estratégia de *lobbying* é afetada quanto uma matéria mobiliza a opinião pública. O sucesso tende a ser maior quando a opinião pública está a favor, ou quando simplesmente não está mobilizada (SANTOS et al., 2017).

Nacional; se são líderes partidários, integrantes da Mesa Diretora ou presidentes de comissão temática.

Os procedimentos metodológicos específicos que serão utilizados nesta dissertação para a medição de cada uma dessas características, bem como das variáveis que formam o índice de institucionalização, serão descritos no capítulo a seguir, que trata da metodologia da pesquisa. O próximo capítulo também tratará do modelo analítico que será aplicado para responder às perguntas da pesquisa e testar as hipóteses de trabalho: QCA, ou *Qualitative Comparative Analysis* (RAGIN, 2008; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN, 2014).



## CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

As características desta pesquisa – recorde-se, sobre a associação entre institucionalização e influência das frentes parlamentares – recomendam o uso do método comparativo do tipo configuracional, conhecido pela sigla QCA (*Qualitative Comparative Analysis*). Será feita a seguir uma breve apresentação do método, seguido pela justificativa dos motivos de sua escolha em detrimento de outras opções. O restante do capítulo será dedicado a apresentar os procedimentos de coleta de dados e de análise comparativa na plataforma R.

### 2.1 QCA: o que é e como será usado

O QCA é um método comparativo introduzido nas ciências sociais a partir do trabalho de Charles Ragin desde os anos 1980. Nas palavras do próprio Ragin (2008, 2014), o QCA é uma tentativa de encontrar uma terceira via entre os tradicionais métodos quantitativos (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) e qualitativos (COLLIER; SEAWRIGHT; BRADY, 2003), transcendendo as limitações de ambos. O QCA, embora siga minoritário nas Ciências Sociais, tem sido usado com mais frequência nos últimos anos – inclusive na ciência política brasileira, com exemplos na área de processo legislativo e *lobby* (SILVA, Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação, 2013; FRASSÃO, 2017).

Diferentemente dos métodos quantitativos tradicionais nas ciências sociais, baseados em estatística, o QCA está fundamentado na teoria de conjuntos (RAGIN, 2014). A ideia de conjunto – entendido como a união de elementos distintos – é um dos pilares da matemática e da lógica: uma reta, por exemplo, é um conjunto de pontos. Elementos podem ser estudados segundo essa perspectiva de acordo com o pertencimento ou não a determinado conjunto; para isso, usa-se a álgebra booleana, que denota os valores 0 para não-pertencimento e 1 para pertencimento. É possível, dessa forma, realizar operações matemáticas com os conjuntos: união, intersecção, diferença e complementar.

O salto de Ragin foi notar que a lógica fundamental da teoria dos conjuntos está presente em muitos aspectos das ciências sociais e em muitos casos pode ser mais útil do que a lógica da estatística. Enquanto a estatística estuda correlações simétricas entre dois elementos, a teoria dos conjuntos tem grande poder analítico para o estudo de relações assimétricas. Um exemplo (GOERTZ, 2003 *apud* DUSA, 2017): alguém interessado em investigar a relação entre democracia e desenvolvimento pode formular suas hipóteses das seguintes formas:

- **Quanto maior o desenvolvimento econômico, maior a probabilidade de que o país seja democrático;**

- **Um nível mínimo de desenvolvimento econômico é necessário para que um país seja democrático.**

As duas hipóteses combinam os mesmos conceitos, mas com enquadramentos muito distintos: a primeira a partir do ponto de vista quantitativo tradicional e a segunda do ponto de vista da teoria de conjuntos. Segundo Goertz (2003 *apud* Dusa, 2017), a segunda abordagem faz mais sentido nesse caso em que não há nenhum país democrático onde o nível de desenvolvimento seja muito baixo, mas ao mesmo tempo há exemplos de países com alto grau de desenvolvimento e regimes autoritários. A relação entre os dois elementos – desenvolvimento e democracia – é, portanto, assimétrica.

A diferença entre a lógica da correlação e a da relação de necessidade fica mais evidente na representação da Figura 2 abaixo:

**Figura 2**

**Comparação entre correlação e relação de necessidade**

	Correlação		Necessidade																		
Y	<table style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">1</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">0</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">CDE</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">0</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">AB</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">0</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="padding: 5px; text-align: center;">0</td> <td style="padding: 5px; text-align: center;">1</td> </tr> </table>	1	0	CDE	0	AB	0		0	1	Y	<table style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">1</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">0</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">CD</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">0</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">AB</td> <td style="padding: 5px; border: 1px solid black;">E</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="padding: 5px; text-align: center;">0</td> <td style="padding: 5px; text-align: center;">1</td> </tr> </table>	1	0	CD	0	AB	E		0	1
1	0	CDE																			
0	AB	0																			
	0	1																			
1	0	CD																			
0	AB	E																			
	0	1																			
	X		X																		

Fonte: Dusa (2017).

No quadro da esquerda, há uma correlação perfeita: quando X está ausente, Y está ausente, e quando X está presente, Y está presente. No quadro da direita, essa relação é quebrada, porque há um caso de X na ausência de Y; entretanto, todos os casos de Y ocorrem quando X está presente, levando à conclusão de que X é uma condição necessária para a ocorrência de Y (DUSA, 2017).

Quando a ideia de pertencimento a um conjunto pressupõe apenas duas situações – pertence totalmente, ou não pertence –, classifica-se o conjunto como um *crisp set*, na terminologia em inglês.

Para as ciências sociais, entretanto, esse tipo de consideração dificilmente é útil, dado que os conceitos, além de abstratos, são bastante complexos. Retornando ao exemplo da democracia e desenvolvimento social: para cada país estudado, há uma manifestação diferente de democracia e desenvolvimento, e é impossível pensar em um critério rígido, uma linha clara, que separe um país democrático de um não-democrático. Para isso, a teoria de conjuntos previu o conceito de *fuzzy sets*, em que o pertencimento é dado em uma escala contínua de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o pertencimento de uma unidade a determinado conjunto.

Quando se fala em comparação com *fuzzy sets*, quer-se dizer que os objetos em estudo estão sendo comparados de acordo com o *grau de pertencimento* a um determinado conjunto. No caso desta pesquisa, as unidades de análise são as frentes parlamentares, que serão comparadas de acordo com o *grau de pertencimento* ao conjunto de frentes parlamentares de grande influência. Nessa análise, o modelo QCA permitirá calcular em que medida certas características aparecem como condições necessárias para que uma frente esteja listada entre as mais influentes.

As vantagens do QCA para esta pesquisa são múltiplas. Em primeiro lugar, o QCA é adequado para o estudo de amostras pequenas, como será o caso desta pesquisa, com vinte unidades de análise no momento da comparação. Em segundo lugar, o QCA permite o estudo de conceitos com múltipla causalidade, como é o caso da influência de frentes parlamentares, em que foram identificados no capítulo teórico seis possíveis fatores a contribuir para o poder de uma bancada suprapartidária. Em terceiro lugar, o QCA permite o estudo de eventos em que há a ocorrência de equifinalidade: em outras palavras, eventos em que diferentes configurações de fatores levem a um mesmo resultado. Em quarto lugar, o QCA exige um número muito menor de pressupostos teóricos para ter validade do que os métodos estatísticos tradicionais; as unidades não precisam ser homogêneas, e o erro não precisa ser homocedástico (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Uma pesquisa sobre o mesmo tema com o uso de métodos quantitativos tradicionais seria radicalmente diferente, e, provavelmente, exigiria informações ainda inexistentes na literatura para uma modelagem adequada das variáveis sobre as frentes parlamentares.

Os benefícios do método QCA vêm com o custo de que as inferências causais estabelecem apenas a relação de necessidade ou suficiência, sem investigar a fundo a correlação entre causa e efeito – ou seja, quanto a mais de A é preciso para ter tanto a mais de B. Como diz o próprio Ragin (2014), os métodos quantitativos tradicionais são muito poderosos e têm serventia provada ao longo de décadas. O ponto-chave é identificar qual método é mais adequado para determinado objeto de estudo, considerando o estágio em que a pesquisa acadêmica sobre o tema se encontra e as finalidades do estudo em tela. No caso das frentes parlamentares, tendo em vista as características já descritas do campo – especialmente a múltipla causalidade e a amostra limitada –, o método QCA parece ser a escolha adequada para estudos com perfil generalista, como este. Vale repetir, as hipóteses de trabalho desta dissertação estão fundamentadas na teoria de conjuntos, adequada ao escopo do QCA:

***- Um alto grau de institucionalização é a condição necessária para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***

***- Um alto grau de institucionalização é a condição suficiente para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***

O modelo a ser usado nesta dissertação testará essas duas hipóteses comparando o grau de influência das frentes parlamentares e levando em conta todas as dimensões citadas no Capítulo 1 como possíveis condições: grau de institucionalização, tamanho, poder econômico, relevância do tema, intensidade de atuação dos integrantes e posição estratégica dos membros.

Cada uma dessas dimensões, assim como o grau de influência, precisa ser ajustada no modelo, procedimento ao qual se denomina *calibragem*. A calibragem estabelece o parâmetro para definir se uma unidade pertence ou não a um conjunto. Que tamanho deve ter uma frente parlamentar para pertencer *totalmente* ao conjunto de frentes de grande porte? Quanto dinheiro um setor da economia deve doar para que seja considerado como *totalmente* pertencente ao conjunto com maior poder econômico? As perguntas podem soar sem sentido por si só, mas são bastante úteis no contexto do QCA porque permitem a construção de um modelo em que as unidades podem ser analisadas pela lógica dos *fuzzy sets*, comparando-as de acordo com o *grau de pertencimento* ao conjunto ideal. A calibragem, porém, exige um importante cuidado: ela deve ser feita com base em fundamentos teóricos. Ao definir o que é uma frente institucionalizada e o que é uma frente não institucionalizada, por exemplo, o pesquisador deve imaginar os valores ideais de frentes institucionalizadas e frentes não institucionalizadas.

Estatísticas da amostra – como o valor mínimo e máximo da distribuição – ajudam nessa tarefa, mas não devem ser o único critério (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Os procedimentos para calibragem e aplicação do modelo QCA serão discutidos em maior detalhe em seção posterior deste capítulo. Agora, tendo sido feita a explicação geral do quadro metodológico desta dissertação, é pertinente descrever os procedimentos específicos de coleta e tratamento dos dados em cada uma das etapas da pesquisa de campo para apenas então aprofundar as minúcias do modelo QCA.

## **‘2.2 Procedimentos para medição da composição das frentes**

Resumidamente, a coleta de dados para a pesquisa ocorreu em três estágios: os dois primeiros para a mensuração do nível de institucionalização, e o último para aferição do grau de influência das frentes. Discuto a seguir os procedimentos adotados, passo a passo.

O primeiro estágio da pesquisa de campo consistiu em um *survey* junto aos gabinetes dos parlamentares na Câmara e no Senado a respeito da participação dos congressistas nas frentes. O conhecimento sobre a composição das frentes parlamentares é indispensável para qualquer tentativa de análise sobre a institucionalização dessas organizações. A única fonte pública disponível sobre esses dados, que serviu de referência para os estudos mais recentes sobre as bancadas suprapartidárias (SANTOS, 2016; ARAÚJO; SILVA, 2016), é o conjunto de listas de assinatura para o processo de registro das frentes parlamentares junto à Câmara dos Deputados.<sup>9</sup> Entretanto, como visto, essas listas estão muito longe de representar fielmente a composição das bancadas, pois é muito comum que parlamentares as assinem sem que tenham qualquer compromisso com a frente ou mesmo com a temática envolvida. O *survey* foi pensado como uma solução para construir uma base de dados alternativa que pudesse reproduzir com maior fidelidade a composição das bancadas, tomando como critério o envolvimento do parlamentar em alguma atividade *além* do mero registro da frente.

O *survey* consistiu em, basicamente, duas perguntas abertas:

- 1) *Em quais frentes parlamentares o Deputado/Senador atuou no último ano (desde maio de 2016)?***

---

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 8 fevereiro 2018.

**2) De que forma o Deputado/Senador atuou nas referidas frentes parlamentares durante esse período?**

Com o objetivo de maximizar o número de respostas, as perguntas do *survey* foram pensadas de modo que pudessem ser respondidas não apenas pelo parlamentar, mas também por integrantes dos gabinetes. Dessa forma, caso o deputado ou senador não estivesse disponível para responder por causa de sua agenda ocupada, seria possível recorrer a fontes de informação alternativas, como a chefia de gabinete ou algum assessor legislativo. Essa configuração das perguntas, por outro lado, impediu que o *survey* fosse aproveitado para reunir dados subjetivos – opiniões, impressões, julgamentos de valor – dos parlamentares a respeito das bancadas suprapartidárias.

O *survey* foi realizado entre maio e junho de 2017 no Senado Federal e entre junho e novembro de 2017 na Câmara dos Deputados. No Senado, a pesquisa foi realizada por mim; na Câmara, ela contou com o trabalho da empresa júnior de consultoria política Strategos, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Em ambos os casos, as perguntas foram apresentadas a cada parlamentar ou assessor pessoalmente, por e-mail ou por telefone, conforme solicitado pelo respondente após um primeiro contato. Como referido, a pesquisa estendeu-se por meses com o objetivo de ter o maior número de respostas possíveis, mesmo após obtido o mínimo estabelecido inicialmente de um terço de parlamentares em cada Casa Legislativa. Quanto maior a quantidade de respostas, mais completo seria o quadro final sobre a participação nas frentes.

Representantes da Strategos que aplicaram o *survey* na Câmara dos Deputados reforçaram a necessidade de um prazo relativamente estendido para a pesquisa, pois precisavam consultar um mesmo gabinete mais de uma vez – por telefone e pessoalmente – a fim de obter a informação requerida para a pesquisa. O mesmo vale para a minha experiência com a aplicação do *survey* no Senado.

O recorte temporal das perguntas foi pensado com o objetivo de limitar as respostas às frentes parlamentares com um mínimo de atividade. Por isso, optou-se por desconsiderar o início da legislatura, período em que a maior parte das frentes parlamentares são lançadas, muitas das quais para nunca mais se reunirem. Por outro lado, era importante que o recorte temporal não fosse demasiadamente curto, cobrindo apenas semanas ou meses, para não correr o risco de subestimar a participação de parlamentares em frentes com atividade bastante esporádica. O prazo de um ano pareceu um bom meio-termo; como o *survey* começou em maio

de 2017, este autor e os consultores da Strategos perguntaram aos deputados e senadores a respeito da participação deles em frentes a partir de maio de 2016.<sup>10</sup> Esse marco temporal permaneceu nas entrevistas subsequentes até a conclusão do *survey* na Câmara dos Deputados, em novembro de 2017.

O maior interesse desta pesquisa estava na primeira pergunta do questionário, que listava as frentes parlamentares. A segunda pergunta, indagando sobre o tipo de participação em cada frente, servia para qualificar a primeira: caso o deputado ou senador não soubesse elaborar o tipo de participação, ou se essa atuação fosse restrita apenas à assinatura da lista de criação da frente, o dado da primeira pergunta seria desconsiderado. Cabe ressaltar que as respostas foram tomadas pelo valor de face, sem a possibilidade de que pudessem ser checadas com uma fonte alternativa de informação, seja por causa da quantidade enorme de dados que teriam de ser conferidos, seja porque em muitos casos, especialmente de frentes pequenas, sequer haveria outra fonte de informação disponível. Por causa disso, tomou-se o cuidado de explicar com calma o objetivo da pesquisa a cada participante, sempre registrando que não estávamos interessados meramente nas listas de assinatura, e sim naquelas frentes parlamentares onde o deputado ou senador realmente dedicava parte, ainda que pequena, do seu tempo. Certamente, existe o risco de que alguns parlamentares tenham prestado informações falsas ou exageradas, ou que tenham compreendido mal a intenção das perguntas, o que embute algum grau de incerteza ao *survey*. Ainda assim, a expectativa – confirmada ao longo da aplicação da pesquisa – era de que essa incerteza seria razoavelmente pequena, e a composição das frentes parlamentares se revelaria muito mais enxuta do que o sugerido pelas listas de assinatura.

Por último: por que optar por um *survey* de custo de implementação tão alto, batendo na porta de cada gabinete, em vez de uma saída mais simples como perguntar sobre a composição das frentes parlamentares aos coordenadores desses grupos? O motivo foi a preocupação em evitar o risco de superestimação da participação nas bancadas suprapartidárias. As lideranças de cada frente, assim como os seus membros mais engajados, têm incentivos claros para exagerar o tamanho das bancadas. Era preferível, para o objetivo desta dissertação, uma pesquisa *bottom-up*, e não *top-down*.

---

<sup>10</sup> Coincidentemente em maio de 2016 também marca a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, com o afastamento de Dilma Rousseff.

Os resultados do *survey* foram consolidados em duas listas. A primeira, disponível no apêndice, relaciona as frentes parlamentares, ordenadas pela quantidade de membros. A segunda relaciona os deputados e senadores, listando as frentes parlamentares nas quais eles têm participação<sup>11</sup>. Foram consideradas apenas as frentes parlamentares com registro formal na Câmara dos Deputados, e os nomes foram padronizados de acordo com a lista oficial. Citações inconsistentes foram ajustadas quando possível: por exemplo, menções a “frente ruralista” foram enquadradas como “Frente Parlamentar Mista da Agropecuária”. Menções a frentes sem registro ou a grupos parlamentares foram desconsideradas.

O *survey* reuniu dados sobre 318 deputados e 55 senadores. Outros 108 deputados e 26 senadores foram consultados por telefone, mensagem eletrônica (e-mail e WhatsApp) ou pessoalmente, mas não retornaram. A taxa de resposta, elevada – 75% no caso da Câmara e 68% no caso do Senado –, pode ser atribuída principalmente ao trabalho da equipe envolvida na aplicação na pesquisa e ao tempo estendido para a realização do *survey*. No caso do Senado, onde a pesquisa foi aplicada por mim, também contribuiu o fato de eu ser credenciado como membro da imprensa, com acesso facilitado aos gabinetes sem necessidade de agendamento prévio. Ainda assim, mesmo que eu estivesse identificado como jornalista, sempre foi explicitado o fato de as perguntas do *survey* terem natureza acadêmica.

A alta taxa de resposta permitiu a obtenção de resultados bastante confiáveis. Os parlamentares participantes da pesquisa foram selecionados de forma aleatória, ainda que ao final do processo, especialmente no Senado, houvesse número reduzido de participantes potenciais. Assumindo que não tenha havido nenhum viés de seleção, foi possível estimar a margem de erro máxima da pesquisa em 3%, para um nível de confiança de 95%.<sup>12</sup> Em outras palavras, para cada cem pesquisas realizadas nos mesmos moldes, 95 delas indicariam em sua amostra um grau de participação em cada frente parlamentar consistente com o padrão

---

<sup>11</sup> Devido ao tamanho da tabela, com 318 deputados, 55 senadores, e a necessidade de várias colunas para o registro das frentes parlamentares em que cada um participa, optou-se por disponibilizar os registros para consulta na Internet: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bs6Klo-LMKHvMPBQnS06yzTXWrNndIj-FGn0oKaiwGM/edit?usp=sharing>

<sup>12</sup> Considerando a margem de erro como a expressão  $z * \sqrt{\frac{\rho(1-\rho)}{n}}$  em que  $z$  é o parâmetro correspondente a 95% de confiança em uma distribuição normal,  $\rho$  é a proporção do resultado na amostra e  $n$  é o tamanho da amostra (RAMACHANDRAN; TSOKOS, 2009). Para a margem de erro máxima,  $\rho$  deve ser de 50%. Como a população de parlamentares é relativamente pequena (inferior a 2000 elementos), é preciso também aplicar um fator de correção para populações finitas, aqui denominado FPC:  $\sqrt{\frac{N-n}{N-1}}$ , em que  $N$  representa o tamanho da população. No caso específico deste *survey*, portanto, a margem de erro é  $1,96 * \sqrt{\frac{0,5(1-0,5)}{373}} * \sqrt{\frac{598-373}{598-1}} = 0,0312$  ou 3,12%



encontrado na população original, com erro máximo de 3% para mais ou para menos. Assim, se 24 parlamentares na amostra dizem pertencer à Frente Parlamentar da Educação, ou 6,4% da amostra, é possível inferir com 95% de certeza que essa proporção também poderá ser verificada na população como um todo: ou seja, dos 598 deputados e senadores, estima-se que 38 participem dessa frente. Considerando a margem de erro de 3%, e assumindo que o intervalo mínimo não seja inferior ao dado encontrado na amostra, chega-se a um intervalo de 29 a 48 participantes. Como a margem de erro de uma pesquisa varia para cada item de resposta – sendo menor nos extremos e aumentando conforme o item da resposta se aproxima de 50% –, optou-se por calcular a margem de erro para cada frente parlamentar, individualmente. Os números de cada uma estarão relacionados nos capítulos correspondentes, junto com os demais dados da pesquisa.

### **2.3 Procedimentos para medição da institucionalização das frentes**

Dados sobre a composição das frentes parlamentares eram um requisito indispensável para a medição do grau de institucionalização das bancadas. O sucesso na realização do *survey* permitiu, portanto, que a pesquisa avançasse para o segundo estágio, em a medição do grau de institucionalização seria feita, considerando as outras dimensões teóricas. Trata-se de tarefa complexa, em que mais uma vez seria essencial a obtenção de dados primários sobre cada uma das bancadas. Por conta disso, decidi restringir a medição a uma amostra limitada, porém representativa do conjunto de frentes parlamentares. Essa limitação foi facilitada pela escolha do método QCA, que, como visto, permite a análise de amostras pequenas, com a ressalva de que os casos precisam ser bem compreendidos holisticamente. Os parágrafos a seguir serão dedicados a explicar os critérios usados para a definição da amostra e para a mensuração das variáveis.

O tamanho da amostra foi decidido com base no tempo disponível – cerca de dois meses – para esse estágio da pesquisa. A medição ocorreu entre outubro, quando o *survey* estava praticamente concluído, e novembro de 2017. Foram escolhidas, então, vinte frentes parlamentares, de forma não-aleatória. O primeiro critério para escolha das frentes parlamentares era ter aparecido no *survey*; dessa forma, dentre as 306 bancadas registradas nesta legislatura até novembro de 2017, 242 eram elegíveis. O critério seguinte, então, era de buscar a maior diversidade possível em quatro importantes características: natureza de atuação – *lobby* ou *advocacy* (ARAÚJO; SILVA, 2016) –, abrangência – ampla ou focalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016) –, tamanho e tempo de existência em número de legislaturas. Nesse estágio da

pesquisa, não havia ainda dados disponíveis sobre a influência das frentes para que isso fosse critério de escolha. Isso abriu a possibilidade de que houvesse poucos casos com resultados positivos para a variável dependente. Para mitigar esse risco, também foi levada em consideração a presunção do autor sobre a influência das frentes parlamentares em questão, a partir de sua experiência profissional, de modo a incluir um número mínimo de bancadas influentes e permitir uma eficaz análise da relação de necessidade (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

A escolha não aleatória de casos para estudo considerou o raciocínio de autores como King, Keohane e Verba (1994) de que em estudos de natureza qualitativa faz mais sentido ter uma escolha informada – e justificada – sobre a amostra do que um mero sorteio. A seleção não aleatória também seguiu a recomendação da Ragin (2008, 2014) de que o modelo QCA deve trabalhar com populações construídas pelo próprio pesquisador, a fim de garantir a seleção cuidadosa de casos com resultados tanto positivos quanto negativos. A lista abaixo satisfaz os critérios para pesquisa e foi tomada como amostra para a medição (sendo L/A *lobby* ou *advocacy*, F/A focalizada ou ampla, N o tamanho, segundo os dados expostos na subseção 3.1.1, e T o tempo de existência em número de legislaturas):

### Quadro 3

#### Amostra selecionada de frentes parlamentares

Frentes em ordem alfabética	L/A	F/A	N	T
Frente Parlamentar Ambientalista	A	A	15	4
Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - FPMAQ	L	F	10	1
Frente Parlamentar da Mineração	L	F	2	2
Frente Parlamentar da Segurança Pública	L	A	33	3
Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)	L	A	8	4
Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família	A	A	7	1
Frente Parlamentar em Defesa dos Conselheiros Tutelares	A	A	5	2
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	A	A	39	2
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	L	A	119	4
Frente Parlamentar Mista da Educação	A	A	41	3
Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa	L	F	23	4

Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação	A	A	2	1
Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem – FRENLOG	L	F	8	3
Frente Parlamentar Mista do Biodiesel	L	F	5	2
Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas – FPAer	L	F	3	1
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional	A	A	16	1
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias	A	F	5	4
Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS	A	F	5	1
Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil	L	F	5	4
Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF	A	F	3	1

Fonte: elaboração do autor.

Em cada um dos casos, a pesquisa de campo consistiu em obter dados que permitissem a construção de um índice de institucionalização baseado nas quatro dimensões descritas no capítulo teórico: complexidade, adaptabilidade, padronização e longevidade. Duas variáveis foram formuladas para cada dimensão, todas bastante objetivas para reduzir o risco de erros de interpretação e para permitir que essa medição fosse replicável por outros pesquisadores. As variáveis são binárias, com pontuação 1 em caso de resposta afirmativa e 0 em caso de resposta negativa. A pontuação de cada frente parlamentar poderia, portanto, variar de 0 (nenhuma institucionalização) a 8 (extrema institucionalização) dentro desse índice. A formulação do índice é bastante simples, com a pretensão apenas de permitir a comparação entre as frentes de forma que pudesse ser aplicada dentro do método QCA. Os escores de cada frente não têm nenhuma validade por si só, ou fora do âmbito deste estudo, e não podem ser usados de forma independente. As variáveis estão descritas no Quadro 4 abaixo:

#### Quadro 4

##### Variáveis para medição do grau de institucionalização

	Variável	Dimensão

V1	Precede atual legislatura?	Longevidade
V2	Precede norma sobre registro?	Longevidade
V3	Houve troca de liderança desde criação?	Adaptabilidade
V4	Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	Adaptabilidade
V5	Membros se reúnem regularmente?	Padronização
V6	Promove eventos?	Padronização
V7	Possui coordenadores regionais ou temáticos?	Complexidade
V8	Possui assessoria externa (profissionais contratados fora do âmbito do gabinete parlamentar produzindo conteúdo ou prestando serviços exclusivamente à frente)?	Complexidade

Fonte: Elaboração do autor.

Algumas variáveis permitiriam a medição em intervalos maiores que 0 a 1. É o caso, por exemplo, de V1, que poderia ser medida como o número de legislaturas, de uma a quatro, com registro da frente. A opção por variáveis binárias foi feita por causa do desconhecimento teórico a respeito dos pesos que devem ser atribuídos a cada dimensão, informação que seria crucial para uma adequada ponderação entre variáveis diferentes. O uso de variáveis binárias, decerto, acarreta perda de informação. Ainda assim, a informação resultante parece suficiente para a análise proposta, sem o risco de incorrer em erros que poderiam ser cometidos na composição do indicador com itens de escalas distintas. Foi dada preferência a fontes primárias de informação para a medição das variáveis. Foram realizadas dezesseis entrevistas; os nomes estão discriminados no Quadro 5 adiante:

### Quadro 5

#### Entrevistas para medição do grau de institucionalização

Entrevistado	Função	Data da entrevista	Gravação
Alan Rick	Deputado	26/09/2017	Sim
Alberto Fraga	Deputado	26/09/2017	Sim

Alessandro Molon	Deputado	18/10/2017	Sim
Alex Canziani	Deputado	18/09/2017	Sim
Efraim Filho	Deputado	30/05/2017	Não
Evandro Gussi	Deputado	27/09/2017	Sim
Jerônimo Goergen	Deputado	17/10/2017	Sim
João Henrique Hummel Vieira	Empresário	14/02/2017	Não
Jorginho Mello	Deputado	3/10/2017	Sim
Laudívio Carvalho	Deputado	26/09/2017	Sim
Odorico Monteiro	Deputado	28/09/2017	Sim
Osmar Serraglio	Deputado	3/10/2017	Sim
Patrus Ananias	Deputado	20/09/2017	Não
Roberto Soso	Assessor	3/10/2017	Sim
Takayama	Deputado	10/10/2017	Sim
Vanderlei Macris	Deputado	18/10/2017	Sim

Fonte: dados da pesquisa.

As entrevistas, a princípio, tinham caráter semiestruturado, mas ocorreram de modo bastante aberto. Embora as perguntas fossem orientadas no sentido de responder às variáveis deste estudo, elas foram conduzidas com bastante liberdade para enriquecer a coleta de informações e permitir comentários adicionais dos entrevistados. Além das entrevistas, houve muitas conversas informais com parlamentares, em parte por causa do trabalho jornalístico do autor da dissertação, na época correspondente da agência Reuters em Brasília. O acervo de discursos e notícias oficiais – Agência Câmara e Agência Senado – e as publicações das próprias frentes parlamentares em meios impressos e eletrônicos também foram consultados como fontes para a medição da institucionalização, disponibilizando informações que não puderam ser obtidas com as entrevistas e permitindo a checagem de dados ambíguos.

Especificamente, para a medição de V2 (longevidade), teve-se como referência o trabalho de Frade (1996) e a relação das frentes parlamentares que buscaram registro na Câmara dos Deputados mesmo antes do Ato da Mesa n.69, de 10 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005). Essa relação está disponível na página oficial da Câmara. Para a medição de V4 (adaptabilidade), foi possível utilizar os motores de busca das páginas da Câmara e do Senado na internet com o texto integral dos discursos realizados pelos parlamentares em plenário.

Embora idealmente fosse interessante realizar a busca também nos discursos realizados nas comissões, essa ferramenta se mostrou instável ao longo da pesquisa, e não pôde ser utilizada.

Mais adiante, no Capítulo 3, será feita a apresentação dos escores de cada frente parlamentar.

#### **2.4 Procedimentos para medição da influência das frentes**

O último estágio da pesquisa de campo consistiu na medição da influência das frentes parlamentares. Isso foi feito por meio de um *survey* de assessores lotados nos gabinetes de lideranças partidárias na Câmara dos Deputados, realizado eletronicamente por meio da plataforma *Survey Monkey*, entre os dias 6 de novembro e 18 de dezembro de 2017.

A opção pela medição da influência a partir da perspectiva reputacional, como explicado no capítulo teórico, se justificou pelo fato de que boa parte dos efeitos da influência de uma frente parlamentar não são diretamente observáveis (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Isto posto, cabem esclarecer os motivos para a escolha desta amostra.

Em primeiro lugar, procurei evitar uma pesquisa junto aos próprios parlamentares, pois poderia haver um incentivo no sentido de superestimar a influência de frentes parlamentares em que os respondentes participassem. Em segundo lugar, procurei uma população relativamente homogênea de respondentes, para não correr o risco de que as respostas fossem distorcidas de modo desigual pelas diferentes profissões e atuações de cada participante. Por último, obviamente, precisava encontrar um grupo de pessoas com opinião qualificada sobre as frentes parlamentares, com experiência suficiente no Poder Legislativo para julgar quais frentes são mais influentes. O grupo de servidores que compõe as lideranças partidárias atendia a todos esses critérios, e ainda contava com a facilidade de já ter se prestado a outras pesquisas semelhantes (FERREIRA JÚNIOR, 2016).

O questionário continha dez perguntas e pode ser visto no apêndice desta dissertação. A medição da influência propriamente dita ocorreu na primeira pergunta, em que os respondentes eram provocados a listar de uma a cinco as frentes parlamentares de maior influência. As outras perguntas tinham o objetivo de qualificar essa primeira resposta, buscando entender o que os participantes entendiam por influência, e validar o questionário, verificando se os respondentes de fato cumpriam com os requisitos de participação – isto é, trabalhando em gabinetes de liderança partidária em funções de chefia ou de assessoria técnica ou legislativa.

O questionário foi enviado a todos os 936 assessores parlamentares com endereço eletrônico identificado, em cinco oportunidades.<sup>13</sup> 69 pessoas responderam, implicando em uma taxa de resposta a princípio baixa, de apenas 7,3% por cento. A lista de e-mails, entretanto, incluía todos os assessores, inclusive aqueles com funções administrativas, como telefonista, ajudante de ordens, entre outros. Por isso, foram incluídas perguntas no questionário que permitissem filtrar as respostas apenas entre servidores com responsabilidade direta sobre a atuação do parlamentar – chefes de gabinete e assessores técnicos e legislativos. Nesse grupo de 270 pessoas (FERREIRA JÚNIOR, 2016), sessenta responderam, indicando uma taxa de resposta mais satisfatória. Ainda assim, por causa da população relativamente pequena, a margem de erro da pesquisa é significativa, de 11% em seu ponto máximo, para um nível de confiança de 95%. Assim como no *survey* sobre a composição das frentes parlamentares, a margem de erro foi calculada de maneira individualizada, já que a maioria das frentes mencionadas teve pontuação baixa, próxima ao extremo inferior da distribuição. Para a maioria dos casos listados, como ficará evidente no capítulo de resultados, a margem de erro foi de apenas 4%.

Participantes que responderam de forma inválida a alguma das perguntas – dizendo, por exemplo, que a frente parlamentar mais influente é o PMDB – tiveram suas contribuições desconsideradas como um todo. Da mesma forma, como já dito, apenas as respostas de chefes de gabinete e assessores regimentais, técnicos ou legislativos foram consideradas. Ao todo, foram sessenta respostas válidas. Os resultados estão expostos em detalhe no capítulo correspondente.

## **2.5 Operacionalização das variáveis restantes para o modelo QCA**

Feitas as explicações sobre os procedimentos de coleta de dados, resta detalhar a operacionalização do modelo QCA exposto no início deste capítulo.

Em primeiro lugar, a operacionalização de uma das sete variáveis, Quadro 6 – as seis condições previstas para aumentar a influência de uma frente, e a influência em si.

A primeira, X1, sobre o grau de institucionalização, já está exposta na seção 2.3.

---

<sup>13</sup> O conjunto de e-mails foi gentilmente cedido por Nivaldo Adão Ferreira Júnior., que realizou *survey* semelhante para estudar a percepção de servidores da Câmara dos Deputados sobre o *lobby* (FERREIRA JÚNIOR, 2016).

A segunda variável, X2, com o tamanho absoluto de cada frente, foi obtida pelo *survey* nos gabinetes e está exposta na seção 3.2. Para o modelo QCA, foi considerado o valor estimado para a população total de parlamentares, em número de cadeiras. Ou seja: para a Frente Parlamentar da Educação, por exemplo, usou-se a estimativa de 38 membros, calculada com base na resposta de 29 participantes da pesquisa.

A terceira variável, X3, sobre o poder econômico, pretendia medir a capacidade dos grupos de influência ligados a cada frente parlamentar para oferecer recursos às campanhas eleitorais. A premissa, baseada na evidência de que os parlamentares buscam maximizar suas chances de reeleição, era de que frentes ligadas a grupos de influência com capacidade e propensão ao financiamento de campanha teriam melhores condições de atrair parlamentares para sua órbita e, dessa forma, influenciar a agenda legislativa. O principal problema para a operacionalização dessa variável é a óbvia inexistência de dados para o financiamento irregular de campanhas, o chamado “caixa 2”. Para superar essa dificuldade, a análise ocorreu em duas etapas, com medição em escala binária, sendo atribuído valor 1 a frentes parlamentar com condição provada ou presumida de financiar campanhas eleitorais, e valor 0 a frentes parlamentares com condições negligenciáveis de financiamento de campanhas. Em primeiro lugar, tratou-se do “caixa 1”: foi consultada a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as doações de campanha nas eleições de 2014, em todos os níveis (estadual e federal, eleições proporcionais e majoritárias). Os dados foram organizados a partir do método usado por Santos (2016), que classificou as doações de pessoas jurídicas por e por setor econômico para verificar com bastante granularidade a magnitude das doações oficiais a partir de cada segmento da economia. Com esses dados em mãos, tentou-se determinar quais setores econômicos presentes na lista correspondiam diretamente ao segmento representado pela frente parlamentar, e se esses setores haviam doado recursos para as campanhas. Foram encontrados valores para oito das vinte frentes parlamentares, variando entre R\$542 milhões (Frente Parlamentar Mista da Agropecuária) e R\$1,7 milhão (Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil). A todas essas frentes, com capacidade provada de financiamento de campanha – ainda que em magnitudes diferentes –, foi atribuído o valor 1. Depois, na segunda etapa da medição, as doze frentes restantes foram examinadas para que o próprio pesquisador atribuisse os valores 1 ou 0 com base nas entrevistas e outras evidências disponíveis publicamente – encontradas na mídia e em casos judiciais recentes de grande repercussão – sobre a prática de financiamento irregular de campanha. Dessa forma, atribuiu-se o valor 1 a frentes parlamentares ligadas a grupos religiosos – como a Frente



Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, notoriamente capaz de mobilizar recursos em espécie em suas igrejas, como notou recentemente o próprio presidente do TSE, Gilmar Mendes.<sup>14</sup> Entretanto, outras frentes – como a Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS e a Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo Ministério Público Federal (MPF) –, de capacidade duvidosa de mobilizar recursos financeiros, ficaram com o valor 0. A escala binária é adequada para o desenho de pesquisa com QCA, pois permite separar as frentes em dois conjuntos distintos. É verdade, entretanto, que entre as frentes com capacidade provada de financiamento, a opção pela escala binária também acarreta importante perda de informação: todas são tratadas da mesma maneira, sendo que uma escala intervalar, se fosse possível, daria conta das diferentes proporções de investimento.

### Quadro 6

#### Dimensões para análise de influência das frentes no modelo QCA

	Variável	Dados para medição
X1	Grau de institucionalização	Entrevistas, agências noticiosas do Congresso, acervo de discursos em plenário, publicações das próprias frentes parlamentares (seção 2.3)
X2	Tamanho	<i>Survey</i> (seção 2.2)
X3	Poder econômico	TSE (SANTOS, 2016)
X4	Relevância do tema	Confederação Nacional da Indústria (CNI), 2017
X5	Intensidade de atuação dos integrantes	<i>Survey</i> (seção 2.2) + acervo de discursos em plenário
X6	Posição estratégica dos integrantes	<i>Survey</i> (seção 2.2) + listas de presidentes de comissões, lideranças e membros das mesas diretoras

<sup>14</sup> Conforme a notícia da agência Reuters, “TSE quer controlar influência das igrejas nas eleições” (PARAGUASSU; MARCELLO, 2017).

X7	Influência	<i>Survey</i> (seção 2.4)
----	------------	---------------------------

Fonte: Elaboração do autor.

A quarta variável, X4, pretendia aferir a relevância do tema associado à frente parlamentar. Como exposto no capítulo teórico, seria de se esperar que assuntos de maior repercussão junto aos eleitores, como a saúde, tivessem maior capacidade de competir pela atenção de parlamentares (SANTOS et al., 2017). A noção de relevância deveria valer para o eleitorado como um todo, e não apenas para os grupos da sociedade diretamente vinculados ao tema; ou seja, se determinado tema for relevante, ele deve ser visto por uma significativa fatia dos eleitores como tal, e não apenas pelo grupo social identificado com ele. Por exemplo: a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional certamente tem grande importância para os evangélicos, mas qual a relevância dessa agenda para o restante do eleitorado? Teoricamente, se um tema for considerado relevante, ele chamará a atenção de parlamentares que não são necessariamente vinculados àquela área. Para a medição de X4, foi consultada a pesquisa anual “Retratos da Sociedade Brasileira”, feita pelo IBOPE desde 2014 para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e disponível na íntegra na internet (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2017). Foram usados os dados da 36ª edição do levantamento, chamado “Problemas e Prioridades”. Essa edição foi publicada em janeiro de 2017, coincidindo com o recorte temporal desta pesquisa.

Essa pesquisa era dividida em duas seções. A primeira listava os principais problemas do país, na opinião dos eleitores, e a segunda listava as prioridades que o governo deveria ter. Foram considerados apenas os dados referentes aos problemas, que permitiam uma visão mais generalista; a pergunta sobre as prioridades, de certa forma, limitava o escopo das respostas apenas aos temas nos quais o governo poderia, de fato, exercer alguma política. Os dados da pesquisa foram cotejados com a lista de frentes parlamentares em questão, atribuindo-se os mesmos valores às frentes com relação direta com os temas citados. Por exemplo: a Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS teve pontuação alta, 33, porque 33% dos entrevistados pelo Ibope disseram que a saúde é um dos principais problemas do país. Muitas frentes – especialmente as de *lobby* focalizado, segundo a tipologia de Araújo e Silva (2016) – não pontuaram neste item, pois não estavam diretamente vinculadas a nenhum problema mencionado: foi o caso da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel.

A quinta variável, X5, buscava medir a intensidade de atuação dos integrantes das frentes parlamentares. Como ficou demonstrado em muitas entrevistas preparatórias para a

pesquisa, e também nas conversas ao longo da preparação deste trabalho, muitas vezes o sucesso de uma frente parlamentar é atribuído ao engajamento de seus integrantes, ou ao menos de uma liderança que se responsabilize por mobilizar seus colegas em torno de um tema. O papel do parlamentar-empresendedor não poderia ficar de fora do modelo, ainda que fosse de difícil medição. Partiu-se do pressuposto, então, que quanto maior o engajamento de um parlamentar em determinada frente, maior o número de vezes em que essa frente seria citada nominalmente nos discursos do deputado ou senador. Logicamente, seria possível pensar em muitas outras formas possíveis de engajamento – como menções em redes sociais ou participação em eventos – com o objetivo de buscar uma medida mais complexa, e potencialmente mais acurada, do grau de engajamento dos integrantes das bancadas. Entretanto, como esse não era um dos objetivos centrais do estudo – focado no efeito da institucionalização sobre a influência –, optou-se por caminho mais simples, mas suficientemente informativo, para não inviabilizar a pesquisa.

O tempo de fala no plenário é um recurso disponível a todos os parlamentares – ainda que de maneira desigual, com privilégio às lideranças partidárias – e de pesquisa relativamente simples por meio das páginas da Câmara e do Senado na internet. Foi realizada a busca pela citação nominal a cada frente parlamentar dentro do recorte temporal da pesquisa – entre maio de 2016 e novembro de 2017. No caso das frentes mistas, foi feita também a busca pelo nome das frentes sem essa palavra: por exemplo, Frente Parlamentar da Agropecuária. Somente as citações em plenário foram computadas. Em seguida, dividiu-se o número de menções pela quantidade de integrantes estimada em cada frente (X2), a fim de chegar a uma espécie de “média” de engajamento, ou uma taxa de discursos por integrante. Esse cuidado com a relativização dos resultados de X5 garantiu que frentes de pequeno porte, mas grande intensidade de atuação de seus membros – como a Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação –, tivessem pontuação superior a frentes de grande porte que, mesmo com intensidade de atuação baixa, naturalmente surgiriam com mais frequência nas falas por contarem com número maior de membros atuantes. Os resultados, ao final, variaram entre 3,31 discursos por integrante (Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família) e zero.

A medição da sexta variável, X6, sobre a posição dos integrantes dentro das estruturas formais da Câmara e do Senado, consistiu simplesmente na comparação entre as listas de participação obtidas no *survey* e as listas de composição das mesas diretoras das Casas Legislativas, das lideranças partidárias e das comissões permanentes. Evidentemente, o *survey* não era um censo completo do Parlamento, e, portanto, há margem de incerteza referente ao

terço dos congressistas que não puderam ser apurados. Essa incerteza afetou principalmente as frentes de pequeno porte, em que a eventual não inclusão de um importante líder no rol de parlamentares participantes do *survey* pode ter sido suficiente para induzir ao erro no momento de classificar se a frente tem presença em pontos estratégicos do Congresso ou não. Nesse caso, o erro potencial de medição deve ter ocorrido no sentido de subestimar a força estratégica de frentes de pequeno porte, com efeito proporcionalmente mais reduzido na análise das frentes de grande porte. Ainda assim, considerando que o *survey* cobriu uma amostra bastante significativa de ambas as casas do Congresso – cerca de dois terços –, a margem de erro foi considerada aceitável.

Os números de parlamentares em postos estratégicos foram considerados de forma absoluta, sem distinção entre os diferentes postos nas comissões ou lideranças e também sem distinção a respeito da pertinência das funções com a frente parlamentar. Assim como em outras fases desta pesquisa, essa decisão foi tomada com o objetivo de simplificar a coleta de dados ao mínimo suficiente, economizando recursos, e eliminar a necessidade de classificações subjetivas por parte do autor. Os resultados para X6 variaram entre onze parlamentares em postos-chave a 0. Cabe um esclarecimento sobre o motivo para não trabalhar com valores relativos, como em X5. No caso da variável X5, o espírito da variável era medir a intensidade de atuação dos membros da frente parlamentar, independentemente do tamanho da frente. Por isso, optou-se pela média. No caso de X6, entretanto, o interesse está na capacidade de a frente parlamentar penetrar nas estruturas formais do Congresso, e para isso importa saber se ela tem capilaridade, presença em várias comissões e lideranças, ou não. Nesse caso, tamanho importa, e por isso optou-se por trabalhar com os valores absolutos.

Por último, a variável X7, que mede a percepção de influência da frente parlamentar, já foi exposta na seção 2.4.

Com a operacionalização e medição dos elementos do modelo QCA explicados, o passo seguinte é mostrar como esses itens foram articulados de modo a permitir o teste de hipótese e a resposta à pergunta de pesquisa.

A calibragem, basicamente, consiste em estabelecer parâmetros para a classificação das unidades de análise dentro ou fora dos conjuntos em estudo. A calibragem é um processo que combina conhecimento teórico e evidência empírica (RAGIN, 2008) e é de responsabilidade do pesquisador, que deve tentar manter o máximo de transparência para justificar as suas decisões. Schneider e Wagemann (2012) resumem da seguinte maneira os requisitos para uma calibragem

analiticamente frutífera: 1) a definição cuidadosa da população de casos; 2) a definição precisa de todos os conceitos – condições e resultado – usados na análise; 3) a decisão sobre o ponto de máxima indiferença para inclusão ou exclusão nos conjuntos em estudo, representados pelo valor 0,5 na escala de 0 a 1 de pertencimento ou não a um *fuzzy set*; 4) a decisão sobre a definição de pertencimento total a um conjunto, representado pelo valor 1; e 5) a decisão sobre a escala de transição nos casos de pertencimento parcial.

É preciso lembrar, ainda, a recomendação de Ragin (2008, 2014), Schneider e Wagemann (2012) e Dusa (2017) para evitar a tentação de usar estatísticas da amostra – média, máxima e mínima – como os parâmetros para calibragem. Esses valores, decerto, trazem informações potencialmente relevantes sobre a distribuição dos dados, mas precisam ser considerados em perspectiva para ajudar o pesquisador a responder à pergunta fundamental da calibragem: afinal, o que significa pertencer ou não a determinado conjunto em análise?

Ragin (2008) descreve dois métodos formais de calibragem. Esta pesquisa usou o chamado método direto, que consiste, em primeiro lugar, no estabelecimento de âncoras qualitativas para descrever a condição a partir da qual um elemento está totalmente fora de um conjunto (0), totalmente dentro de um conjunto (1), ou no ponto de máxima indiferença (0,5). Em seguida, com o apoio do computador, os dados da pesquisa são ajustados às âncoras qualitativas com o uso de uma função logística, estando neste momento prontos para a análise pelo QCA.

Como a definição dos parâmetros qualitativos para a calibragem do modelo precisa levar em conta a pesquisa como um todo – conhecimento teórico e resultados empíricos –, parece mais pertinente discutir as decisões específicas para cada variável no Capítulo 3 sobre os resultados, cujos dados estarão mais bem contextualizados.

## **2.6 Análise do modelo QCA: relação de necessidade e suficiência**

De posse dos dados já calibrados, o pesquisador tem condições de efetuar uma série de testes dentro do modelo QCA. No caso deste estudo, interessa falar sobre a análise de relação de necessidade e de suficiência, que será usada para o teste de hipótese, e da construção da tabela-verdade, que organiza os casos de acordo com as possibilidades de combinação entre as diferentes condições em estudo.

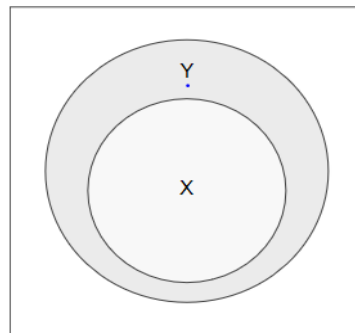
Bramueller e Goertz (2000 *apud* DUSA, 2017) têm duas definições complementares sobre necessidade: 1) X é uma condição necessária de Y se X está sempre presente quando Y ocorre; e 2) X é uma condição necessária de Y se Y não ocorre na ausência de X.

Com raciocínio semelhante, é possível definir a relação de suficiência nos seguintes termos: 1) X é condição suficiente para Y se, sempre que X está presente, Y estiver presente; e 2) X é condição suficiente para Y se não ocorrer X na ausência de Y.

Ambas podem ser representadas graficamente, como mostram as Figuras 3 e 4. Na relação de necessidade, Y é um subconjunto de X; na relação de suficiência, X é um subconjunto de Y.

**Figura 3**

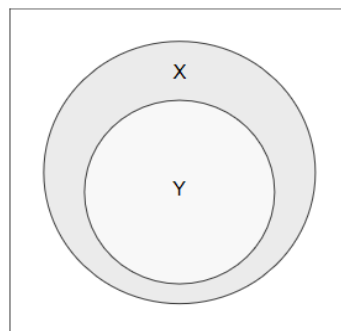
**Representação gráfica da relação de suficiência**



Fonte: Dusa (2017).

**Figura 4**

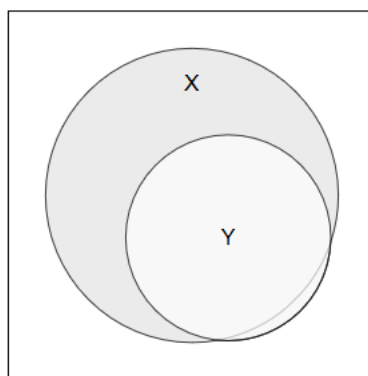
**Representação gráfica da relação de necessidade**



Fonte: Dusa (2017).

Nem sempre, porém, os subconjuntos estão totalmente inseridos um no outro. É muito comum que uma parte do subconjunto escape para fora, como representado na Figura 5:

**Figura 5**  
**Representação gráfica de relação de necessidade imperfeita**



Fonte: Dusa (2017).

Para dar conta de casos como esse, existem alguns critérios que permitem qualificar a relevância de relações de necessidade e suficiência.

No caso da relação de necessidade, em primeiro lugar, é preciso considerar a taxa de inclusão, isto é, o quanto de Y está contido dentro de X. O pesquisador precisa saber até que ponto ele pode tolerar um “vazamento” de Y para ainda considerá-lo como um subconjunto. Se houver muitas ocorrências de Y sem registro de X, não será possível afirmar que há relação de necessidade. A taxa de inclusão também é tratada pelo termo “consistência”.

Caso a taxa de inclusão confirme a relação de necessidade, é preciso considerar a taxa de cobertura, que permite verificar se essa relação não é apenas trivial. Se Y for um subconjunto muito pequeno dentro de X, é possível dizer que X, embora seja necessário, tem pouco poder de explicar a ocorrência de Y. Um exemplo frequentemente citado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; DUSA, 2017) é o do ar e do fogo: ar é uma condição necessária para que haja fogo, mas é muitíssimo comum estar em ambientes arejados sem que isso signifique que haja fogo ao redor. A cobertura também é chamada de relevância.

No caso das relações de suficiência, a taxa de inclusão demonstra o quanto de X está contido dentro de Y. A literatura sobre o modelo QCA aceita taxas menores de inclusão para confirmar uma relação de suficiência – 75% (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). Já a taxa de cobertura indica o quanto de Y pode ser explicado por X: quanto maior a cobertura, maior o

poder explicativo da condição em estudo. Não há, porém, um nível mínimo de cobertura para validação dos resultados.

O modelo computacional para o QCA usado nesta pesquisa (DUSA, 2017), baseado na plataforma R, permite o cálculo das relações de necessidade e suficiência individualmente e também em combinação com outras condições, com o uso da função `superSubset()`.

Após esses testes de necessidade e suficiência, o modelo QCA permite a construção de tabelas resumindo as combinações possíveis entre as condições e verificando a existência de casos empíricos para cada um desses cenários. Essas tabelas são chamadas de tabelas-verdade (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). Cada linha da tabela-verdade representa uma combinação possível das condições, e o pesquisador deve anotar se houve ou não registro de algum caso empírico para aquela configuração específica. Por apresentar graficamente tanto as possibilidades teóricas quanto os casos empíricos, a tabela-verdade pode ser descrita como uma forma estruturada de se classificar as informações obtidas e analisar as semelhanças e diferenças na população estudada. Para cada combinação de condições em que se verifica a existência do resultado esperado, é possível estabelecer uma relação de suficiência.

## **2.7 A escolha do *software*: QCA em R**

Por último, nesta seção sobre o modelo QCA, cabe discorrer sobre a escolha da plataforma computacional. Havia três opções de relevo: `fsQCA` (RAGIN, 2014), Stata e R. Schneider e Wagemann (2012) notam que não há diferença significativa entre os três; a maioria dos pesquisadores usa `fsQCA`, mas R também é uma boa escolha para aplicação do modelo. A opção pela linguagem R foi feita não apenas pela experiência do autor – ainda que modesta – com a ferramenta, mas também, e principalmente, por causa da flexibilidade com o uso de bancos de dados, da existência de uma grande comunidade acadêmica dedicada ao uso dessa linguagem, e também da possibilidade de codificação do modelo de modo que pudesse ser facilmente replicável por outros pesquisadores, mesmo aqueles que não estão familiarizados com o QCA. O autor tomou nota da existência do `fsQCA`, usado por autores brasileiros como Silva (2013) e Frassão (2017), mas considerou que o código desenvolvido por Dusa (2017) para a linguagem R atenderia melhor às preocupações listadas acima. O código usado para a calibragem e análise do modelo QCA desta dissertação está disponível no apêndice.



## **CAPÍTULO 3 – RESULTADOS**

Este capítulo se dedica a apresentar e analisar os resultados da pesquisa. Ele está dividido em três seções. Na primeira, são exibidos os resultados dos *surveys* introdutórios sobre composição e influência das frentes parlamentares. Na seção seguinte, cada uma das vinte frentes parlamentares da amostra é analisada com base no índice proposto para a institucionalização e nas demais condições que estão relacionadas com a influência desses grupos. Por fim, na última seção deste capítulo de resultados, o modelo QCA é aplicado sobre as vinte frentes parlamentares, e as hipóteses de trabalho são analisadas.

### **3.1 Entendendo o campo de estudo: *surveys* introdutórios**

#### **3.1.1 *Survey* sobre a participação nas frentes parlamentares**

O *survey* sobre a participação em frentes parlamentares (seção 2.2) confirmou a expectativa, já registrada na literatura, de que a grande maioria dos deputados e senadores assina as listas de participação nas frentes sem envolver-se de maneira regular em atividades relacionadas aos grupos. Um breve resumo dos resultados do questionário, nos parágrafos a seguir, será útil para contextualizar o modelo analítico QCA.

O *survey* reuniu dados sobre 312 deputados e 55 senadores, totalizando 367 parlamentares. A amostra, portanto, reuniu informações sobre 61% dos congressistas (61% dos deputados e 68% dos senadores), número bastante significativo. A margem de erro máxima do *survey*, conforme exposto no capítulo metodológico, é de 3%, para um nível de confiança de 95%. Ao todo, 214 frentes parlamentares foram mencionadas, de um total de 306 bancadas registradas em novembro de 2017. A participação foi determinada a partir de um duplo filtro: primeiro, perguntando sobre as frentes em que o deputado ou senador atuou no período de interesse (maio de 2016 a novembro de 2017); em seguida, questionando o tipo de atuação, para excluir os casos em que houve apenas a assinatura da adesão. O segundo filtro atuava apenas no sentido de excluir os casos confirmados de participação exclusivamente por assinatura, dando o benefício da dúvida para os casos em que os participantes não sabiam elaborar

exatamente o tipo de participação. Entretanto, como se tratava de uma pergunta aberta, não foi possível organizar sistematicamente o tipo de participação dos respondentes<sup>15</sup>.

A maioria dos parlamentares (72%) declarou participar de ao menos uma bancada registrada no período de interesse da pesquisa (maio de 2017 a novembro de 2018). O número é mais modesto do que o verificado por Frade (1996) em seu levantamento sobre bancadas partidárias – quando calculou que 89% dos deputados e 70% dos senadores tinham algum envolvimento nesses grupos –, mas ainda alto o suficiente para demonstrar o profundo alcance da rede de frentes parlamentares dentro da legislatura, mesmo após a inclusão do filtro a respeito da atividade regular, além da adesão formal.

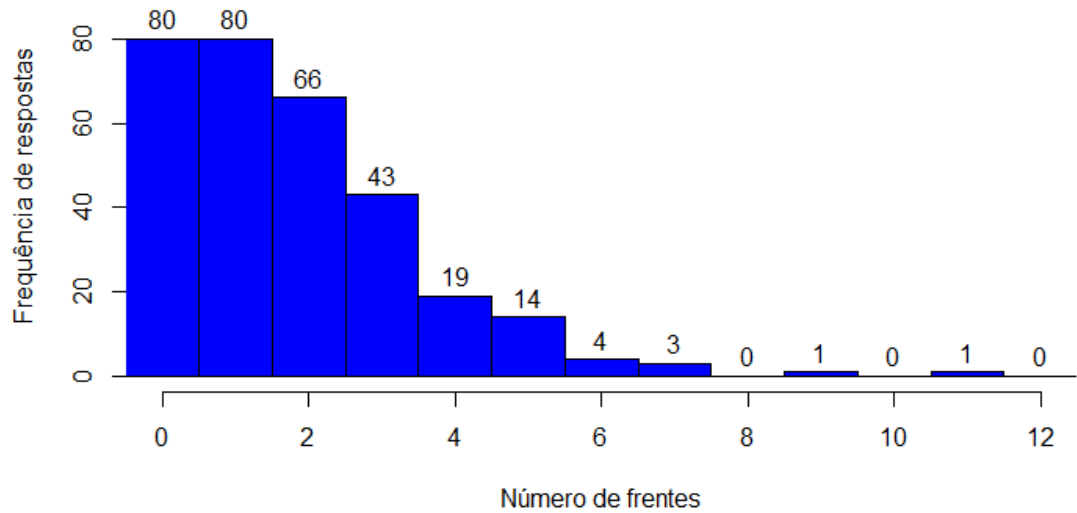
A participação, entretanto, foi concentrada em poucas frentes parlamentares. Um quarto (26%) dos congressistas participou de apenas uma frente, e apenas 8% atuou em pelo menos cinco frentes parlamentares. A média de frentes por congressista, considerando apenas a amostra, foi de 1,8 frente por Deputado e 2,1 frente por Senador. Esses dados corroboram a avaliação de que as frentes parlamentares, embora sejam uma estrutura bastante comum no Parlamento, têm espaço limitado na agenda dos congressistas (RINGE, VICTOR, & CARMAN, 2013), competindo – na maioria dos casos, sem condição de prioridade – com outras demandas como a participação em comissões formais, a relatoria de projetos, e as atividades partidárias e nas bases eleitorais. Os resultados estão nas Figuras 6 e 7 a seguir:

---

<sup>15</sup> Cabe notar que uma análise específica sobre o tipo de participação dos parlamentares nas frentes fugiria ao escopo desta dissertação.

Figura 6

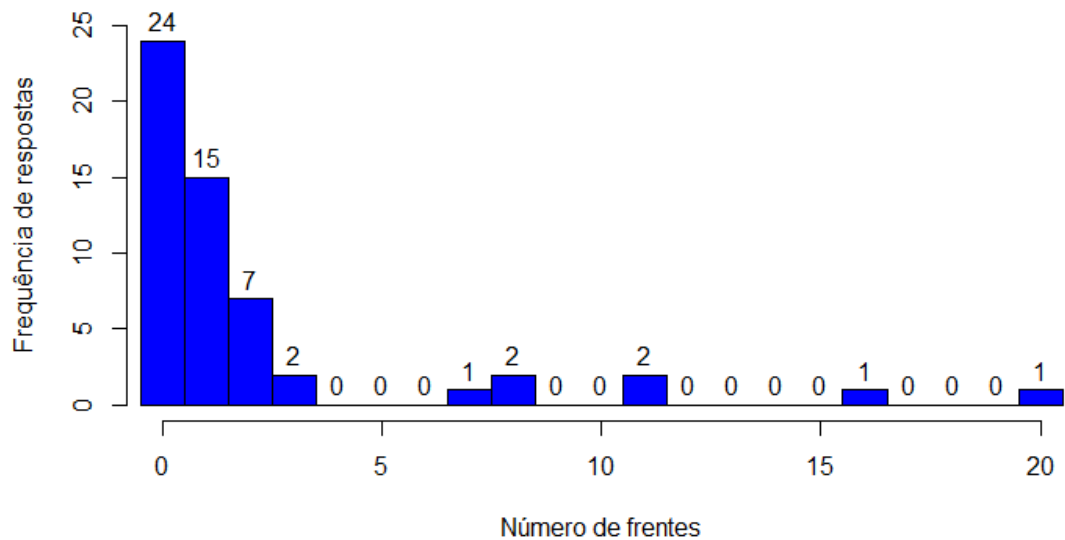
## Número de frentes parlamentares por deputado



Fonte: dados da pesquisa.

Figura 7

## Número de frentes parlamentares por senador



Fonte: dados da pesquisa.

A relação de deputados e senadores com atuação em mais de cinco frentes parlamentares (Tabelas 2 e 3) mostra a presença de parlamentares de situação (PMDB, PSDB, PP, PR, PRB) e oposição (PT, PCdoB, PSB), sem predomínio de nenhuma legenda.

**Tabela 2**  
**Deputados com atuação mais diversa**

<b>DEPUTADO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO DE FRENTE</b>
Marinha Raupp	PMDB	13
Geovania de Sá	PSDB	11
Gonzaga Patriota	PSB	9
Marcio Alvino	PR	7
Maria do Rosário	PT	7
Vinícius Carvalho	PRB	7
Cabo Sabino	PR	6
Célio Silveira	PSDB	6
Iracema Portella	PP	6
Jorginho Mello	PR	6

Fonte: dados da pesquisa.

Merece registro o fato de que os parlamentares que declaram ter a atuação mais diversa em frentes parlamentares são mulheres (duas na Câmara e duas no Senado), embora os dados não ofereçam mais elementos para interpretar se isso é apenas coincidência ou se há alguma outra explicação. Alguns dos relacionados são líderes de seus partidos (Paulo Bauer e Lídice da Mata, do PSDB e PSB respectivamente).

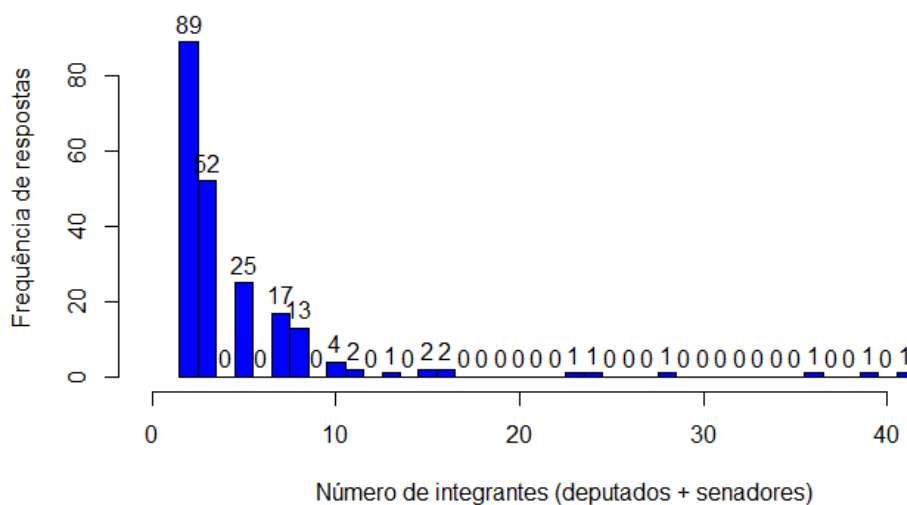
**Tabela 3**  
**Senadores com atuação mais diversa**

<b>SENADOR</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO DE FRENTE</b>
Lídice da Mata	PSB	20
Fátima Bezerra	PT	16
Paulo Bauer	PSDB	11
Waldemir Moka	PMDB	11
Vanessa Grazziotin	PCdoB	8
Ana Amélia	PP	8
Zezé Perrela	PMDB	7

Fonte: dados da pesquisa.

O maior interesse desta pesquisa, entretanto, não está nos dados sobre a participação individual dos deputados, e sim nas informações referentes à rede de frentes parlamentares. Neste ponto, a informação mais relevante é a confirmação de que o número de integrantes com atuação regular nas frentes é muito menor do que o mínimo de assinaturas necessário para formalização (um terço do Congresso), sendo que a vasta maioria das bancadas registra a atuação de menos de dez integrantes. Ou seja, fica evidente que as frentes parlamentares dispõem de um núcleo organizacional ativo *muito menor* do que se poderia julgar tomando como base apenas as listas de assinaturas. Em 42% das frentes mencionadas na pesquisa, houve registro de apenas um parlamentar. A Figura 8 mostra a alta concentração de frentes com menos de uma dezena de membros:

**Figura 8**  
**Tamanho das frentes (exceto FPA)**



Fonte: dados da pesquisa.

As estimativas de tamanho das frentes parlamentares aqui mencionadas foram calculadas considerando a população total de congressistas (598), com margem de erro máxima de 3%, segundo explicado no capítulo metodológico. Desta forma, para uma frente que tenha sido mencionada por 25 parlamentares na amostra (Frente Parlamentar Mista da Educação, por exemplo), calcula-se que ela tenha na realidade 41 membros ativos, com intervalo de 32 a 50 integrantes considerando a margem de erro.

De modo geral, é possível afirmar que poucas frentes parlamentares mobilizam permanentemente grande número de congressistas para suas atividades. A maioria das bancadas se mantém com o trabalho de um ou poucos parlamentares, que lideram a pauta de interesse da frente parlamentar e mobilizam a rede de contatos da bancada quando necessário. Em um sinal de confiabilidade da pesquisa, a relação de frentes de grande porte inclui algumas das bancadas frequentemente mencionadas na mídia e no próprio Congresso como as mais numerosas: as bancadas ruralista, da bala e evangélica. A FPA destaca-se em relação às demais, com 119 integrantes – no mínimo 109. A relação completa das frentes está no apêndice.

**Tabela 4**

**Frentes parlamentares com ao menos 10 membros ativos**

<b>NOME</b>	<b>MÍNIMO</b>	<b>ESTIMADO</b>	<b>MÁXIMO</b>
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	104	119	134
Frente Parlamentar Mista da Educação	32	41	50
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	30	39	48
Frente Parlamentar da Segurança Pública	28	36	44
Frente Parlamentar da Saúde - FPS	20	28	35
Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia	18	24	31
Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa	16	23	29
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos das Mulheres	11	16	22
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional	11	16	22
Frente Parlamentar Ambientalista	9	15	20
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo - FRENTUR	9	15	20
Frente Parlamentar Mista do Setor Químico	8	13	18
Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância	7	11	16
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Consumidor	7	11	16
Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas - FPMAQ	6	10	14

Frente Parlamentar Mista do Café	6	10	14
Frente Parlamentar pelo Controle de Armas, pela Vida e Paz	6	10	14
Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral	6	10	14

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.1.2 *Survey* sobre influência das frentes parlamentares

Antes de passar à amostra limitada de frentes parlamentares para o modelo QCA, serão descritos brevemente os resultados do *survey* sobre a influência das bancadas, também a título de contextualização. O questionário foi distribuído a servidores lotados nas lideranças partidárias, que relacionaram as cinco frentes parlamentares de maior influência. Conforme explicado no capítulo teórico, a medição da influência pela abordagem reputacional foi adotada pelo fato de que as bancadas influenciam o processo legislativo primordialmente de forma *indireta*, por meio da difusão de informações entre os parlamentares (VEGA, 1993; AINSWORTH; AKINS, 1997; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), com pouca capacidade de determinar o voto de seus integrantes. Não foi atribuído nenhum peso para a ordem das menções, considerando que o mero fato de as frentes terem sido listadas dentro do seletivo grupo de maior influência era suficiente para diferenciá-las do conjunto de frentes com pouca influência.

O questionário teve sessenta respostas válidas dentro do grupo de interesse de 270 servidores com atuação relevante nos gabinetes de liderança na Câmara dos Deputados (FERREIRA JÚNIOR, 2016), representando uma margem de erro razoavelmente grande, de 11% em seu ponto máximo, para um nível de confiança de 95%. Para a maioria das respostas, por estarem no extremo inferior da distribuição, a margem de erro foi de apenas 4%.

Foram identificadas 34 frentes parlamentares a partir dos termos mencionados as respostas. A nuvem de palavras, gerada automaticamente pela plataforma *Survey Monkey*, permite ver a grande diversidade dos termos usados, dados expostos na Figura 9.

Nessa leitura, destacou-se mais uma vez a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária – FPA, sendo de longe a frente com maior reputação de influência no Congresso Nacional. A grande maioria das frentes – todas, exceto quatro – foi citada por menos de 10% dos participantes da pesquisa, observa-se esses dados na Figura 10 e Tabela 5.

Figura 9

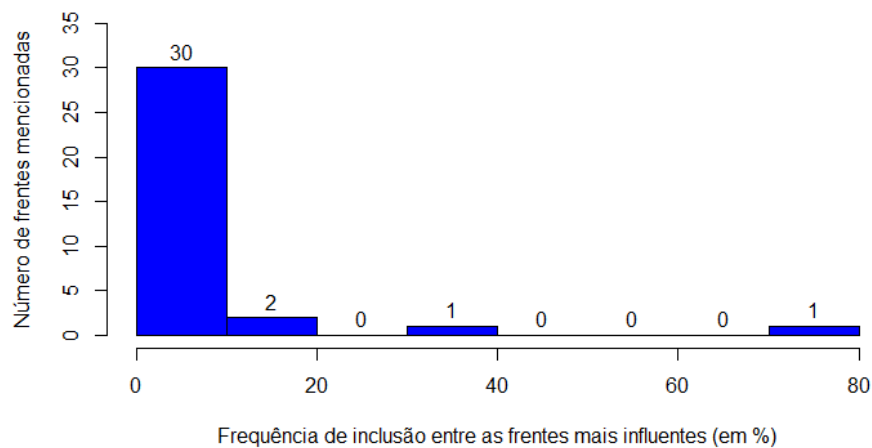
Nuvem de palavras com respostas ao *survey* sobre influência



Fonte: dados da pesquisa.

Figura 10

Influência das frentes (distribuição das respostas)



Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 5

Frentes parlamentares mais influentes

	<i>Resposta</i>	<i>Erro</i>	<i>Max</i>	<i>Min</i>
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	<b>75.0%</b>	9.7%	84.7%	65.3%
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	<b>33.3%</b>	10.5%	43.9%	22.8%
Frente Parlamentar da Segurança Pública	<b>20.0%</b>	8.9%	28.9%	11.1%



Frente Parlamentar da Saúde	<b>13.3%</b>	7.6%	20.9%	5.7%
Frente Parlamentar Ambientalista	<b>8.3%</b>	6.2%	14.5%	2.2%
Frente Parlamentar Municipalista	<b>8.3%</b>	6.2%	14.5%	2.2%

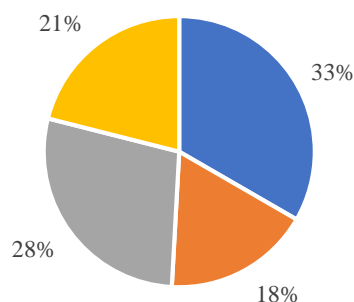
Fonte: dados da pesquisa.

Para qualificar os resultados, uma série de perguntas foi feita aos participantes. Os gráficos a seguir, Figuras 11 e 12, ilustram as respostas que, resumidamente, permitem inferir:

1. Uma grande variedade nas opiniões sobre as causas mais determinantes da influência (usando a notação do modelo QCA: engajamento – X5, financiamento – X3, tamanho – X2 e relevância – X4, Figura 11):

**Figura 11**

**Resposta à pergunta no *survey* "qual o fator mais importante para que uma frente parlamentar tenha influência?"**



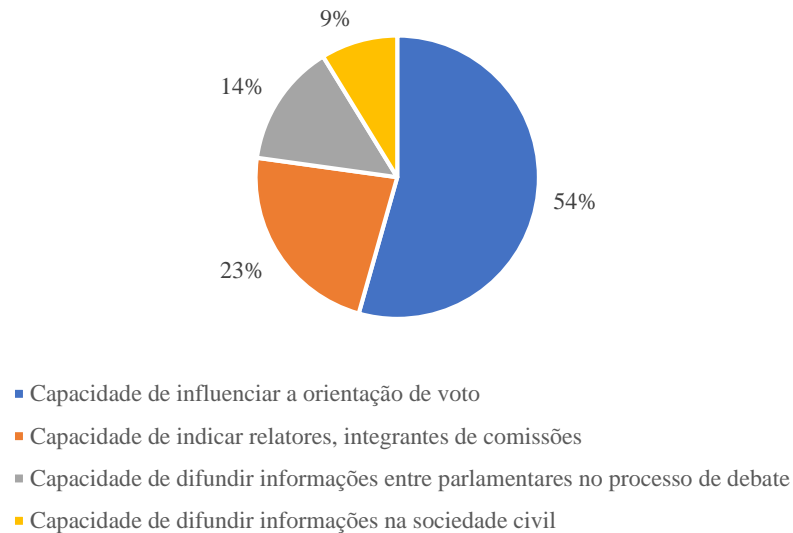
- Atuação do parlamentar-coordenador e aliados próximos
- Financiamento externo para organização de eventos, comunicação
- Grande quantidade de parlamentares integrantes
- Relevância do tema

Fonte: dados da pesquisa.

2. Que a capacidade de influência é predominantemente atribuída ao poder de uma frente para determinar o voto de seus integrantes, contrariando a literatura teórica que atribui às frentes parlamentares um papel primordialmente de difusão de informações, com pouca capacidade de orientação de voto, Figura 12, a seguir:

**Figura 12**

**Resposta à pergunta no survey: “como é percebida, predominantemente, a influência de uma frente parlamentar?”**

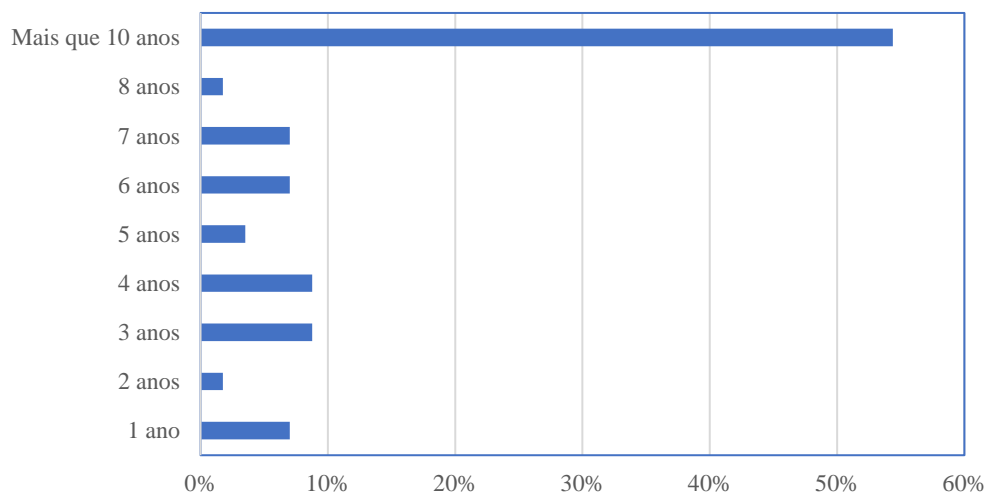


Fonte: dados da pesquisa.

3. Que as respostas foram coletadas de uma amostra diversa de participantes, em termos de experiência e local de atuação, com bastante presença de servidores com mais de 10 anos de atividade, Figuras 13 e 14:

**Figura 13**

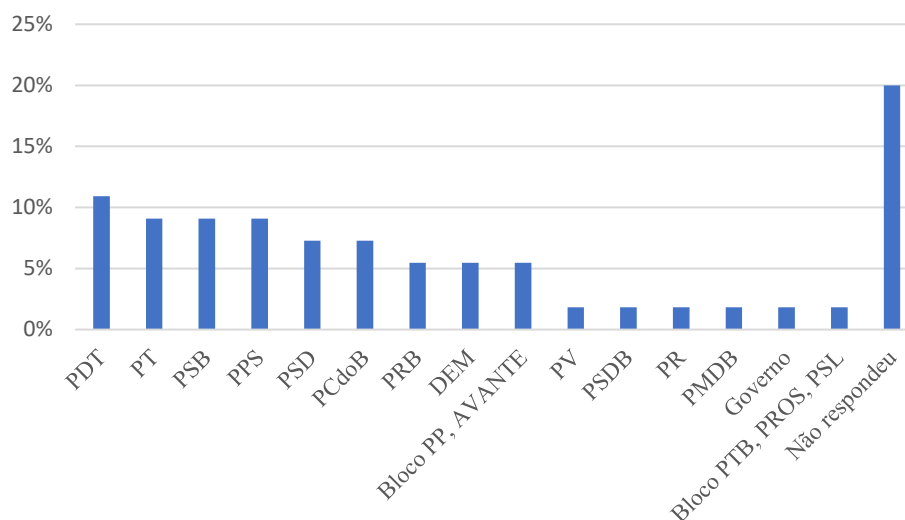
**Resposta à pergunta no survey: "há quanto tempo trabalha no Legislativo?"**



Fonte: dados da pesquisa.

**Figura 14**

**Resposta à pergunta no *survey*: "trabalha atualmente no gabinete de de que liderança?"**

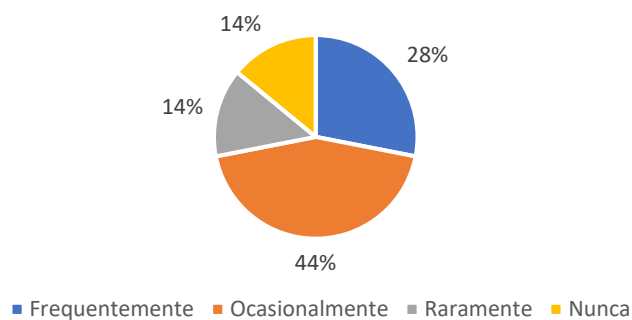


Fonte: dados da pesquisa.

4. Que a maioria dos servidores teve contato direto com deputados e senadores representando frentes parlamentares (Figura 15), confirmando a expectativa de que este seria um público de interesse para a medição de influência pela abordagem reputacional, e também a percepção – já corroborada pelos dados do *survey* de participação e pela literatura (FRADE, 1996; ARAÚJO; SILVA, 2016) de que as frentes têm um alcance relevante dentro das estruturas do Congresso.

**Figura 15**

**Resposta à pergunta no *survey*: “com que frequência tratou, ao longo deste ano, com deputados ou senadores atuando em nome de frentes parlamentares?”**



Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2 Amostra selecionada: perfil das frentes parlamentares

O passo seguinte desta dissertação é a análise de cada uma das vinte frentes parlamentares selecionadas para a amostra, com base nos *surveys*, nas entrevistas com deputados, senadores e assessores, em notícias da imprensa e nos canais de informação oficiais do Congresso Nacional. O foco desta seção será calcular, seguindo a metodologia apresentada no Capítulo 2, o grau de institucionalização de cada frente e as demais características que determinam a capacidade de influência das bancadas, segundo a teoria exposta no Capítulo 1. A análise será feita em ordem alfabética.

#### 3.2.1 Frente Parlamentar Ambientalista

A Frente Parlamentar Ambientalista destaca-se pelo alto grau de institucionalização, com pontuação máxima no indicador proposto nesta pesquisa, Tabela 6, adiante. Presente no Legislativo desde a Assembleia Constituinte, portanto antes da permissão para registro oficial (ARAÚJO; SILVA, 2016), a bancada do meio ambiente antagoniza a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária – FPA, mesmo com um número muito menor de integrantes regularmente ativos (quinze, segundo a estimativa desta dissertação, ante 119 da bancada ruralista). Para tanto, a bancada do meio ambiente, uma frente de *advocacy*, ampla e endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), mantém um calendário regular de reuniões, com cafés da manhã para seus integrantes e interlocutores de grupos de interesse. Esses cafés da manhã costumam ocorrer nas dependências do Congresso Nacional, diferentemente da FPA, que realiza suas reuniões em uma casa alugada no Lago Sul.

**Tabela 6: Frente Parlamentar Ambientalista - grau de institucionalização**

	<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1	Precede atual legislatura?	1
V2	Precede norma sobre registro?	1
V3	Houve troca de liderança desde criação?	1
V4	Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5	Membros se reúnem regularmente?	1
V6	Promove eventos?	1
V7	Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8	Possui assessoria externa?	1
	<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

Fonte: dados da pesquisa.

A frente mantém-se ativa mesmo com a troca constante de lideranças, em um sinal de adaptabilidade; no período da pesquisa, o coordenador da bancada era o Deputado Federal Alessandro Molon (REDE/RJ), em substituição ao deputado licenciado e então Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho (PV/MA). Molon foi entrevistado para esta dissertação.

Merece destaque também, ainda quanto ao grau de institucionalização da bancada ambientalista, o apoio que ela recebe de organizações não governamentais como SOS Mata Atlântica e WWF. Segundo Araújo e Silva (2016), a SOS Mata Atlântica mantém uma estrutura de pessoal que apoia a realização de eventos da frente e sistematiza o monitoramento de propostas legislativas em trâmite. Ainda que esse apoio seja evidentemente mais modesto do que o recebido pela frente ruralista, ele é suficiente para que a frente pontue na variável V8 do modelo, já que a frente conta com recursos externos aos gabinetes para atividades próprias.

Quanto às outras condições do modelo, conforme a Tabela 7 abaixo, a frente ambientalista revela ter membros razoavelmente engajados em média, aparecendo nos discursos em plenário em quantidade proporcional à quantidade de integrantes. Embora ela seja uma frente muito menor que a FPA, sua principal antagonista nas pautas ambientais, seus quinze integrantes a colocam como a décima maior frente parlamentar do Congresso Nacional, em posição de destaque no conjunto de 306 bancadas registradas. Também é bastante notável a quantidade de integrantes ativos que ocupam posições de destaque nas estruturas formais do Congresso Nacional: quatro, sendo três líderes de bancada – os deputados Arnaldo Jordy (PPS) e Ricardo Tripoli (PSDB) e a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB) – e uma presidente de comissão – Elcione Barbalho (PMDB). A frente ambientalista também teve uma quantidade razoável de menções entre as frentes de maior influência no Congresso Nacional – 8,3% das respostas, quinto maior índice.

**Tabela 7**

**Frente Parlamentar Ambientalista - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	8
X2 Tamanho	15
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	2
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	1.02
X6 Posição estratégica dos membros	4
X7 Influência	8.3%

Fonte: dados da pesquisa.

Como destaques negativos, os dados indicam que a frente ambientalista não tem grande capacidade de conectar os parlamentares com financiadores de campanha, o que seria esperado considerando que defende interesses difusos na sociedade, e não corporativos. O indicador de relevância do tema também foi baixo, com apenas 2% dos brasileiros citando o meio ambiente como um dos principais problemas do país. O dado sugere que, embora a causa ambiental tenha ganhado relevo e espaço na mídia nas últimas décadas, ela ainda ocupa papel secundário na mente da maioria dos eleitores; as pessoas podem ter simpatia com a causa, mas não necessariamente priorizá-la em relação a outros temas de interesse geral.

### **3.2.2 Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - FPMAQ**

A Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos (FPMAQ) foi criada nesta legislatura, o que contribuiu para que registrasse um baixo grau de institucionalização (Tabela 8). O principal objetivo da frente é defender os interesses da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). O coordenador da frente, deputado federal Jerônimo Goergen (PP/RS), se reúne com regularidade com representantes da Abimaq, normalmente em seu gabinete, para discutir a pauta legislativa à luz dos interesses da associação. De fato, no dia em que Goergen foi entrevistado para esta pesquisa, representantes da Abimaq estavam presentes em seu gabinete para discutirem pautas legislativas. A frente foi criada por iniciativa da associação; é portanto, exógena, além de focalizada e de natureza de atuação ligada ao *lobby* (ARAÚJO; SILVA, 2016).

A frente não promove eventos regulares, mas houve registro de um caso no período temporal da pesquisa, o que bastou para que pontuasse nesse quesito por demonstrar a capacidade da bancada de organizar eventos. O caso registrado foi um ato, em parceria com outras frentes parlamentares, para a defesa do programa RenovaBio, de incentivo aos biocombustíveis. O outro ponto que a frente obteve no indicador de institucionalização foi por demonstrar que ela é citada nominalmente por mais de um parlamentar em plenário, o que indica que ela não é tão dependente de apenas uma liderança – e, portanto, tem certo grau de adaptabilidade. No caso, ela foi citada em plenário pelo próprio coordenador e pelo deputado federal Mauro Pereira, no período de interesse desta dissertação. A frente, porém, não promove reuniões regulares entre seus membros, nem possui subdivisões internas; ela mantém-se principalmente como uma rede latente, acionada quando necessário; sua função primordial parece ser a de difundir informações entre a Abimaq e essa rede de parlamentares simpatizantes

(RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). A frente tampouco se mantém com o uso de recursos externos. O trabalho de organização da bancada e de manutenção da página da frente no Facebook – principal canal de divulgação da frente com a sociedade – é realizado por funcionários do gabinete de Goergen. Embora a Abimaq tenha permissão para a publicação nesta página, as interações e publicações têm sido feitas pelos assessores do deputado. Por isso, a frente não pontua em V8.

**Tabela 8**

**Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos – grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 9), destaca-se o tamanho razoável da frente, com estimativa de dez parlamentares com atuação regular. O coordenador Goergen estima um número um pouco inferior, entre cinco e seis parlamentares que, em suas palavras, “puxam a frente e articulam com os outros quando precisam”. Também merece registro o fato de que a indústria de máquinas e equipamentos forneceu quase R\$6 milhões em doações de campanha nas eleições de 2014, sendo uma fonte comprovada de financiamento para os parlamentares em busca de recursos para reeleição. Como é uma frente nova, ela não consta no levantamento de Santos (2016) sobre a relação entre financiamento de campanhas e participação em frentes parlamentares; entretanto, é plausível pensar que seus integrantes foram ao menos parcialmente motivados a aderir por esse motivo, considerando que o setor industrial é um dos que mais premiou a participação em frentes correlatas (SANTOS, 2016).

A frente, porém, tem pouco engajamento de seus membros, surgindo nos debates em plenário em frequência desproporcionalmente menor ao seu tamanho. Esse é mais um indicador a corroborar a interpretação de que essa frente parlamentar funciona como uma rede latente,

com seus membros sendo acionados apenas quando a Abimaq e o coordenador da bancada decidem ser necessário para intervenção na agenda legislativa. A frente tampouco conta com integrantes em posições estratégicas, não cobre um tema considerado relevante pelos eleitores, e não é citada entre as mais influentes.

**Tabela 9**

**Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	2
X2 Tamanho	10
X3 Poder econômico	R\$ 5,803,300.00
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.31
X6 Posição estratégica dos membros	0
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.3 Frente Parlamentar da Mineração

A Frente Parlamentar da Mineração existe apenas no papel. Esta foi a explicação, sucinta, dada pela assessoria parlamentar do deputado Sérgio Souza (PMDB/PR), para declinar o pedido de entrevista para esta dissertação. De fato, a pesquisa por meio de notícias ou documentos sobre a frente parlamentar nos canais oficiais da Câmara e no Senado não levou a nenhum sinal de que a Frente Parlamentar da Mineração tenha tido qualquer outra atividade além do registro das assinaturas, mesmo com a discussão sobre o novo marco regulatório da mineração ao longo de 2017. O único motivo pelo qual a frente pontua no indicador de institucionalização (Tabela 10) é o fato de já ter sido registrada na legislatura anterior, e por outro coordenador - o deputado Lourival Mendes.

Quanto às outras condições do modelo QCA (Tabela 11), a frente parlamentar da mineração se destaca pelo grande poder econômico do setor, responsável diretamente por quase R\$73 milhões em doações eleitorais em 2014, segundo os dados do TSE. Isso, talvez, explique o fato de ela ter recebido algumas menções entre as frentes parlamentares de grande influência, mesmo tendo permanecido dormente. A frente é bastante pequena, não trata de assunto de relevo para o eleitorado de modo geral, e não foi citada nenhuma vez em discurso em plenário



– o que corrobora a avaliação de que ficou inativa. Pelas informações coletadas, a frente poderia ser classificada como frente endógena, de *lobby* e caráter amplo. Ela é, porém, bom exemplo de bancada praticamente fictícia, em que a lista de assinaturas para criação não reflete a real participação dos parlamentares (ARAÚJO; SILVA, 2016) e sequer comprova sua existência.

**Tabela 10**

**Frente Parlamentar da Mineração - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.

**Tabela 11**

**Frente Parlamentar da Mineração - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	2
X2 Tamanho	2
X3 Poder econômico	R\$72,878,791.84
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	3.3%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.4 Frente Parlamentar da Segurança Pública

A Frente Parlamentar da Segurança Pública, conhecida na mídia como “bancada da bala”, é uma frente parlamentar com nível de institucionalização médio-alto. A bancada, presente apenas na Câmara, reúne deputados oriundos de carreiras policiais e militares, além

de outros congressistas identificados com pautas ligadas ao combate à criminalidade. Membros da bancada da segurança pública defendem a redução da maioria penal, o endurecimento do Código Penal e o relaxamento de regras de desarmamento. A coordenação da bancada, nesta legislatura, tem sido feita pelo deputado federal Alberto Fraga (DEM/DF), que promoveu reuniões com altas autoridades como o presidente da república, Michel Temer, e o presidente da câmara, Rodrigo Maia, para buscar apoio para pautas ligadas à segurança pública. Fraga foi entrevistado para esta pesquisa, juntamente com o vice-presidente da frente, deputado federal Laudívio Carvalho (SD/MG).

A “bancada da bala” pontua em seis dos quesitos do grau de institucionalização (Tabela 12). A frente, endógena, de *lobby* e caráter amplo (ARAÚJO; SILVA, 2016), tem sido registrada de forma ininterrupta há três legislaturas. Mas, segundo Fraga, ela já tem se organizado informalmente desde 1998. Essa informação corrobora o dado da Mesa da Câmara dos Deputados que informa a notificação da existência de uma bancada da segurança pública já em 2003, antes da definição de regras formais para o registro<sup>16</sup>. Um fator que provavelmente impulsionou a atuação da bancada foi o referendo sobre o desarmamento em 2005, quando Fraga ganhou projeção ao liderar a Frente Parlamentar pelo Direito à Legítima Defesa.

Desde sua criação, a frente teve vários coordenadores, indicando que, embora esteja fortemente associada à imagem de Fraga, ela não depende da iniciativa de um único parlamentar para se manter ativa. A frente promove eventos, como um seminário internacional sobre o assunto realizado em parceria com a Fundação Leonel Brizola e Alberto Pasqualini em 2015. Outro evento do tipo está sendo organizado para 2018. A frente tem hierarquia interna formalizada, com subdivisões regionais e temáticas.

Um ponto de interesse, entretanto, está nos quesitos da institucionalização em que a frente não pontua. A bancada da bala, em que pese o grande número de integrantes e a frequente atividade, não promove encontros regulares entre seus membros. Nas palavras de Fraga, “*gostaria muito que a gente se reunisse, mas não adianta ficar marcando reunião e aparecer três, quatro deputados*”. Mesmo parlamentares bastante identificados com o tema têm dificuldade em separar tempo para dedicar à frente, em uma evidência bastante interessante da teoria de que as frentes parlamentares são geralmente uma rede de fraca intensidade (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013) que ocupa papel secundário na agenda dos congressistas. A rede

---

<sup>16</sup> Citada na página da Câmara dos Deputados na Internet. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes52.asp>. Acesso em: 15 janeiro 2018.

se mantém articulada via aplicativos de mensagem eletrônica, neste caso o WhatsApp. O outro ponto em que a frente não pontua é o referente à assessoria externa. O trabalho de organização da frente é feito por funcionários dos gabinetes parlamentares, em especial do próprio Fraga, e não foram encontrados sinais de financiamento externo às atividades da bancada.

**Tabela 12**

**Frente Parlamentar da Segurança Pública - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 13), a Frente Parlamentar da Segurança Pública se destaca pelo seu tamanho, por sua relevância junto ao eleitorado e por sua influência. Com 36 integrantes estimados, ela é a quarta maior bancada suprapartidária do Congresso Nacional; com 33% das menções entre os eleitores, a segurança pública é citada como um dos principais problemas do país; e com 20% das menções no *survey* entre as frentes parlamentares de maior influência, a bancada da bala aparece como a terceira mais citada nesta lista. A frente ainda conta com três integrantes com cargo na estrutura formal da Câmara – sendo um deles, Jovair Arantes (PTB/GO), líder de bancada – e exibe capacidade provada de atrair financiamento de campanha. Entre as condições potencialmente capazes de aumentar a influência da bancada, segundo a teoria referida nesta pesquisa para a construção do modelo QCA (FRADE, 1996; VICTOR; CARMAN, 2013; ARAÚJO; SILVA, 2016; SANTOS, 2016; SANTOS et al., 2017), apenas o indicador de engajamento mostra índice relativamente baixo; isso sugere que, ainda que a pauta da segurança ocupe bastante espaço em plenário, essas discussões não necessariamente são feitas em nome da frente parlamentar.

**Tabela 13****Frente Parlamentar da Segurança Pública - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	6
X2 Tamanho	36
X3 Poder econômico	R\$ 1,910,000.00
X4 Relevância do tema	33
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.50
X6 Posição estratégica dos membros	3
X7 Influência	20.0%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.5 Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)**

A Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) é uma das frentes alegadamente mais antigas do Brasil: segundo seus integrantes, ela foi instalada pela primeira vez na Assembleia Constituinte de 1988. De fato, ela está presente em todas as legislaturas desde o início do registro formal, sendo caracterizada por sua natureza endógena, de *lobby* e de caráter amplo (ARAÚJO; SILVA, 2016).

A Frente existe para defender os interesses de cooperativas, muitas delas instituições financeiras – cooperativas de crédito –, importantes em cidades pequenas com baixo nível de bancarização. A relação entre as cooperativas e a frente parlamentar é mediada pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), que municia a frente parlamentar de informações para defesa da pauta no Congresso. A Frente Parlamentar do Cooperativismo tem grau médio de institucionalização (Tabela 14): ela pontua nos quesitos referentes à longevidade e adaptabilidade, mas não demonstra ser uma frente complexa nem com rotinas altamente padronizadas. Embora ela promova eventos, como um seminário anual a respeito do cooperativismo<sup>17</sup>, a frente não tem subdivisões internas e nem tem promovido reuniões regulares entre seus membros. Segundo o coordenador da frente, deputado federal Osmar Serraglio (PMDB/PR), a frente se vale da estrutura da Frente Parlamentar Mista da

<sup>17</sup> Conforme notícia disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/112495-seminario-frencoop-e-ocb-promovem-debate-sobre-a-saude-brasileira>. Acesso em: 15 janeiro 2018.

Agropecuária, que realiza reuniões semanais, para discussão de temas coincidentes, já que boa parte da pauta cooperativista tem relação com o campo. Essa agenda em comum com a FPA confere um caráter conservador à pauta da Frencoop, o que não seria necessariamente de se esperar de uma frente do cooperativismo, em que o ponto fundamental é a reunião de pessoas, e não do capital (ARAÚJO; SILVA, 2016). A Frente tem a ambição de voltar a reunir seus membros mensalmente, mas as reuniões ao longo de 2017 ocorreram de forma esporádica. Ela tampouco possui uma assessoria externa dedicada; embora a OCB a apoie com informações, a OCB não financia nenhuma atividade da frente, segundo Serraglio. De fato, a frente não tem sequer página na internet.

**Tabela 14**

**Frente Parlamentar do Cooperativismo - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 15), a Frencoop se destaca pelo engajamento de seus membros, tendo aparecido nas discussões em plenário em uma frequência desproporcionalmente maior que a quantidade de seus integrantes – oito, segundo a estimativa desta dissertação. A frente chegou a ser mencionada na lista das mais influentes, mas num índice relativamente baixo. Ela não envolve um tema de apelo junto ao eleitorado e tampouco tem capacidade provada de atrair financiamento de campanha para seus integrantes, segundo os dados do TSE.

**Tabela 15****Frente Parlamentar do Cooperativismo - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	5
X2 Tamanho	8
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	2.09
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	3.3%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.6 Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família**

A Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família é uma das frentes parlamentares de combate a mudanças na legislação relacionada ao aborto, vinculada às bancadas religiosas. A frente, de atuação exclusiva na Câmara dos Deputados, coexiste com a Frente Parlamentar Mista da Família e Apoio à Vida, é coordenada pelo deputado federal Alan Rick (PRB/AC), que foi entrevistado para esta dissertação. O fato de terem sido registradas duas frentes sobre o mesmo tema é um exemplo da concorrência entre parlamentares pela liderança da agenda em temas de destaque; ele também pode ser visto como um indicador de problemas de coordenação em alguns grupos de interesse. Pode ser interessante notar, no futuro, se essa frente se aglutinará com a outra frente correlata (ARAÚJO; SILVA, 2016).

A Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família, de *advocacy*, focalizada e endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), é bastante recente, tendo sido criada em 2015, nesta legislatura; por essa razão, ela não pontua nos critérios de longevidade, e exhibe ainda baixo grau de institucionalização (Tabela 16). Entretanto, ela demonstra potencial de institucionalização caso permaneça na próxima legislatura, pois vem realizando esforços para aumentar sua complexidade e adaptabilidade. Segundo o coordenador da frente, o objetivo é promover trocas de liderança no futuro; de fato, hoje ela já tem sido defendida explicitamente por quatro outros parlamentares em suas intervenções no plenário. Além disso, a frente tem promovido eventos, como a realização de sessão solene no Congresso Nacional. A frente não possui assessoria externa, mas tem articulação forte com outras frentes parlamentares religiosas, principalmente a evangélica e a católica. Do lado de fora do Congresso, os principais interlocutores da frente

são o Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (Fenasp) e a Confederação dos Conselhos de Pastores do Brasil (Concepab).

**Tabela 16**

**Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo QCA (Tabela 17), a Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família mostra grande engajamento de seus integrantes, com número alto de aparições em plenário em comparação com seu tamanho modesto – sete integrantes com atividade regular. Além disso, presume-se que ela também aproxime os parlamentares de fontes de financiamento de campanha; embora esse financiamento não esteja registrado junto ao TSE, esta dissertação trabalhou com o pressuposto de que grupos de interesse ligados à religião – como igrejas evangélicas – têm grande capacidade de financiar campanhas com dinheiro em espécie, sem declaração. Por outro lado, ela não trata de um tema prioritário na agenda nacional; embora a questão do aborto mobilize debates acalorados, e evidentemente influencie campanhas eleitorais, ela não está no topo da lista de preocupações do eleitorado e, portanto, tem condições limitadas de atrair a atenção de parlamentares que não estão diretamente envolvidos com o assunto (SANTOS; et al., 2017).

**Tabela 17**

**Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	3
X2 Tamanho	7

X3	Poder econômico	Presumido
X4	Relevância do tema	1
X5	Intensidade de atuação dos integrantes	2.43
X6	Posição estratégica dos membros	0
X7	Influência	3.3%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.7 Frente Parlamentar em Defesa dos Conselhos Tutelares

A Frente Parlamentar em Defesa dos Conselhos Tutelares, endógena, de *advocacy* e focalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016), atua como receptora das demandas de políticos locais por emendas parlamentares e outras medidas que beneficiem o funcionamento dos conselhos tutelares em suas cidades. Segundo o coordenador da frente, deputado Jorginho Mello (PR/SC), os conselhos tutelares sofrem em muitos lugares com a falta de apoio dos prefeitos: “eles só trazem problemas e o prefeito só quer vê-los longe”. Por meio da frente, Mello e seus colegas defendem medidas como a criação de um piso salarial nacional para o conselheiro tutelar e o envio de recursos materiais para essas instituições; dessa forma, podem ampliar sua influência política local sem a necessidade de intermediação com os prefeitos. A frente, porém, tem baixo grau de institucionalização (Tabela 18); ela pontua apenas pelo fato de já existir desde a legislatura anterior e sob outra liderança. De resto, ela não tem nenhuma estrutura, com seus integrantes mantendo contato apenas virtualmente, segundo Mello.

**Tabela 18**

#### **Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Conselhos Tutelares do Brasil - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.



Quanto às outras condições do modelo QCA (Tabela 19), os dados mostram que a frente é de pequeno porte, com estimativa de apenas cinco integrantes, e baixo engajamento de seus membros, sem ter sido citada em plenário ao longo de todo o período de interesse da pesquisa. O próprio coordenador da frente confirma que prioriza outras atividades no Congresso, como a liderança de outras frentes parlamentares. Pesa contra esta frente parlamentar o fato de que ela não oferece um canal para financiamento de campanha, nem trata de tema relevante junto ao eleitorado. Por suas características, a frente dos conselhos tutelares pode ser considerada um caso exemplar de frente focalizada de pequeno porte com atuação latente; provavelmente, ela serve mais aos interesses do próprio Mello, servindo como plataforma para projetar o seu mandato junto a bases locais, do que como rede difusora de informações (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). É possível, portanto, que neste caso específico a função primordial da frente seja distributiva ou simbólica, e não informativa (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

**Tabela 19**

**Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Conselhos Tutelares do Brasil - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	2
X2 Tamanho	5
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.8 Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional

A Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional é uma bancada de grande destaque no Congresso Nacional. Ao lado das bancadas ruralista e da segurança pública, ela é frequentemente mencionada na imprensa e já foi objeto de vários trabalhos na Ciência Política Brasileira (SENA, 2007; CORRÊA, 2015; SANTOS; SAMPAIO, 2015). As métricas usadas por esta dissertação atestam que a frente tem um nível médio-alto de institucionalização, porte grande e reputação de ter grande influência, confirmando as expectativas de que esta é uma das principais frentes do Brasil. Segundo a tipologia de Araújo e Silva (2016), é uma frente de *advocacy* ampla e de origem endógena.

A frente pontua em todos os aspectos da institucionalização (Tabela 20), exceto nos quesitos relacionados à complexidade. Isso ocorre porque, em primeiro lugar, a frente não recebe apoio externo; e, em segundo lugar, ela não tem organização interna com hierarquias ou subdivisões. Essa falta de complexidade ocorre menos pela falta de interesse da bancada em se institucionalizar, e mais por causa da dificuldade de articulação das diferentes denominações religiosas em torno de um projeto comum. A frente foi pensada como uma aliança de grupos distintos com o objetivo de barrar uma agenda moralmente liberal, e não como um grupo de interesse homogêneo que pudesse propor uma agenda de mudanças. Corrêa (2016) já demonstrou em estudo de caso a capacidade de atuação da bancada evangélica como um *veto player*, perfil que foi confirmado para esta dissertação pelo coordenador da frente, deputado federal Takayama (PSC/PR): segundo ele, a frente evangélica não é uma frente de vanguarda, e sim de “*retaguarda*”. A heterogeneidade dos grupos evangélicos que compõem a frente não dificulta que encontrem um mínimo denominador comum para que cumpram com esse objetivo de vetar propostas contra a moral cristã, mas certamente constrange o oferecimento de apoio externo e dificulta a criação de uma hierarquia interna.

A frente, no entanto, pontua em todos os outros quesitos relacionados à institucionalização; é antiga, com notificação na Mesa anterior à norma para registro; é adaptável, com trocas constantes de liderança e participação explícita de vários integrantes; e conta com rotinas padronizadas, o que fica evidente com os eventos que realiza e com as reuniões de seus membros, segundo Takayama.

**Tabela 20**

**Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	1
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 21), a bancada evangélica se destaca pelo grande porte: com 39 membros estimados, é a terceira maior do Congresso Nacional. Ela também conta com membros engajados, o que garante uma presença constante nas discussões em plenário, e é a segunda bancada com mais menções entre as frentes de maior influência no Congresso. O poder econômico não pôde ser medido com os dados do TSE, mas é presumido pela capacidade de “caixa 2” das igrejas. Do lado negativo, entretanto, os temas religiosos não pontuam com força na lista de principais temas para o eleitorado, com apenas 1% das menções para a defesa de valores morais. Isso indica que, embora a pauta evangélica seja relevante para o setor, ela pode ser vista como uma pauta de nicho, com baixa capacidade de liderar a agenda legislativa (SANTOS et al., 2017). Além disso, a bancada evangélica não conta com um número relevante de membros em cargos estratégicos no Congresso – apenas dois. Cabe ressaltar, porém, que não foi medida a capacidade de a frente indicar membros para a composição de comissões; no passado, como na ocasião da indicação de Marco Feliciano para a presidência da Comissão de Direitos Humanos, essa estratégia foi usada pela frente para fortalecer sua posição de *veto player* (CORRÊA, 2015).

**Tabela 21**

**Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	6
X2 Tamanho	39
X3 Poder econômico	Presumido
X4 Relevância do tema	1
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	1.15
X6 Posição estratégica dos membros	2
X7 Influência	33.3%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.9 Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA**

A Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) é, de longe, a mais proeminente do Congresso Nacional. De caráter amplo, atuação ligada ao *lobby* e origem endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), a FPA é altamente institucionalizada (Tabela 22), estando presente desde antes da norma para registro formal (FRADE, 1996). A FPA leva ao extremo a definição de que as frentes parlamentares se caracterizam pela formação de um espaço de opinião mobilizada

(CORADINI, 2010), arregimentando dezenas de congressistas para reuniões semanais. A frente registra constantes trocas de liderança dentro de regras pré-estabelecidas, tem reuniões periódicas com ampla cobertura na imprensa, uma clara hierarquia interna e, sobretudo, uma estrutura formal de apoio técnico e financiamento externo, caracterizada pela criação do Instituto Pensar Agropecuária, estabelecido em 2011.

O instituto, também chamado PensarAgro (IPA), é uma organização financiada por 42 grupos de interesse do setor agropecuário – entre eles a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e associações setoriais como a União da Indústria de Cana de Açúcar (Unica) – para apoiar as atividades da FPA. O instituto aluga uma casa no Lago Sul que sedia almoços todas as terças-feiras para os membros da FPA e representantes dos grupos de interesse, nos quais são discutidas as principais pautas do setor no início da semana legislativa. A frente também conta com uma detalhada página na internet e uma assessoria de imprensa profissional mantida com recursos do IPA.

Antes mesmo do registro formal das frentes parlamentares, Frade (1996) já destacava a chamada bancada ruralista por sua capacidade de organização. Já naquela época, a frente parlamentar possuía regimento próprio, com coordenadores nomeados por áreas (partidos e estados) e um coordenador geral designado para atuar por um período de seis meses. Ainda segundo Frade, em 1996 a bancada ruralista contava com assessores que acompanhavam todos os temas ligados à agricultura. Por causa dessa capacidade de organização, Frade (1996) conclui que a institucionalização de uma frente parlamentar é um fator relevante para determinar a capacidade de influência da bancada – ideia central a este estudo.

**Tabela 22**

**Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	1
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	1
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>

Fonte: dados da pesquisa.

A bancada ruralista também se destaca em vários outros quesitos do modelo (Tabela 23). Em primeiro lugar, três quartos da amostra de servidores nos gabinetes de liderança inclui a FPA entre as frentes de maior influência do Congresso, muito à frente de todas as outras. Esse é um sinal bastante claro da reputação da FPA como um *player* relevante na agenda legislativa; a própria frente se define como a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo (ARAÚJO; SILVA, 2016).

A frente também é muito maior do que as outras bancadas; embora a estimativa de 119 parlamentares em atividade regular esteja aquém das projeções da própria bancada – em torno de 240 congressistas –, ela ainda é muito superior às outras em relação ao tamanho: quase um quinto do Congresso Nacional declara atuar junto à bancada ruralista, percentual bastante significativo. O número estimado por esta dissertação, 119, é notavelmente parecido com a estimativa de Frade (1996) de 121 integrantes, embora a autora afirmasse que, em votações em plenário, a chamada bancada ruralista seria capaz de mobilizar até 260 votos.

Um pouco por causa desse gigantismo, o indicador de engajamento (X5) ficou abaixo de 1, sugerindo que o número de menções em plenário é inferior ao potencial caso todos os membros citassem a frente ao menos uma vez em suas intervenções. Nesse caso específico, porém, mesmo um engajamento em média mais brando não impede que a frente seja citada com muita frequência nos debates legislativos, devido a seu tamanho. Outro ponto de grande destaque para a FPA é quanto à capacidade de financiamento de campanha: mais de R\$541 milhões foram destinados pelo setor oficialmente para doações eleitorais em 2014. O único ponto em que a FPA tem performance fraca nesse modelo é quanto à relevância do tema, já que o temas ruralistas, ainda que toquem indiretamente nas pautas econômicas, não ocupam o topo da lista de prioridades do eleitorado.

**Tabela 23**

**Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	8
X2 Tamanho	119
X3 Poder econômico	R\$541,840,077.61
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.40
X6 Posição estratégica dos membros	11
X7 Influência	75.0%

Fonte: dados da pesquisa.

O que este estudo revela é que a FPA, de fato, é um caso excepcional no conjunto de frentes parlamentares, tanto pelo grau de institucionalização (no qual rivaliza apenas com a frente ambientalista, mas com intensidade mais forte em cada um dos quesitos de mensuração) quanto pelos outros parâmetros de interesse. Isso não impede uma análise geral do sistema de frentes parlamentares, mas certamente exige cautela quanto ao tratamento de um caso tão específico em relação com os demais. É possível até mesmo que o gigantismo da FPA seja pouco relevante para seu grau de influência: o deputado federal Jerônimo Goergen (PP/RS), coordenador institucional da FPA, afirmou na entrevista para esta dissertação que a frente provavelmente teria a mesma capacidade de influência sem o apoio do Instituto PensarAgro, e que as reuniões semanais muitas vezes não são relevantes. Esse tipo de contrafactual é impossível de ser verificado e, portanto, a declaração de Goergen não poderá ser testada. Ainda assim, ela merece registro, para ponderação dos demais resultados.

Além da entrevista com Goergen, foi feita uma visita em março de 2017 para o almoço semanal do IPA, onde foi possível acompanhar a dinâmica dos trabalhos e conversar informalmente com parlamentares e assessores, inclusive João Henrique Hummel Vieira, diretor do Instituto PensarAgro.

### **3.2.10 Frente Parlamentar Mista da Educação**

A Frente Parlamentar Mista da Educação é uma bancada de grau de institucionalização médio (Tabela 24), mas com tamanho relevante no Congresso Nacional. A frente parlamentar, de *advocacy*, ampla e de origem endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), caracteriza-se pela organização de seminários e eventos regulares nas dependências do Congresso, em parceria com a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sob a liderança do deputado federal Alex Canziani (PTB/PR). A institucionalização da frente é devida principalmente à sua longevidade, existindo desde antes da norma sobre registro formal (FRADE, 1996), e à adaptabilidade, tendo permanecido ativa mesmo com a troca de lideranças ao longo das legislaturas. A frente, entretanto, não possui subdivisões internas, nem promove reuniões regulares entre seus integrantes ativos. Frade (1996) já registrava que a frente da educação, embora tivesse o objetivo de promover reuniões periódicas, não seguia um calendário regular por causa da “pesada agenda imposta pelo Executivo”. O fato de que a frente tenha passado tantos anos sem impor sua própria agenda corrobora a visão de que as frentes parlamentares, de modo geral, competem com muitas outras tarefas na rotina dos congressistas (RINGE;

VICTOR; CARMAN, 2013), e que têm mais chances de se manter se o custo de adesão for baixo. A frente da educação tampouco conta com uma assessoria externa: o mais próximo de apoio que a frente recebe é uma ajuda eventual da Confederação Nacional do Comércio (CNC) para a realização de atividades, mas não de forma estruturada como na FPA, com uma equipe dedicada. De modo geral, as atividades da frente são conduzidas pelo gabinete do deputado Canziani, usando seus recursos parlamentares.

**Tabela 24**

**Frente Parlamentar Mista da Educação - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde a criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto aos outros quesitos do modelo QCA, próxima tabela, (Tabela 25), a frente se destaca em dois pontos: o tamanho, sendo a segunda maior bancada com estimativa de 41 integrantes, e a relevância do tema, sendo mencionada por 14% dos eleitores como um dos principais problemas do país. Por seu tamanho, pode-se dizer que a principal função da frente da educação é a informativa (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), mesmo que ela tenha caráter endógeno e seja liderada por apenas um parlamentar, Canziani, um entusiasta das frentes.

A frente também está relacionada a um setor econômico com capacidade provada de financiamento de campanha, embora essa relação seja relativamente turva neste caso considerando o amplo espectro de interesses envolvidos no tema, não necessariamente ligados à Educação Privada. Um ponto negativo, entretanto, é o baixo engajamento dos seus membros: a frente é citada em plenário apenas por Canziani e pelo deputado federal Chico Lopes (PCdoB/CE), surgindo nos debates em plenário em frequência muito inferior ao que poderia

imaginar considerando seu tamanho estimado. Com base nas entrevistas, é possível interpretar esse dado como mais uma evidência de que a frente tem se mantido ativa principalmente graças a Canziani, que mantém a rede ativa mesmo com baixa participação de outros parlamentares.

**Tabela 25**

**Frente Parlamentar Mista da Educação - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	5
X2 Tamanho	41
X3 Poder econômico	R\$20,099,020.22
X4 Relevância do tema	14
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.12
X6 Posição estratégica dos membros	6
X7 Influência	3.3%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.11 Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa

A Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa não frequenta o noticiário com a mesma intensidade que a bancada ruralista, da bala e evangélica, mas provou nesta pesquisa ser um grupo bastante estruturado, com alto grau de institucionalização (Tabela 26). A frente, ampla, de *lobby* e endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), tem uma agenda permanente de ajustes na legislação do Microempreendedor Individual (MEI) e do Simples, pressionando por isenções fiscais ou por renegociações de dívidas tributárias – como no esforço recente de aprovação do Refis das microempresas para parcelamento de dívidas com a União.

A bancada é antiga, com registro de existência pela Mesa da Câmara mesmo antes da normatização em 2005. Vários parlamentares usam a palavra em nome da frente: Otávio Leite (PSDB/SE), Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), Lucas Vergílio (SD/GO) e Covatti Filho (PP/RS), além do coordenador, Jorginho Mello (PR/SC). Os membros se reúnem mensalmente, segundo o coordenador Mello, e se dividem em coordenadorias estaduais e promovem eventos. Frade (1996) já apontava um alto grau de institucionalização da bancada há quase duas décadas, com a promoção de reuniões periódicas – à época, semanais – e a divisão do trabalho por coordenadores. O único quesito em que a frente não pontua é com relação à assessoria externa: embora a bancada trabalhe em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), parte do Sistema S, que fornece informações necessárias para os trabalhos



legislativos, a frente não recebe financiamento ou apoio material, o que se reflete, por exemplo, na falta de um canal de comunicação.

**Tabela 26**

**Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	1
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto aos outros quesitos do modelo QCA (Tabela 27), a bancada se destaca por seu tamanho – com 23 integrantes – e pela intensidade da atuação de seus membros. Frade (1996) afirmou que a bancada da microempresa era a maior em seu levantamento, com 286 parlamentares associados, superando inclusive a bancada ruralista. A maioria, porém, apenas assinou o termo de adesão, e a autora não informou o tamanho do que chamou de núcleo ativo de parlamentares.

Os indicadores mostram que a frente é frequentemente citada nos debates em plenário. A frente possui ainda quatro integrantes em posições estratégicas nas estruturas formais do Congresso Nacional, incluindo o presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, deputado Covatti Filho, e o líder do PSDB, senador Paulo Bauer. Do lado negativo, porém, a frente não está associada a grupos de interesse com capacidade de financiamento de campanhas eleitorais, não está diretamente relacionada a um tema de relevo para o eleitorado de modo geral (SANTOS et al., 2017), e não é lembrada pelos servidores em gabinetes de liderança como uma frente parlamentar influente.

Tabela 27

**Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa - perfil para o modelo QCA**

	<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1	Institucionalização	7
X2	Tamanho	23
X3	Poder econômico	N
X4	Relevância do tema	0
X5	Intensidade de atuação dos integrantes	1.8
X6	Posição estratégica dos membros	4
X7	Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.12 Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação**

A Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação, assim como a frente dos conselhos tutelares, é mais um exemplo de frente mantida pela iniciativa de um deputado empreendedor – no caso, o líder do Democratas na Câmara, deputado Efraim Filho (DEM/PB). Efraim criou a frente na legislatura atual e tem tido atuação bastante intensa na promoção de eventos e de anúncios midiáticos para defender o combate à pirataria e ao contrabando. Por ser nova e praticamente não ter integrantes ativos, a frente, de caráter endógeno, de *lobby* e focalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016), tem baixo grau de institucionalização (Tabela 28), pontuando apenas no quesito eventos – com a realização de um seminário no jornal Correio Braziliense – e no quesito relacionado ao número de porta-vozes: 2, sendo Efraim e o deputado federal Eros Biondini (PROS/MG).

A frente destaca-se justamente pelo engajamento de seus poucos membros, especialmente Efraim, aparecendo no plenário em frequência três vezes maior que o tamanho da bancada poderia fazer crer. Por isso, e pela posição estratégica de seu coordenador (líder do DEM), a frente chegou a ser lembrada na lista das mais influentes, embora a menção seja baixa (Tabela 29). Não foi possível, porém, identificar uma relação clara entre a bancada e o financiamento de campanhas, nem em relação aos problemas do país. Assim como a frente dos conselhos tutelares, é possível que a principal função dessa bancada não seja a de influenciar a agenda por meio da difusão de informações, mas sim de conferir a Efraim Filho algum recurso (função distributiva) ou sinalizar suas preferências (função simbólica) (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Este ponto, no entanto, não fica evidente a partir dos dados desta pesquisa.

**Tabela 28****Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde a criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.

**Tabela 29****Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	2
X2 Tamanho	2
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	3.07
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	1.7%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.13 Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem – FRENLOG**

A Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem (FRENLOG) é uma bancada de *lobby*, focalizada e de origem exógena (ARAÚJO & SILVA, 2016) com grau médio-baixo de institucionalização (Tabela 30), voltada para assuntos relacionados ao setor de transportes. Dois parlamentares diferentes reuniram assinaturas para a criação de uma frente no setor na atual legislatura – deputado federal Covatti Filho (PP/RS) e senador Wellington Fagundes (PR/MT). Para evitar sobreposições, as frentes foram fundidas, com o senador na Presidência e o deputado na Vice-Presidência – em um exemplo do fenômeno da aglutinação,

descrito por Araújo e Silva (2016). A frente promoveu eventos como um seminário sobre navegação de cabotagem e tentou replicar o modelo da FPA com a criação de um instituto mantenedor, o Instituto Brasil Logística (IBL), apoiado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT). Entretanto, essa iniciativa não prosperou: uma evidência nesse sentido é o fato de que a página do IBL na internet não é atualizada desde 2016. O fracasso na implementação do IBL sugere que o apoio externo a uma frente parlamentar – e, por conseguinte, sua institucionalização – não é uma condição *sine qua non* para o êxito de uma bancada, nem que ela seja suficiente para dotar a frente de grande capacidade de expressão. Essas conclusões, no entanto, somente poderão ser sustentadas com firmeza à luz dos outros casos em estudo.

**Tabela 30**

**Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto aos outros quesitos do modelo QCA (Tabela 31), o maior destaque é para a capacidade de financiamento eleitoral do grupo de interesse associado à frente parlamentar. A frente tem porte pequeno, com oito integrantes ativos, e é citada nas interações em plenário com menor frequência do que se poderia presumir por seu tamanho.

Tabela 31

**Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem – perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	3
X2 Tamanho	8
X3 Poder econômico	\$76,105,491.33
X4 Relevância do tema	2
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.4
X6 Posição estratégica dos membros	2
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.14 Frente Parlamentar Mista do Biodiesel

A Frente Parlamentar Mista do Biodiesel pode ser considerada um braço da FPA, como várias outras bancadas setoriais ligadas à agricultura. Por isso, trata-se de um bom exemplo de frente focalizada que atua sob o guarda-chuva de uma frente mais ampla, ambas de natureza endógena e de *lobby* (ARAÚJO; SILVA, 2016). A frente teve atuação importante em 2017, em meio às discussões sobre a aprovação de um plano de incentivo aos biocombustíveis conhecido como *RenovaBio*. A relação da frente do biodiesel com a FPA vai além da colaboração em discussões e organização de reuniões; os membros da frente do biodiesel também compõem a FPA, a começar pelo presidente da bancada, deputado federal Evandro Gussi (PV/SP), que também é vice-presidente da FPA para o sudeste. Talvez por causa dessa relação, a frente do biodiesel não teve grandes incentivos para se institucionalizar (Tabela 32), pontuando apenas por existir há duas legislaturas, com líderes diferentes, e por ter promovido um evento em parceria com a frente do setor sucroenergético. No setor privado, três associações são parceiras da frente: Ubrabio, Aprobio e Abiove. Os parlamentares da frente não têm reuniões regulares, mantendo-se em contato principalmente por mensagens de WhatsApp.

Quanto aos outros quesitos do modelo QCA (Tabela 33), pode-se dizer que a frente é de pequeno porte, com cinco integrantes ativos estimados, e que tem comprovada capacidade de financiamento de campanhas. No restante, a frente não pontua em nenhum outro critério, sendo irrelevante nas discussões em plenário.

**Tabela 32****Frente Parlamentar Mista do Biodiesel - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde a criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

Fonte: dados da pesquisa.

**Tabela 33****Frente Parlamentar Mista do Biodiesel - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	3
X2 Tamanho	5
X3 Poder econômico	R\$3,211,747.92
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0
X6 Posição estratégica dos membros	0
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.15 Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - FPAer**

A Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas (FPAer) é um grupo criado por iniciativa do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA) para defender os interesses específicos da categoria; trata-se, portanto, de um caso interessante de frente exógena, focalizada, mas que em vez de atender ao *lobby* de um setor econômico, atende ao *lobby* de uma categoria profissional altamente sindicalizada (ARAÚJO; SILVA, 2016). Embora a frente tenha um grau de institucionalização médio-baixo (Tabela 34), ela esteve muito ativa na atual legislatura, a primeira de sua existência, por causa da mobilização da categoria pela aprovação da nova Lei dos Aeronautas (Lei nº 13.745/2017). O sindicato mantém uma página na Internet com a identificação visual da frente parlamentar e notícias sobre o setor, de modo a configurar um

apoio material com recursos externos ao Congresso; embora essa ajuda tenha intensidade muito menor que na FPA e Frente Parlamentar Ambientalista, é interessante notar que esse apoio tenha sido registrado em uma frente focalizada. O sindicato também colaborou para a promoção de eventos pela FPAer. A bancada também tem organização bastante clara, com coordenadores regionais. Entretanto, não há reuniões regulares entre os integrantes da frente; as pautas são discutidas entre o sindicato e o presidente da bancada, deputado federal Jeronimo Goergen (PP/RS), que então se encarrega de difundir para a frente as informações recebidas do grupo de interesse (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Como o próprio Goergen afirmou, a FPAer espelha um modelo bastante comum no Congresso: as frentes costumam ser mantidas por apenas cinco ou seis parlamentares, que “puxam a frente e quando precisar articulam com os outros”.

**Tabela 34**

**Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	1
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto aos outros quesitos do modelo QCA (Tabela 35), pode-se dizer que a FPAer é pequena e não tem destaque nas discussões em plenário e nem nos temas prioritários para o eleitor (SANTOS et al., 2017). Ela tampouco tem capacidade provada de oferecer financiamento de campanha, por estar associada a um sindicato profissional.

Tabela 35

## Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - perfil para o modelo QCA

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	3
X2 Tamanho	3
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.61
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.16 Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional

A Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional foi criada em 2017, durante o período de pesquisa desta dissertação, como parte dos esforços de parlamentares de oposição ao governo do presidente Michel Temer após o *impeachment* de Dilma Rousseff. É, portanto, uma frente endógena, de natureza ampla e de *advocacy* (ARAÚJO; SILVA, 2016). A frente é composta majoritariamente por parlamentares de partidos como PT, PSOL e PCdoB, mas também inclui integrantes da ala oposicionista do PMDB, como o senador Roberto Requião (PMDB/PR), e membros de partidos de centro sem forte alinhamento com o governo Temer, como o deputado federal Afonso Hamm (PP/RS). Com a escolha do tema da soberania nacional, a frente toca em um tema sensível historicamente e, ao mesmo tempo, faz contraponto à política econômica do governo Temer, marcada por privatizações, abertura de mercados comerciais, redução de subsídios e diminuição do incentivo ao conteúdo local na indústria de petróleo. Os esforços da frente para ter ao menos algum tipo de estrutura organizacional permitem dizer que ela tem um grau médio-baixo de institucionalização (Tabela 36), tendendo a chegar a um grau médio de institucionalização caso ela sobreviva à troca de legislatura em 2019.

A frente é citada por vários parlamentares em plenário – além do presidente, Patrus Ananias (PT/MG), ela é citada por Odorico Monteiro (PT/CE), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Erika Kokay (PT/DF), Edmilson Rodrigues (PSOL/PA), Daniel Almeida (PCdoB/CE) e Benedita da Silva (PT/RJ); ela também reúne seus membros com regularidade e se subdivide em coordenadorias regionais. A frente também demonstra ter condições de realizar eventos, considerando a série de eventos de lançamento que realizou pelo Brasil – incluindo Minas Gerais e Rio de Janeiro –, e, provavelmente, também poderá pontuar neste quesito. Entretanto, como o critério desta dissertação era desconsiderar os atos de lançamento – da mesma forma



que se desconsideram as listas de assinatura –, não foi possível considerar este ponto na medição do grau de institucionalização da frente.

A frente não possui assessoria externa e utiliza a estrutura dos gabinetes parlamentares para manter exposição na mídia, com entrevistas a rádios locais e a jornais impressos. Na sociedade civil, os principais grupos de interlocução com a frente são movimentos sociais organizados de esquerda, como o Movimento dos Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

**Tabela 36**

**Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde a criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	1
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 37), a frente parlamentar tem um tamanho estimado de dezesseis congressistas, acima da média. A performance nos outros quesitos, porém, é fraca. A frente não está associada a grupos com capacidade de financiamento de campanha (SANTOS, 2016), não é considerada de grande influência e, embora seja citada com certa frequência em plenário, as menções são mais raras do que se poderia supor considerando o tamanho da frente, indicando um engajamento limitado de seus integrantes. É notável ainda que, embora a soberania nacional seja um tema frequentemente presente nas discussões políticas, ela não surge como prioridade na cabeça dos eleitores e, portanto, não pode ser considerado tema da mesma relevância que saúde, educação ou segurança (SANTOS et al., 2017).

**Tabela 37****Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	3
X2 Tamanho	16
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.74
X6 Posição estratégica dos membros	2
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

**3.2.17 Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias**

A Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias, existente há quatro legislaturas, pode ser considerada uma subdivisão da bancada da educação. A frente, focalizada, de *advocacy* e origem endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016), é presidida pelo deputado Jorginho Mello (PR/SC) e lhe garante exposição no interior de seu estado junto a um público potencial de 160 mil alunos, em dezesseis diferentes instituições. Da mesma forma que a Frente dos Conselhos Tutelares, a Frente das Universidades Comunitárias oferece a Mello e outros integrantes a oportunidade de ter uma atuação focalizada do ponto de vista temático e com razoável capilaridade geográfica junto às bases eleitorais; por isso, a frente tem um caráter de difusão informativa menor do que outras frentes, e provavelmente serve mais aos interesses do próprio coordenador (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013).

As universidades comunitárias, segundo Mello, atendem à demanda por educação onde não há universidades públicas nem privadas, e podem ser criadas por lei municipal – oferecendo mais um canal de influência política junto a prefeitos. Assim como outras frentes focalizadas, porém, o grau de institucionalização desta bancada é baixo (Tabela 38): ela pontua apenas por existir há quatro legislaturas e, nesse período, ter passado de mãos entre diferentes coordenadores. Não há estrutura organizacional nem atuação explícita de mais de um integrante, além de Mello, que fica responsável por acionar a rede de parlamentares simpatizantes da frente apenas nos momentos de necessidade na agenda legislativa.

**Tabela 38****Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>

Fonte: dados da pesquisa.

**Tabela 39****Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	2
X2 Tamanho	5
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	14
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.20
X6 Posição estratégica dos membros	1
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 39), a Frente das Universidades Comunitárias apenas se destaca pela relação direta com um tema relevante para o eleitorado – a educação. É uma frente pequena, com estimativa de cinco integrantes com atuação regular, sem capacidade de financiamento de campanhas e sem capacidade reconhecida de influenciar a agenda legislativa (SANTOS et al., 2017). Cabe notar que a frente conta com a participação da presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado (CDR), senadora Fátima Bezerra (PT/RN), o que possivelmente lhe confere certa capacidade de moldar a pauta ao menos nesta parte da estrutura congressual, apesar de seu tamanho.

### 3.2.18 Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS

A Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS é uma frente criada nesta legislatura por congressistas ligados ao governo da ex-presidente Dilma Rousseff para marcar posição contra parlamentares identificados com o tema da saúde, mas que eram fortemente ligados ao processo de *impeachment* e ao governo do presidente Michel Temer. De certa forma, a frente é um exemplo de como diferenças de alinhamento político podem influenciar a formação de frentes parlamentares: com o protagonismo do coordenador da bancada da saúde, deputado federal Darcísio Perondi (PMDB/RS), no início do governo de Michel Temer, deputados e senadores ligados à nova oposição organizaram a nova bancada. Por isso, trata-se de um exemplo do fenômeno da segmentação, descrito por Araújo e Silva (2016). Essa reorganização foi facilitada pela própria divisão de interesses dentro da bancada da saúde, que pode ser resumida em três grandes temas: saúde pública, entidades filantrópicas e saúde privada (planos de saúde).

Sendo uma frente nova e sem nenhuma estrutura organizacional, porém, a frente do SUS, endógena, de *advocacy* e caráter focalizado (ARAÚJO; SILVA, 2016), tem um nível de institucionalização baixo (Tabela 40), pontuando apenas por ser citada em plenário por mais de um parlamentar: Jorge Solla (PT/BA) e Odorico Monteiro (PROS/CE). A frente é ativa, inclusive com reuniões junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) para discussões sobre o gasto constitucional na saúde; mas carece de qualquer estrutura ou capacidade de organização de eventos, dependendo fortemente do gabinete de seus integrantes para manter suas atividades.

Quanto às outras condições do modelo, esquema seguinte, (Tabela 41), o principal destaque positivo da frente é a relevância do tema: 33% dos eleitores consideram a saúde um dos principais problemas do Brasil. Isso possivelmente contribui para que ela seja citada, ainda que marginalmente, como uma das frentes de maior influência no Congresso, apesar de seu pequeno tamanho e estrutura (SANTOS et al., 2017). A frente conta ainda com dois integrantes em cargos de destaque na estrutura formal do Congresso: o líder da minoria no Senado, Humberto Costa (PT/PE), e a presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado, Fátima Bezerra (PT/RN). No restante, porém, a frente em defesa do SUS é raramente citada nas discussões em plenário e não está associada a nenhum grupo com capacidade comprovada de financiamento de campanha (SANTOS, 2016).

**Tabela 40****Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>

Fonte: dados da pesquisa.

**Tabela 41****Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	1
X2 Tamanho	5
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	33
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0.61
X6 Posição estratégica dos membros	2
X7 Influência	1.7%

Fonte: dados da pesquisa.

### **3.2.19 Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confeção no Brasil**

A Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confeção no Brasil é uma das frentes industriais focalizadas mais antigas do Congresso Nacional, existente há quatro legislaturas. Com interlocução permanente com a Associação Brasileira da Indústria Têxtil (Abit), a frente parlamentar alcançou um grau médio-alto de institucionalização ao longo dos últimos anos; curiosamente, ela é uma das poucas frentes que oficialmente homenageia uma autoridade em seu nome – o ex-vice-presidente José Alencar, fundador da Coteminas, empresa associada à Abit. A frente têxtil, de origem exógena, focalizada e de *lobby* (ARAÚJO; SILVA, 2016), atua de forma pontual, sem organizar reuniões regulares entre seus membros. Entre os exemplos de pautas pontuais que recentemente

mobilizaram os integrantes da frente, por iniciativa da Abit e do coordenador da frente, deputado federal Vanderlei Macris (PSDB/SP), estão a inclusão do setor têxtil na política de desoneração da folha de pagamentos (MP 774/2017) e a aumento da alíquota do Reintegra para restituição de impostos na cadeia de produção do setor têxtil.

A frente pontua em praticamente todos quesitos do grau de institucionalização (Tabela 42), exceto dois: um, já mencionado, é por não realizar reuniões regulares entre seus integrantes. Ainda assim, a frente promove eventos esporadicamente, junto com a Abit. O segundo quesito em que a frente não pontua é quanto à assessoria externa: a Abit municia a frente de informações e faz a comunicação com a mídia por conta própria; entretanto, a frente não conta com nenhuma estrutura própria, como uma sede ou mesmo uma página na internet, ao contrário de outras bancadas apoiadas por associações civis e organizações não governamentais, como a frente ambientalista (ARAÚJO; SILVA, 2016).

**Tabela 42**

**Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	1
V2 Precede norma sobre registro?	1
V3 Houve troca de liderança desde criação?	1
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	1
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	1
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	1
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 43), a frente têxtil demonstra ter capacidade de aproximar o parlamentar de potenciais financiadores de campanha, tendo o setor têxtil direcionado R\$1,7 milhão em doações oficiais em 2014. De fato, na pesquisa de Santos (2016), ficou evidente que a participação na frente ligada ao setor ajudou parlamentares a receberem doações de campanha na eleição seguinte.

A frente têxtil tem um tamanho pequeno, estimado em cinco integrantes com atuação regular, mas foi mencionada em frequência proporcional a seu tamanho nas discussões em

plenário, o que indica que seus poucos membros ativos são também razoavelmente engajados, na média. A frente, entretanto, não se dedica a um tema relevante para o eleitorado de modo geral – o que seria de se esperar, considerando seu perfil de *lobby* focalizado –, não conta com nenhum líder, presidente de comissão ou integrante de Mesa Diretora, nem é citada entre as frentes parlamentares de maior influência do Congresso Nacional.

**Tabela 43**

**Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	6
X2 Tamanho	5
X3 Poder econômico	R\$1,686,991.00
X4 Relevância do tema	0
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	1.02
X6 Posição estratégica dos membros	0
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.2.20 Frente Parlamentar pelas Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF

A Frente Parlamentar pelas Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF tem nível de institucionalização extremamente baixo (Tabela 44), não tendo pontuado em nenhum quesito do índice proposto por esta dissertação. A frente, endógena, focalizada e de *advocacy* (ARAÚJO; SILVA, 2016), foi criada em 2016, no segundo ano da legislatura, em meio ao amplo debate nacional sobre as seguidas operações anticorrupção promovidas pelo Judiciário – a Operação Lava-Jato sendo a mais notória de todas. Integrantes do Ministério Público Federal envolvidos nas operações, liderados pelo procurador federal Deltan Dallagnol, propuseram uma lista com dez sugestões para facilitar futuras investigações contra a corrupção e ampliar as penas desses crimes. Apesar do forte apelo popular das operações anticorrupção, as medidas foram profundamente alteradas durante o trâmite pela Câmara dos Deputados; deputados manifestavam temor com uma suposta perseguição do Judiciário contra a classe política<sup>18</sup>, e terminaram por desfigurar o pacote, que sequer chegou a ser aprovado.

<sup>18</sup> É ilustrativa nesse sentido a constatação, da Agência Lupa, que mais de 60% dos deputados que votaram o pacote em plenário respondem a pelo menos um inquérito ou ação judicial. O artigo jornalístico está disponível no

A frente foi criada por iniciativa do deputado federal Fábio Sousa (PSDB/GO), mas passou ao largo de todas as discussões sobre o pacote na Câmara, nunca tendo sido citada em plenário. Pelas informações coletadas ao longo da pesquisa, principalmente pelos registros oficiais de notícias da Câmara e do Senado e pelos discursos dos parlamentares, esse é um exemplo típico de frente parlamentar que não saiu do papel e muito provavelmente deixará de existir já na próxima legislatura, pressupondo que o Ministério Público não voltará a pressionar o Congresso pela aprovação do pacote de dez medidas. Um motivo possível para a total apatia desta frente é a sobreposição do tema com outra bancada, a Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, coordenada pelo deputado federal Mendes Thame (PV/SP); ainda assim, há outros exemplos de frentes amplas e focalizadas que convivem no mesmo espaço temático e até se apoiam, como os já citados exemplos da bancada ruralista e da frente do biodiesel.

**Tabela 44**

**Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF - grau de institucionalização**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
V1 Precede atual legislatura?	0
V2 Precede norma sobre registro?	0
V3 Houve troca de liderança desde criação?	0
V4 Mais de um parlamentar usa tempo de fala em nome da frente?	0
V5 Membros se reúnem regularmente?	0
V6 Promove eventos?	0
V7 Possui coordenadores regionais ou temáticos?	0
V8 Possui assessoria externa?	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto às outras condições do modelo (Tabela 45), é importante destacar que a frente trata de um tema de altíssima relevância para o eleitorado – o combate à corrupção. Provavelmente foi esse o motivo que levou o deputado Fábio Sousa a buscar as assinaturas para registro da frente, em busca de protagonismo junto a um tema de bastante projeção (SANTOS



et al., 2017). A frente, porém, praticamente não conta com integrantes ativos, de acordo com as estimativas do *survey*, e não pontua em nenhum outro quesito.

**Tabela 45**

**Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF - perfil para o modelo QCA**

<i>Variável</i>	<i>Pontuação</i>
X1 Institucionalização	0
X2 Tamanho	3
X3 Poder econômico	N
X4 Relevância do tema	40
X5 Intensidade de atuação dos integrantes	0
X6 Posição estratégica dos membros	0
X7 Influência	0.0%

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.3 Modelo QCA: análise integrada das frentes parlamentares

Os vinte casos analisados individualmente na seção anterior ilustram o campo bastante diverso de frentes parlamentares no Congresso Nacional. Para preparar a análise global com o modelo QCA, o próximo passo é estabelecer parâmetros – também chamados de âncoras qualitativas – que permitam classificar as frentes de acordo com o modelo. A pergunta básica é: a partir de que tamanho uma frente pode ser considerada de grande porte? Ou com grande poder de financiamento de campanha? A esse processo se denomina calibragem.

#### 3.3.1 Resultados do modelo QCA: introdução

O processo de calibragem foi descrito no Capítulo Metodológico, mas é útil recordar seus principais pontos. Será usado o chamado método direto de calibragem (RAGIN, 2008). Ele consiste na definição, com base no conhecimento teórico e empírico (Seções 4.1, 4.2 e 4.3), dos parâmetros numéricos a partir dos quais um elemento está totalmente fora de conjunto (0), totalmente dentro de um conjunto (1), ou no ponto de máxima indiferença (0,5). A definição é feita arbitrariamente pelo pesquisador e, por isso, precisa ser justificada de forma transparente. Não é recomendado que a calibragem seja feita simplesmente com base nas estatísticas da amostra, como média, máxima e mínima (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN, 2014; DUSA, 2017;).

A seguir, Tabela 46, resume a distribuição dos resultados em todas as dimensões da pesquisa. Valores em verde estão acima da média e vermelho estão abaixo da média.

**Tabela 46**

**Distribuição das variáveis sobre influência das frentes parlamentares**

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
<i>Ambientalista</i>	8	15	0	2	1.02	4	0.08
<i>FPMaq</i>	2	10	1	0	0.31	0	0.00
<i>Mineração</i>	2	2	1	0	0.00	1	0.03
<i>Segurança</i>	6	36	1	33	0.50	3	0.20
<i>Frencoop</i>	5	8	0	0	2.09	1	0.03
<i>Família</i>	2	7	1	1	2.43	0	0.03
<i>ConsTutelar</i>	2	5	0	0	0.00	1	0.00
<i>Evangélica</i>	6	39	1	1	1.15	2	0.33
<i>FPA</i>	8	119	1	0	0.40	11	0.75
<i>Educação</i>	5	41	1	14	0.12	6	0.03
<i>Microempresa</i>	7	23	0	0	1.80	4	0.00
<i>Contrabando</i>	2	2	0	0	3.07	1	0.02
<i>Frenlog</i>	3	8	1	2	0.37	2	0.00
<i>Biodiesel</i>	3	5	1	0	0.00	0	0.00
<i>FPAer</i>	3	3	0	0	0.61	1	0.00
<i>Soberania</i>	3	16	0	0	0.74	2	0.00
<i>UnivComunit</i>	2	5	0	14	0.20	1	0.00
<i>SUS</i>	1	5	0	33	0.61	2	0.02
<i>Têxtil</i>	6	5	1	0	1.02	0	0.00
<i>MPF</i>	0	3	0	40	0.00	0	0.00
<b>Média</b>	<b>3.8</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>0.82</b>	<b>2.1</b>	<b>0.08</b>
<b>Mediana</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0.56</b>	<b>1</b>	<b>0.01</b>
<b>Máxima</b>	<b>8</b>	<b>119</b>	<b>1</b>	<b>40</b>	<b>3.07</b>	<b>11</b>	<b>0.75</b>
<b>Mínimo</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 47 apresenta os parâmetros da calibragem de cada condição do modelo. Os critérios para a definição desses parâmetros serão explicados nos próximos parágrafos.

Tabela 47

## Âncoras qualitativas do modelo QCA

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
<i>Inclusão total</i>	8	36	1	33	2	4	0.2
<i>Máxima indiferença</i>	4	10	0.5	5	1	1.5	0.05
<i>Exclusão total</i>	0	3	0	0	0	0	0

Fonte: dados da pesquisa.

### 3.3.2 Modelo QCA: institucionalização

Na condição X1 (institucionalização), busca-se definir o que se entende por uma frente com alto grau de institucionalização. Uma frente nessas condições é uma organização com maior equilíbrio organizacional, no qual seus participantes não estão interessados em alterá-la exceto de modo incremental e por consenso (O'DONNELL, 1996). Em contraponto, frentes com baixo grau de institucionalização são mais suscetíveis a mudanças e têm comportamento relativamente mais errático.

A partir da pesquisa de campo, e também da evidência anteriormente compilada pela ciência política, o grande modelo de institucionalização de frentes parlamentares no Brasil é a FPA. De fato, como exposto na subseção 3.2.9, e inclusive já descrito por outros autores (SIMIONATTO; COSTA, 2012; ARAÚJO; SILVA, 2016), ela é uma frente perene e de organização complexa, com regras previsíveis de funcionamento e hierarquia que lembram a organização de um partido político. A FPA, portanto, deve ser o parâmetro para definir um alto grau de institucionalização de uma frente parlamentar. Logo, o ponto de inclusão total no modelo QCA deve ser o número 8, que representa a pontuação da FPA no índice proposto nesta dissertação. Cabe notar que, embora a FPA seja um modelo claro de alta institucionalização, ela não é um caso excepcional, pelo menos dentro dos parâmetros estabelecidos nesta pesquisa. A frente ambientalista tem a mesma pontuação, e outras frentes, como a da microempresa, ficam apenas um pouco abaixo. Em outros quesitos, como tamanho e posição estratégica dos integrantes, a FPA tem uma pontuação tão excepcional, que é preciso tomar cuidado adicional na definição das âncoras qualitativas, sob o risco de distorcer a análise.

Na outra ponta, o parâmetro de exclusão total deve ser 0, pois indica que a frente parlamentar não possui nenhum traço de institucionalização: é o caso da frente das dez medidas contra a corrupção, que de fato foi tão efêmera após sua criação formal, que praticamente não deixou vestígios de sua existência para além do registro.

Entre os pontos de exclusão e inclusão total, parece justo definir o ponto de máxima indiferença no número 4: acima desse valor, a frente está “mais dentro do que fora” do conjunto de frentes com alto grau de institucionalização. O número 4 pressupõe que a frente pontua pelo menos uma vez nas quatro dimensões de institucionalização, indicando grau médio de institucionalização em todos os quesitos, ou que tem pontuação máxima em duas dessas dimensões, por exemplo: longevidade e adaptabilidade, indicando processo desequilibrado de institucionalização. Frentes com grande organização, mas ainda novas, que não passaram pelo teste do tempo, ficam ligeiramente abaixo desse ponto médio: é o caso, por exemplo, da frente sobre a soberania popular.

### **3.3.3 Modelo QCA: tamanho**

Na condição X2 (tamanho), a pergunta que cabe é: a partir de que tamanho uma frente pode ser considerada de grande porte? Aqui, como já apontado, é preciso tomar bastante cuidado com a excepcionalidade da FPA, que é quase três vezes maior que a segunda maior bancada do Congresso (Educação). Evidentemente, a FPA é gigante, mas frentes como a da Educação, da Segurança e Evangélica não deveriam precisar ter mais de cem membros para serem consideradas de grande porte. Cabe lembrar que o método QCA é melhor aplicado quando as âncoras qualitativas são determinadas com base nos casos à mão, e não simplesmente nas estatísticas de distribuição dos dados (RAGIN, 2008; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012); por esse motivo, a âncora qualitativa para determinar que uma frente está totalmente dentro do conjunto das bancadas de grande porte será estabelecida no número 36, de modo a incluir a Frente Parlamentar da Segurança Pública e a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional. Por seu tamanho, elas já se destacam em relação às outras, mobilizam um número de congressistas maior do que muitas comissões permanentes e partidos, e, portanto, precisam também ser incluídas nessa categoria.

O ponto de exclusão total das frentes de grande porte será estabelecido no número 3; abaixo desse número, é possível dizer que as frentes são um empreendimento praticamente pessoal de poucos parlamentares – o número exato é impreciso por causa da margem de erro da pesquisa. Um caso exemplar é o da Frente de Combate ao Contrabando, tocada de forma praticamente solitária pelo deputado Efraim Filho (DEM), como exposto na subseção 3.2.12. Isso é o mais longe que se pode estar de uma bancada de grande porte; em casos como esse, diminui muito a capacidade de a frente atuar como uma rede de laços fracos entre parlamentares (GRANOVETTER, 1973; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), e passa a ser mais importante

entender de que forma esse “empreendimento” do parlamentar contribui para a construção de laços com grupos de interesse fora do parlamento.

Entre 3 e 36, o ponto de máxima indiferença entre as frentes de grande e pequeno porte pode ser estabelecido no número 10: acima desse valor, as frentes passam a estar “mais dentro do que fora” do conjunto das bancadas de grande porte, deixando de depender da iniciativa de uns poucos congressistas para se comportarem como organizações mais complexas, com registro cada vez maior de reuniões e capacidade maior de penetrar nas estruturas formais do Congresso e em diferentes partidos.

### **3.3.4 Modelo QCA: poder econômico**

Na condição X3 (poder econômico), a característica binária desta variável exige uma âncora qualitativa do tipo *crisp set* (RAGIN, 2008; SCHNEIDER & WAGEMANN, 2012): 1 está dentro, 0 está fora, e 0.5 é o ponto de máxima indiferença a respeito da capacidade de financiamento de campanha dos grupos de interesse associados às frentes. Como explicado no capítulo metodológico, a opção pela variável binária se justificou por causa da ausência de dados confiáveis a respeito do financiamento ilegal de campanha.

### **3.3.5 Modelo QCA: relevância do tema**

Na condição X4 (relevância), a pergunta que cabe é definir a partir de que ponto um tema pode ser considerado de alta relevância para o eleitorado, de modo geral. Segundo Santos et al. (2017), assuntos de maior repercussão junto aos eleitores têm maior capacidade de competir pela atenção de parlamentares. A maior parte dos resultados está próxima de zero. Isso indica que a maioria das frentes da amostra estão associadas a temas de baixa repercussão geral no eleitorado. A exceção se aplica a três temas: saúde, corrupção e segurança, cujas pontuações variaram entre 33 e 40 por cento (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2017). Considerando a margem de erro da pesquisa, não parece haver diferença relevante que justificasse distinguir esses três assuntos e, portanto, todos serão incluídos nesse conjunto de temas de alta relevância. Dessa forma, a âncora qualitativa foi estabelecida no ponto mais baixo desse intervalo, 33.

O ponto de exclusão total dos temas relevantes é o número 0, pois ele indica não haver qualquer traço estatisticamente significativo de relevância para o eleitorado, segundo os dados da pesquisa CNI/Ibope (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2017).

O ponto de máxima indiferença foi estabelecido de modo a diferenciar temas que, embora não sejam de máxima repercussão, ainda conseguem mobilizar grande parte do eleitorado; e temas que se caracterizam mais como prioridades de certos nichos de eleitores, e não da população como um todo. Esse ponto pode ser estabelecido no número 5: acima desse valor, um tema como a educação (com 14% das menções) já demonstra ter relevância suficiente para movimentar as discussões eleitorais, encaixando-se no primeiro grupo; e abaixo desse valor, surgem temas como valores religiosos e preocupações ambientais, que parecem se encaixar mais no segundo grupo de preocupações.

### **3.3.6 Modelo QCA: intensidade de atuação**

Na condição X5 (intensidade de atuação), busca-se definir o que se entende por uma frente com grande engajamento de seus integrantes. Um critério objetivo possível seria o de que as frentes com alto nível de engajamento de seus integrantes conseguem estar presentes nas discussões em plenário com uma frequência maior do que se poderia supor considerando-se apenas o seu tamanho. Ou seja, que sejam citadas mais do que uma vez em média por seus integrantes. Um bom exemplo, mais uma vez, é a frente de combate ao contrabando, que se mantém com a liderança praticamente solitária de Efraim Filho, mas com grande engajamento. Outra frente que se destaca nesse ponto é a frente contra o aborto (Em Defesa da Vida e da Família). De modo a considerar esses casos como exemplares de um grande engajamento, a âncora qualitativa para inclusão total nesse conjunto será estabelecida no número 2 – que se traduz como as frentes que conseguem ser citadas em plenário em frequência pelo menos duas vezes maior do que o número de seus integrantes.

A âncora qualitativa de exclusão total é 0, para as frentes que nunca são mencionadas em plenário. O engajamento mínimo pode ser um indicador de que a frente sequer existe na prática, como é o caso da Frente da Mineração, ou também de que a frente não ocupa posição central no discurso político de nenhum de seus integrantes, como é o caso da Frente das Universidades Comunitárias, mantida pelo deputado Jorginho Mello (PR/SC) como apenas uma das várias frentes que lidera, ou da Frente do Biodiesel, que ocupa papel secundário na rotina de seus integrantes em comparação com a FPA, na mesma área de atuação.

Usando o critério da proporção entre tamanho e frequência de menções, o ponto de máxima indiferença pode ser estabelecido no número 1, que marca as frentes que aparecem em plenário na mesma proporção que seu tamanho.

### 3.3.7 Modelo QCA: posição estratégica dos integrantes

Na condição X6 (posição estratégica dos integrantes), mais uma vez a FPA aparece como um caso excepcional, e, como já dito, mais uma vez o seu gigantismo não pode ser tomado como um parâmetro. Frentes menores, como a ambientalista, a da educação e a da microempresa, também conseguem ter presença nos cargos de liderança ou comissões, e por isso precisam ser consideradas como parte de um mesmo conjunto em contraponto ao restante das frentes, que têm penetração menor nas estruturas das Casas Legislativas. De modo a incluir essas frentes dentro de um mesmo conjunto de bancadas com alto número de integrantes em posição estratégica no Congresso, a âncora qualitativa de inclusão total será o número 4.

O ponto de exclusão máxima, naturalmente, é o número 0. É preciso lembrar que não foram considerados todos os membros de comissões, apenas os seus presidentes. Por isso, não é possível afirmar que o número 0 implique ausência total de penetração nas estruturas formais de poder do Congresso. Também vale lembrar que o *survey* não era um censo completo do Parlamento, e, portanto, há margem de incerteza referente ao terço dos congressistas que não puderam ser apurados. Apesar dessas limitações, o dado ainda é importante, pois sugere uma baixa capacidade de controle da agenda por parte da frente, que não preside nenhuma comissão, participa de reuniões de liderança ou atua em Mesa Diretora.

O ponto de máxima indiferença pode ser definido entre 1 e 2; frentes com dois integrantes em posições de destaque já estão “mais dentro do que fora” do conjunto ideal, por terem mais capacidade de influenciar a agenda por esses canais. Esse recorte permite incluir a frente evangélica, com dois integrantes em posição estratégica, “mais dentro do que fora” do conjunto ideal, o que é condizente com a evidência de que a frente possui atuação relevante nas comissões para atuar como *veto player* (CORRÊA, 2015).

Por último, na condição X7 (influência), a pergunta que precisa ser feita é: a partir de que ponto uma frente será considerada como tendo grande influência? Essa pergunta é de especial interesse para o modelo QCA por ser o resultado esperado para o conjunto de condições anteriores. A maioria dos resultados está próxima de zero, indicando, como esperado, que são poucas as frentes com alguma reputação de terem influência na agenda legislativa; mais uma vez, a FPA se destaca de maneira desproporcional.

Observando-se que um alto grau de influência é uma condição rara entre as frentes parlamentares, podem-se identificar três frentes em particular no grupo das mais citadas: ruralista, evangélica e da segurança. Notavelmente, são as três frentes de maior repercussão no

noticiário, popularmente conhecidas como bancadas do “boi, bala e bíblia” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, 2017). É preciso considerá-las como parte de um mesmo conjunto e, por isso, a âncora qualitativa para inclusão total no grupo das frentes mais influentes será 20%, que equivale à pontuação da bancada da segurança.

A âncora para exclusão total do conjunto será 0, indicando ausência total de menções no *survey*. Esse dado não quer dizer que a frente não possa ter nenhuma influência no processo legislativo. Como notado no Capítulo 1, a influência das frentes se dá principalmente de modo indireto, por meio da difusão de informações entre parlamentares e entre o Congresso e grupos de interesse (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Por isso, o que o número 0 significa é tão somente que a frente parlamentar não tem nenhuma reputação de influenciar a agenda legislativa. Mesmo com essa pontuação mínima, uma frente parlamentar pode ter influência incidental sobre partes do processo legislativo, especialmente a nível de comissão, como a frente da microempresa afirma ter tido na tramitação de temas relacionados ao regime tributário especial conhecido como Simples. Ainda assim, para os fins desta dissertação, de caráter comparativo, a diferença entre as frentes que pontuam e as que não pontuam tem relevância, no sentido de indicar as frentes que notoriamente têm mais influência que as outras; por isso, é possível a aplicação do modelo QCA.

O ponto de máxima indiferença pode ser estabelecido em 5%, de modo a aproximar a frente ambientalista das frentes de maior influência e separá-la das bancadas com pontuação residual. De fato, a Frente Ambientalista, mesmo com seu tamanho reduzido, frequentemente tem êxito na obstrução de temas relevantes, como a apreciação de um novo código de licenciamento ambiental em 2017.

### **3.3.8 Modelo QCA: relação de necessidade entre institucionalização e influência**

A calibragem dos dados permite, finalmente, entender a relação entre institucionalização e influência, pergunta central desta pesquisa. As hipóteses, como exposto anteriormente, são as seguintes:

***H1 - Um alto grau de institucionalização é condição necessária para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***



***H2 - Um alto grau de institucionalização é condição suficiente para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***

De modo a contemplar a complexidade dos casos analisados e a expectativa de múltipla causalidade, a análise aconteceu em cinco etapas. Seguindo as boas práticas da metodologia QCA (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012), a análise da relação de necessidade precedeu a análise da relação de suficiência; e a tabela-verdade, que resume as combinações de condições e resultados, foi construída com uma quantidade mais moderada de variáveis, de modo a reduzir a quantidade de combinações possíveis e evitar que o modelo se tornasse disfuncional. As etapas foram as seguintes:

1. Análise da relação de necessidade de cada condição do modelo, separadamente;
2. Análise da relação de necessidade de todas as combinações possíveis entre as condições do modelo;
3. Análise da relação de suficiência de cada condição do modelo, separadamente;
4. Análise da relação de suficiência de todas as combinações possíveis entre as condições do modelo;
5. Construção da tabela-verdade para resumir combinações possíveis de condições e verificar existência de casos.

Conforme detalhado no capítulo metodológico, a relação de necessidade é verificada quando a taxa de inclusão dos conjuntos é superior a 0,9 (90%). A função `pof()` do pacote QCA em R permite calcular a relação de necessidade de cada condição do modelo, separadamente, conforme exibido na Tabela 48:

**Tabela 48**

**Relação de necessidade para cada condição**

	Inclusão	Cobertura
<i>Institucionalização</i>	0.896	0.717
<i>Tamanho</i>	<b>0.908</b>	0.798
<i>Poder econômico</i>	0.803	0.64
<i>Relevância do tema</i>	0.435	0.832

<i>Intensidade de atuação</i>	0.528	0.745
<i>Posição estratégica</i>	0.877	0.709

Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados oferecem um primeiro indício de que apenas o tamanho de uma frente parlamentar é, individualmente, uma condição necessária para que ela tenha uma grande influência, corroborando a literatura já existente sobre frentes parlamentares (FRADE, 1996; CORADINI, 2010; RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013; ARAÚJO; SILVA, 2016). Isso é consistente com o fato de que as três frentes de grande influência – FPA, Evangélica e da Segurança – estão também no grupo das frentes de grande porte. Segundo a teoria, o tamanho de uma frente pode ser importante para definir votações (FRADE, 1996) e para ampliar a capacidade de difusão de informações (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013); essas afirmações serão analisadas com mais detalhes adiante, à luz dos outros resultados da pesquisa.

O alto grau de institucionalização ficou muito perto da taxa de corte de 0,9, mas um pouco abaixo, indicando que é uma condição relevante, mas não necessária, para que uma frente tenha grande influência. Isso pode ser atribuído, provavelmente, ao fato de que a frente ambientalista, de alta institucionalização, seja uma frente de médio porte, com quinze integrantes. É interessante notar ainda que duas variáveis, relevância do tema e intensidade de atuação, obtêm pontuação bastante baixa, com taxa de cobertura próxima ou inferior a 50%. Isso sugere que essas condições são secundárias para a análise do potencial de influência de uma frente parlamentar, ao contrário do sugerido por Santos et al. (2017). Prova disso, no caso da relevância do tema, seria o fato de que a FPA, por sua característica de frente de *lobby*, atende a interesses localizados, de menor repercussão junto ao eleitorado de modo geral, e ainda assim possui grande influência. Olhando por outro prisma, poderia-se dizer que outra evidência da desimportância do tema seria o fato de que frentes relacionadas à corrupção, como a do MPF – ou mesmo a Frente Parlamentar Mista Contra a Corrupção, não incluída na amostra do QCA –, têm pouca influência sobre a agenda legislativa, assim como frentes relacionadas a saúde e educação. No caso da intensidade de atuação, a baixa pontuação da FPA certamente reduz a taxa de cobertura dessa condição; ainda assim, ela não teria um valor tão baixo se as frentes com grande engajamento, como a frente contra o aborto, não tivessem um resultado tão baixo na pesquisa sobre influência. A baixa pontuação dessas duas condições permitirá a exclusão destas da tabela-verdade, de modo a reduzir a quantidade de cenários possíveis para a análise e evitar que o modelo fique disfuncional (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

O segundo passo da análise é verificar se alguma múltipla combinação das condições também tem relação de necessidade com o alto grau de influência. Para isso, usa-se a função `superSubset()` do *software* QCA na plataforma R, que testa todas as combinações possíveis entre as condições, e retorna apenas os resultados com taxa de inclusão superior a 90%, conforme exposto na Tabela 49:

**Tabela 49**

**Relação de necessidade para combinações de condições**

	Inclusão	Cobertura
<i>Tamanho</i>	<b>0.908</b>	0.798

Fonte: dados da pesquisa.

A função `superSubset()` retornou apenas uma linha, com a condição X2 (tamanho). Isso repete o resultado do primeiro passo da análise e indica que, além do tamanho, nenhuma combinação das condições pode ser vista como necessária para a obtenção de um alto grau de influência. Ou seja, não é preciso que uma frente de grande porte tenha qualquer outra característica para tornar-se uma frente de grande influência no Congresso.

### 3.3.9 Modelo QCA: relação de suficiência entre institucionalização e influência

Feita a verificação da relação de necessidade, o terceiro passo é averiguar a relação de suficiência das condições. Ou seja, se a institucionalização ou qualquer uma das outras condições do modelo, embora não sejam necessárias, possam ser suficientes para determinar que uma frente terá grande influência. Mais uma vez, a função `pof()` realiza esta análise separadamente para cada uma das condições do modelo. A taxa de inclusão, neste caso, é de 0,75 (75%), seguindo as recomendações da literatura (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN, 2014; DUSA, 2017). Por meio da função `pof()`, obteve-se a Tabela 50, em seguida:

**Tabela 50****Relação de suficiência para cada condição**

	Inclusão	Cobertura
<i>Institucionalização</i>	0.532	0.399
<i>Tamanho</i>	0.619	0.509
<i>Poder econômico</i>	0.437	0.332
<i>Relevância do tema</i>	0.444	0.258
<i>Intensidade de atuação</i>	0.396	0.196
<i>Posição estratégica</i>	0.518	0.383

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela indica que nenhuma condição, individualmente, é suficiente para que uma frente parlamentar tenha alto grau de influência. Isso sustenta a ideia de que a capacidade de influência das frentes parlamentares não é uma consequência automática de algum fator específico, e sim o fruto da interação de vários fatores, em um quadro de múltipla causalidade e equifinalidade, que impede um estudo com métodos quantitativos tradicionais. De certa forma, o resultado desta tabela é importante para reforçar a convicção pela escolha do método QCA para o estudo da interação entre institucionalização e influência.

Notando-se que nenhuma condição separadamente é suficiente para determinar um alto grau de influência das frentes parlamentares, o quarto passo é realizar, então, o teste de todas as combinações possíveis, de modo a aferir os cenários de múltipla causalidade possíveis. A função `superSubset()` foi útil mais uma vez, retornando apenas as combinações com taxa de inclusão superior a 75%, conforme a Tabela 51:

**Tabela 51****Relação de suficiência para combinações de condições**

	Inclusão	Cobertura
<i>Institucionalização+Tamanho+Poder econômico</i>	0.804	0.688
<i>Institucionalização+Poder econômico+Posição estratégica</i>	0.842	0.665
<i>Tamanho+Poder econômico+Posição estratégica</i>	0.787	0.639
<i>Institucionalização+Tamanho+Poder econômico-Intensidade de atuação</i>	0.762	0.643

Fonte: dados da pesquisa.

A tabela indica que quatro combinações no modelo QCA são suficientes para inferir que uma frente parlamentar tem alto grau de influência. Na quarta combinação, exige-se a ausência da condição “intensidade de atuação”, em combinação com a presença das outras. Ou seja, uma frente de alta institucionalização, grande porte, grande poder econômico e sem engajamento dos seus integrantes teria grande capacidade de influência.

Neste ponto, é importante ressaltar que a recomendação de autores como Ragin (2009), Schneider e Wagemann (2012) e Dusa (2017) é a de não aceitar os resultados dos algoritmos do QCA pelo valor de face, sem interpretação qualitativa para verificar se os dados têm algum sentido lógico. É necessário, então, proceder à análise cuidadosa de cada um dos resultados.

As três primeiras configurações, na verdade, são combinações muito parecidas de quatro diferentes condições: institucionalização, poder econômico, tamanho e posição estratégica dos integrantes. Faz sentido que elas estejam presentes nesses resultados: a expectativa teórica era de que todas elas contribuiriam, em algum grau, para que uma frente tivesse maior influência. Quanto ao tamanho, a literatura já previa que, quanto maior a bancada, maior pode ser seu poder para obstruir ou aprovar projetos de interesse (FRADE, 1996); e a análise no QCA já indicava que essa era uma condição necessária para a influência, e, portanto, estaria presente também nas configurações de suficiência. Quanto à capacidade econômica, a literatura também já afirmava que frentes podem ser mais influentes se defenderem as causas de setores com grande poder financeiro, capazes de mobilizar apoio político por meio de doações e de manter presença na mídia (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2016; FRASSÃO, 2017). Quanto à posição estratégica dos integrantes, também já se discutiu nesta dissertação que a penetração nas estruturas formais do Congresso dota a frente de maiores condições de controlar a agenda. Por fim, quanto à institucionalização, o argumento é o de que frentes mais institucionalizadas, por sua estrutura organizacional e comportamento e estratégias mais estáveis ao longo do tempo, têm maior eficiência para influenciar a agenda legislativa (FRADE, 1996). Pode-se aceitar essas três configurações como logicamente verdadeiras. O que os resultados indicam, ademais, é que um alto grau de influência de uma frente parlamentar é uma condição rara, porque exige a combinação dessas múltiplas causas; ela não surge apenas porque uma frente é muito grande ou muito rica, mas somente com a confluência desses fatores.

Quanto à quarta combinação, entretanto, não faz sentido lógico que uma frente tenha mais influência por ter um engajamento baixo de seus integrantes esta combinação. Essa configuração parece ser apenas uma descrição do caso específico da FPA, que não

necessariamente deveria se aplicar a um modelo ideal de frentes parlamentares. Por essa razão, essa quarta configuração será desconsiderada.

### 3.3.10 Modelo QCA: tabela-verdade

O último procedimento dentro do modelo QCA para completar a verificação das hipóteses consiste na construção da tabela-verdade. É importante seguir a recomendação de Ragin (2000) e Schneider e Wagemann (2012) no sentido de moderar a quantidade de condições, pois um número muito grande de variáveis aumenta a quantidade de combinações em taxas exponenciais<sup>19</sup>. Duas condições que não se mostraram nem necessárias nem suficientes, individualmente ou em combinações, serão excluídas do modelo para a tabela-verdade: intensidade de atuação dos integrantes e relevância do tema. Com esse corte, é possível reduzir o número de combinações possíveis de 64 para dezesseis, um corte expressivo que adequa a tabela ao tamanho da amostra, com vinte casos, e reduz significativamente o número de combinações lógicas sem conexão com a realidade.

A tabela-verdade resume abaixo as combinações possíveis. Cada combinação possível está identificada por um número na coluna à esquerda, de 1 a 16. Os valores 1 e 0 nas outras colunas significam presença ou ausência das respectivas condições. Na coluna “frentes”, os casos da amostra estão identificados pelo número, na ordem alfabética: 1 significa frente ambientalista, por exemplo. O ponto de interrogação na coluna de influência é marcado quando não há nenhum caso empírico registrado para aquela combinação de condições.

A linha 4, por exemplo, representa uma combinação possível em que a frente está associada a um grupo de interesse de grande poder econômico e possui integrantes em posições estratégicas do Congresso, ao mesmo tempo em que tem baixa institucionalização e pequeno porte; é o caso da Frenlog (caso número 13). Como a Frenlog tem baixa influência, foi marcado o valor 0 na coluna respectiva.

A tabela-verdade demonstra que apenas uma combinação (16, em negrito) é comprovadamente suficiente para levar a um alto grau de influência de uma frente parlamentar: a combinação de todas as quatro condições restantes no modelo, institucionalização, tamanho,

---

<sup>19</sup> Mais precisamente, à potência de 2; o número de combinações possíveis do modelo QCA é dado por  $2^x$ , sendo  $x$  o número de condições. Portanto, um modelo com seis condições, como o desta dissertação originalmente, teria 64 combinações possíveis. Se essas condições forem reduzidas a quatro, o número de combinações possíveis cai a dezesseis.

poder econômico e posição estratégica dos integrantes da frente parlamentar. Há quatro casos de frentes parlamentares na amostra que se encaixam nessa configuração: a Frente Parlamentar da Segurança Pública, a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária e a Frente Parlamentar Mista da Educação. O resultado da tabela-verdade é consistente com o teste de suficiência (Tabela 51), que mostrava que combinações de três dessas quatro condições deveriam ser suficientes para um alto grau de influência. A tabela-verdade, porém, revela que, ao menos na amostra estudada, não há casos empíricos para esses subconjuntos (linhas 8, 12 e 15).

**Tabela 52**

**Tabela-verdade do modelo QCA**

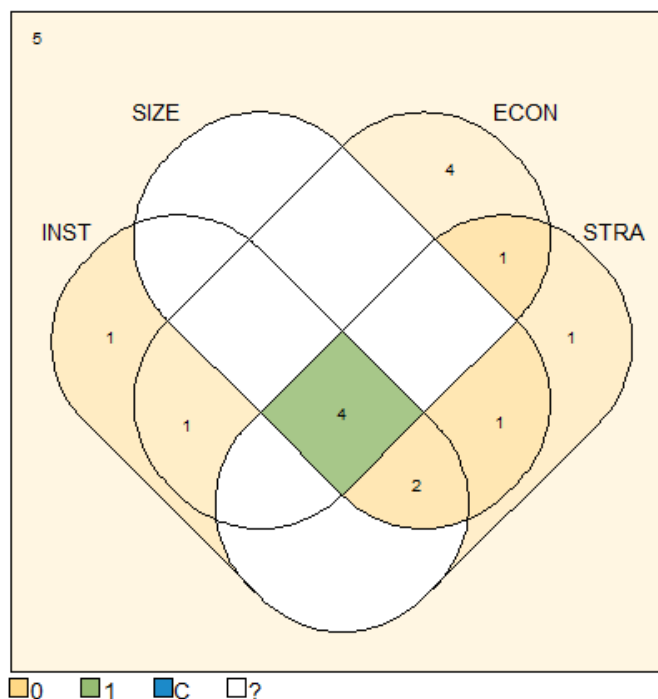
<i>Institucionalização</i>	<i>Tamanho</i>	<i>Poder econômico</i>	<i>Posição estratégica</i>	<i>Influência</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Frentes</i>	
1	0	0	0	0	5	7,12,15,17,20	
2	0	0	0	1	1	18	
3	0	0	1	0	4	2,3,6,14	
4	0	0	1	1	1	13	
5	0	1	0	0	?	0	
6	0	1	0	1	0	1	16
7	0	1	1	0	?	0	
8	0	1	1	1	?	0	
9	1	0	0	0	0	1	5
10	1	0	0	1	?	0	
11	1	0	1	0	0	1	19
12	1	0	1	1	?	0	
13	1	1	0	0	?	0	
14	1	1	0	1	0	2	1,11
15	1	1	1	0	?	0	
<b>16</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4,8,9,10</b>

Fonte: dados da pesquisa.

As outras dezesseis frentes parlamentares estudadas nesta dissertação estão espalhadas em outras combinações da tabela-verdade que não explicam um alto grau de influência. Os resultados da tabela-verdade podem ser graficamente exibidos em um diagrama de Venn, obtido com a função `venn()` na plataforma R, Figura 16 ilustrada na próxima página.

Figura 16

## Diagrama de Venn com resultado do modelo QCA



Fonte: dados da pesquisa.

O diagrama é útil para ressaltar uma descoberta: todas as frentes de grande porte associadas a grupos de grande poder econômico tinham necessariamente um alto grau de institucionalização e membros em posições estratégicas do Congresso Nacional – e, por conseguinte, alto grau de influência (área em verde).

As áreas amarelas mostram as combinações com casos empíricos registrados que não estão associados a um alto grau de influência; segundo a tabela e o diagrama, a maior concentração desses casos está em frentes apenas associadas a grupos com grande poder econômico, mas sem pontuar em nenhum outro quesito (quatro casos nessa configuração); ou frentes que não pontuam em nenhum dos quesitos do modelo (cinco casos nessa configuração).

Por último, os campos em branco indicam as combinações que não tiveram registro de nenhum caso na amostra. Isso reforça a combinação especial entre tamanho e poder econômico: sempre que os dois ocorrem em conjunto, a frente parlamentar apresenta as outras características (posição estratégica e institucionalização) que também estão associadas a um alto grau de influência. Isso significa que é possível reduzir as condições suficientes a apenas essas duas (tamanho e dinheiro)? Frade (1996) oferece argumentos que contrariam essa



simplificação, argumentando que o grau de institucionalização e organização é fundamental porque é ele que viabiliza a aglutinação dos parlamentares. Para ir adiante nessa simplificação do modelo, portanto, seria recomendável realizar um segundo estudo que analisasse a fundo as frentes que pertencem, ao menos parcialmente, do conjunto de grande porte (acima de dez integrantes) para verificar se essa relação se mantém em uma amostra expandida. Segundo os resultados do *survey* (Tabela 4), essa amostra é composta por dezenove frentes parlamentares, sendo que sete já fizeram parte da amostra original desta dissertação.

É importante enfatizar que o modelo QCA investiga relações de causalidade complexa por meio das relações de necessidade e suficiência (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 6). Essas relações são assimétricas: o que se quer dizer não é que tamanho *causa* influência, mas sim que tamanho é uma *condição necessária* para um alto grau de influência. Essas relações tampouco oferecem uma resposta simples quanto à direção da causalidade: não se quer dizer que tamanho e poder econômico sejam *as causas* da influência, mas sim que essas três condições estão tão fortemente associadas, que é possível afirmar que, sempre que as duas primeiras ocorrem, a terceira também está presente. É possível que influência também contribua para atrair um maior número de deputados e senadores para as frentes parlamentares; essa endogeneidade em potencial não é analisada pelo modelo QCA, e precisaria ser objeto de outros estudos, provavelmente qualitativos com poucos casos. Entendendo-se essas ressalvas, porém, as inferências oferecidas pelo modelo QCA são bastante robustas e oferecem um ponto de partida muito interessante para outras metodologias de pesquisa com o intuito de investigar a influência de frentes parlamentares e grupos de interesse.

### **3.3.11 Modelo QCA: testes de hipótese e considerações finais**

A análise detalhada nas páginas anteriores permite, enfim, o teste das hipóteses de trabalho desta dissertação. Em primeiro lugar:

***H1 - Um alto grau de institucionalização é condição necessária para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***

Rejeita-se esta hipótese, observando-se os resultados da Tabela 48. É verdade que o teste de necessidade registrou um valor muito próximo da taxa de corte. Entretanto, olhando para o conjunto de casos estudados, verificou-se que uma das frentes de grande influência no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar da Segurança Pública, não realiza reuniões regulares

entre seus membros nem possui uma estrutura própria mantida com o apoio de entidades externas. Da mesma forma, a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional tem reputação de grande influência, mas carece de uma estrutura organizacional interna e de apoio externo. Ou seja, nem a bancada da segurança nem a evangélica precisaram alcançar um alto grau de institucionalização para surgirem entre as mais influentes do Congresso Nacional. Os resultados do modelo QCA, combinados com a evidência empírica desses dois casos<sup>20</sup>, fundamentam a rejeição dessa hipótese.

Quanto à segunda hipótese:

***H2 - Um alto grau de institucionalização é condição suficiente para que uma frente parlamentar esteja entre as mais influentes do Congresso.***

Rejeita-se parcialmente esta hipótese. Um alto grau de institucionalização não é, individualmente, uma condição suficiente para que uma frente parlamentar tenha grande influência na agenda legislativa, conforme verificado na Tabela 50 e na tabela-verdade (Tabela 52 e Figura 16). Entretanto, quando ocorre em combinação com outras condições relevantes – tamanho, poder econômico e penetração nas estruturas formais do Congresso Nacional –, a frente em análise terá alto poder de influência.

É necessária reflexão adicional sobre essa combinação específica para entender o papel que a institucionalização pode ter no grau de influência: como já dito, o fato de que elas somente estão associadas a casos de grande porte e poder econômico leva a crer que essas duas condições (tamanho e dinheiro) sejam as mais relevantes para a análise, e que a institucionalização seja uma característica de menor importância para o estudo da influência da frente parlamentar. Se isso for verdade, será possível rejeitar totalmente a hipótese H2.

A reflexão pode ser dividida em duas etapas. Em primeiro lugar, pode-se pensar sobre as quatro frentes com grande porte, capacidade financeira e alta institucionalização. São elas: Frente Parlamentar Mista da Agropecuária, Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, Frente Parlamentar da Segurança Pública e Frente Parlamentar Mista da Educação.

---

<sup>20</sup> Como afirmam Schneider e Wagemann (2012), o QCA sempre deve fazer referência aos casos empíricos. Se o modelo focar apenas nos algoritmos de computador e parâmetros matemáticos, o método perde uma de suas maiores forças em comparação com as alternativas mais tradicionais.

Em um segundo momento, pode-se pensar em duas frentes com alta institucionalização e grande porte, mas sem associação a grupos de interesse economicamente poderosos. São elas: a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa.

Cabe notar que, tanto no primeiro quanto no segundo subconjunto, a natureza de atuação das frentes não parece importar na determinação da capacidade de influência: ambos os subconjuntos contêm frentes de *lobby* (e.g. Frente da Microempresa) e *advocacy* (e.g. Frente Ambientalista). (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Começemos, então, pelos quatro primeiros casos. Da forma como o modelo foi concebido, o poder econômico de um grupo de interesse deve ser tomado como um dado: uma frente está ou não associada a um grupo de grande capacidade econômica desde o momento de sua criação, quando é relacionada ao mesmo tema em comum. Isso não se altera em função do comportamento da frente parlamentar<sup>21</sup>; em outras palavras, é um dado exógeno ao modelo. Portanto, a principal pergunta para avaliar a importância da institucionalização nesse conjunto específico de casos em que o poder econômico está presente é em relação ao tamanho: a frente se institucionalizou antes de crescer, ou cresceu antes de se institucionalizar? Se o processo de institucionalização precedeu o crescimento da frente, ficará evidente a importância que uma organização complexa e o estabelecimento de rituais previsíveis terão sobre a capacidade de influência de uma frente parlamentar, como argumentou Frade (1996). Por outro lado, se a institucionalização for uma consequência do crescimento da frente – que precisou organizar-se de forma mais complexa e hierárquica *justamente* por ter crescido –, então a institucionalização terá um papel menos relevante na compreensão do problema. A institucionalização, nesse caso, poderia até contribuir para aumentar a influência de uma frente, mas seria uma causa mais trivial em comparação com as outras. O que a amostra desta dissertação revela sobre essa pergunta?

A resposta, neste caso, é que tamanho precedeu institucionalização. A frente ruralista, por exemplo, desde os anos 1990 já ostentava mais de uma centena de integrantes (VIGNA, 2001; FRADE, 1996), mas passou a contar com o apoio do Instituto PensarAgro apenas em 2011. Da mesma forma, no caso da frente da educação, o número de integrantes sempre foi significativo, com registro de 86 parlamentares participantes em 1996 – ainda que muitos apenas de forma simbólica, da mesma forma que hoje muitos apenas assinam as listas de

---

<sup>21</sup> Mais uma vez, ressalte-se a necessidade de estudos futuros sobre o impacto da restrição de financiamento empresarial de campanhas a partir das eleições de 2016. É possível que o peso do financiamento na configuração das frentes parlamentares diminua nas próximas legislaturas, mas também é possível que parlamentares continuem a desejar proximidade com grupos de grande capacidade econômica em busca de formas alternativas de financiamento, inclusive para o financiamento de atividades das frentes, que não são fiscalizadas.

participação (FRADE, 1996). A institucionalização da frente, porém, nunca alcançou todo seu potencial: mesmo nesta dissertação, a frente tem pontuação 5 de 8 no índice de institucionalização, entrando apenas de raspão no conjunto de frentes com alto grau de institucionalização<sup>22</sup>, e Frade (1996) já registrava que a frente não tinha reuniões periódicas entre seus integrantes. No caso das frentes da segurança e evangélica, mais uma vez são bancadas que estão entre as maiores do Congresso, mas não entre as mais institucionalizadas. Por esses quatro casos, é possível sugerir que o grau de institucionalização seja um fator menos importante para compreender a capacidade de influência de frentes associadas a grupos de alto poder econômico e grande porte, o que recomendaria a rejeição da hipótese H2.

Na segunda etapa da reflexão, as frentes estão associadas a grupos com menor capacidade de mobilização de recursos financeiros. Ou seja, tanto a frente ambientalista quanto a frente da micro e pequena empresa reúnem seus integrantes a despeito de não oferecerem um incentivo claro para o financiamento de campanhas. Nesses casos, a institucionalização importa para a compreensão da influência? A leitura superficial da tabela-verdade diria, mais uma vez, que não; nenhuma dessas frentes, ambas com um grau de institucionalização bastante elevado, esteve considerada entre as bancadas com alta capacidade de influência. Mas essa pode ser uma conclusão precipitada levando-se em conta os resultados da frente ambientalista, pois o próprio *survey* de influência indicou uma capacidade não desprezível de mobilização da agenda: a frente teve 8,3% das menções, sendo a quinta mais citada. Ou seja, pode-se estar diante de um caso em que a institucionalização contribuiria para a influência, mas em que essa relação é prejudicada pela falta de capacidade econômica dos grupos de interesse. Para investigar melhor essa possibilidade, seria mesmo recomendável repetir o estudo com a amostra expandida de frentes, tanto para verificar outros casos de frentes de grande porte com baixo poder econômico, quanto para repetir o teste de influência da frente ambientalista.

No caso de H2, portanto, a institucionalização certamente não é *per se* uma condição suficiente para indicar um alto grau de influência, mas não se pode rejeitar totalmente a hipótese de que ela seja uma condição relevante dentro de uma combinação específica – por exemplo, grande porte, mas baixo poder econômico – que seria suficiente para determinar um alto grau de influência de uma frente parlamentar. Por isso, rejeita-se apenas parcialmente a hipótese.

---

<sup>22</sup> Considerou-se na subseção 3.3.1 que o ponto de máxima indiferença para a inclusão no conjunto de frentes com alto grau de institucionalização era 4; ou seja, a partir deste ponto elas estariam “mais dentro do que fora” desse conjunto, mas não totalmente dentro.

Os testes de hipótese e as demais informações coletadas ao longo desta pesquisa, portanto, apontam para algumas conclusões relevantes.

O tamanho de uma frente parlamentar é a condição mais importante a determinar a capacidade de uma frente moldar a agenda legislativa. Entretanto, das duas explicações teóricas para essa afirmação, apenas uma se beneficia dos resultados deste estudo: a visão de que as frentes parlamentares servem como canais de difusão de informações dentro do Congresso Nacional, influenciando a agenda indiretamente (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). De fato, quanto maior a frente, maior e provavelmente mais capilar será a rede de difusão de informações, e maior será o espaço de opinião mobilizada (CORADINI, 2010). A explicação alternativa para a importância do tamanho de uma frente parlamentar (FRADE, 1996) não encontra respaldo neste estudo. Segundo a autora, o tamanho de uma frente importa para permitir que ela tenha poder de obstruir ou aprovar projetos de seu interesse em plenário. Porém, segundo os resultados do *survey*, mesmo as frentes de grande porte, à exceção da FPA, não possuem mais do que uma dezena de integrantes ativos. Essa fragilidade fica exposta na estratégia das frentes como a ambientalista e a evangélica, que priorizam a atuação nas comissões onde têm maior capacidade de obstrução.

O grau de institucionalização, por sua vez, tem relevância menor para a determinação da influência de uma frente parlamentar, especialmente se a frente em questão está associada a algum grupo de interesse de grande poder econômico. Evidentemente, um grau mínimo de organização é necessário para que uma frente se mantenha ativa: frentes como a da mineração, ainda que associadas a grupos com grande capacidade econômica, jamais terão influência se sequer se mantêm ativas (subseção 3.2.4). Ainda assim, os dados apontam no sentido de que frentes com grande poder de influência não precisam ser altamente organizadas e institucionalizadas, com institutos próprios, reuniões periódicas e hierarquias rígidas. Isso não necessariamente contraria o argumento de Frade (1996) de que a institucionalização potencializa a capacidade de uma frente obter resultados por meio da aglutinação de parlamentares, mas certamente reduz a importância dessa relação. O grau de institucionalização provavelmente tem mais importância na análise de casos em que a frente não está associada a grupos com grande capacidade econômica; nesses momentos, ter uma organização eficiente pode ser um diferencial importante, como sugere o caso da frente ambientalista; novos estudos são recomendados para esse ponto específico.

A posição estratégica dos integrantes de uma frente parlamentar nas instâncias formais do Congresso, assim como a institucionalização, também pode ser uma característica associada

em caráter secundário a um alto grau de influência. Essa característica poderia ser mais importante para o estudo se frentes de pequeno porte pudessem ser também influentes; porém, como a análise mostrou que tamanho é em si uma condição necessária, e como frentes de grande porte logicamente terão um número maior de integrantes em posições de destaque no Congresso, a análise desta condição parece redundante para futuros estudos.

Este estudo, por fim, indicou que o engajamento dos integrantes de uma frente parlamentar e a relevância dos temas para o eleitorado não são especialmente importantes para a compreensão da influência das bancadas.

Um último ponto pode ser observado, quando à tipologia proposta por Araújo e Silva (2016). Ao menos no que tange a influência das frentes parlamentares, a distinção entre as frentes de *lobby* e de *advocacy* não parece ser especialmente relevante para determinar a capacidade de moldar a agenda: dentre as quatro frentes mais influentes segundo o *survey*, duas estão na primeira categoria (FPA e Frente da Segurança), e duas na segunda categoria (Frente Evangélica e Frente Parlamentar da Saúde, que ficou de fora da amostra do estudo). Essa categoria tipológica tampouco foi relevante para determinar o tamanho das frentes, segundo o resultado do primeiro *survey*. Isso não significa que essa distinção entre *lobby* e *advocacy* não deva ser considerada, já que o tipo de interesse defendido pela frente – difuso ou específico a uma categoria – importa para o estudo das estratégias de atuação. Outros estudos poderão elucidar melhor essas estratégias, focando por exemplo nas formas de engajamento dos parlamentares ou de relacionamento com os grupos de interesse. Quanto à uma segunda categoria tipológica, da abrangência, este estudo mostrou a predominância das frentes amplas nas listas de frentes de grande porte e grande influência. Das dez maiores frentes do Congresso (Tabela 4, p.68), apenas uma (Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia) pode ser classificada como focalizada, e não ampla, e as seis frentes de maior influência também foram frentes amplas. Este dado, provavelmente, é decorrente do modelo analítico proposto, que focou no aspecto reputacional da influência: frentes focalizadas têm muito mais dificuldade de mobilizarem a agenda de modo geral, e serem reconhecidas com tal influência, devido às limitações de seu tema. Vale notar que muitas frentes focalizadas foram citadas no *survey* de influência, mas não em grande escala (Apêndice 5). Ainda assim, esse dado provavelmente reforça a necessidade de novos estudos sobre a influência de frentes parlamentares, especialmente as focalizadas, para entender como esses grupos podem alterar o andamento do processo legislativo de forma incidental, em determinados momentos-chave, como na análise por comissões.

## CONCLUSÃO

As duas perguntas centrais desta pesquisa, que fundamentaram a construção das hipóteses e nortearam todo o projeto eram: 1) qual o grau de institucionalização das frentes parlamentares, e 2) se as frentes mais institucionalizadas são também as mais influentes. Esta dissertação também tinha o objetivo de desenvolver métodos para a medição do grau de institucionalização e do grau de influência das frentes parlamentares, colaborar para o desenvolvimento de uma tipologia para o estudo de frentes parlamentares no Brasil e mapear a composição das frentes parlamentares.

Como visto na seção 3.2 e na Tabela 46, as frentes exibem graus bastante variados de institucionalização. A institucionalização extrema, no entanto, é relativamente rara, com apenas três frentes – FPA, Ambientalista e Microempresa – tendo pontuação alta no índice proposto (ao menos 7, na escala de 1 a 8), e sem uma relação simétrica com o grau de influência. As frentes, na grande maioria, mantêm-se apenas com recursos dos gabinetes parlamentares e raramente têm condições de manter uma agenda periódica de reuniões. O uso da tecnologia, com grupos de mensagem instantânea por WhatsApp, por exemplo, contribui para que os coordenadores das frentes e seus integrantes mais ativos as mantenham como redes latentes de colaboração entre parlamentares simpatizantes dos mesmos temas. Essa descrição, da qual apenas a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária pode ser totalmente excluída, reforça a teoria proposta por Ringe, Victor e Carman (2013) de que as frentes parlamentares atuam primordialmente como redes de difusão de informação no Congresso.

Essa perspectiva de análise das frentes parlamentares implica entender esses grupos como plataformas para o estabelecimento de laços entre deputados e senadores de diferentes partidos e ideologias (GRANOVETTER, 1973). Esses laços não apenas mantêm os congressistas mais bem capacitados, como também elevam o nível geral de *expertise* e informação da legislatura como um todo (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Nesse contexto, o grau de institucionalização demonstra ter uma relevância menor do que o suposto pela teoria (FRADE, 1996); um alto grau de institucionalização não é *per se* uma condição necessária nem suficiente para a eficácia das frentes, embora pareça contribuir nesse sentido em configurações específicas, especialmente quando o grupo de interesse associado à frente tem baixa capacidade econômica. Frentes com um grau médio de institucionalização, sem reuniões periódicas ou apoio externo, conseguem cumprir com sua função de difundir informações e influenciar a agenda legislativa de modo indireto (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), formando espaços de opinião mobilizada (CORADINI, 2010). De todas as

características de uma frente, o tamanho é a mais relevante para a análise, o que reforça a necessidade de um bom método para discernir a real composição desses grupos que vá além das superestimadas listas de assinatura.

Nesse ponto, a pesquisa ofereceu uma alternativa viável para o acompanhamento futuro da composição das frentes parlamentares. Sabe-se há muito que as listas de assinatura para registro não podem ser usadas como indicadores de participação; a grande maioria dos integrantes das frentes não exerce nenhuma atividade, e é muito difícil saber se são simpatizantes do tema ou integrantes meramente fictícios, que assinaram as listas apenas em troca de algum favor (ARAÚJO; SILVA, 2016). Da mesma forma, sempre se suspeitou que o número de frentes em atividade fosse muito menor que as 306 registradas na mesa da Câmara dos Deputados em novembro de 2017. De fato, apenas 214 frentes foram mencionadas na pesquisa, e em 42% delas houve registro de somente um parlamentar.

Foi demonstrada, com esta dissertação, a viabilidade dessa medição por meio de um *survey* de custo relativamente baixo, financiado pelo próprio pesquisador e fundamentado em perguntas simples. Será muito interessante ver este mesmo método sendo usado futuramente para verificar a composição das frentes parlamentares das próximas legislaturas. Isso ajudará a desvendar questões relacionadas a processos de aglutinação e segmentação desses grupos (ARAÚJO; SILVA, 2016), compreender o efeito de trocas de liderança e orientação de governo, e poderá até mesmo servir de contexto global para futuros estudos de caso sobre frentes parlamentares, partidos políticos ou medidas em tramitação.

Quanto à medição da institucionalização, o índice construído para este projeto teve resultado satisfatório, considerando que o objetivo principal era o de comparar a situação de diversos grupos. A medição pode e deve ser aprimorada em estudos de poucos casos, em que o pesquisador terá tempo e recursos para investigar mais a fundo o processo de institucionalização. Em estudos de poucos casos, por exemplo, o pesquisador poderá, se for pertinente, conceber formas mais granulares de mensuração em que fique mais evidente a diferença entre frentes mais novas e mais antigas, ou entre o apoio externo recebido pela FPA e o apoio recebido pela frente ambientalista.

A medição da influência, como exposto ao longo do trabalho, foi limitada pelo próprio conceito em estudo. Como medir a influência adequadamente, ainda mais considerando que as frentes parlamentares afetam o processo legislativo apenas de forma indireta (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013)? A opção pelo método reputacional de medição da influência



(LOWERY, 2013) viabilizou este estudo, mas também significou que as conclusões somente são válidas para a influência amplamente reconhecida; as frentes mais focalizadas, ou com atuação mais pontual em arenas com menos visibilidade, provavelmente ficaram fora do radar desta dissertação. Por isso, é importante reconhecer que novos estudos, com diferentes metodologias, são necessários para explicar com segurança a relação entre institucionalização e influência de frentes parlamentares. A tarefa de encontrar indicadores de resultados para influência é bastante desafiadora (MANCUSO, 2007; BAIRD, 2012); isso, porém, só aumenta a importância de estudos de caso menos descritivos e mais analíticos a respeito da atuação de frentes parlamentares. Estudos de caso serão particularmente importantes no caso de frentes com alta institucionalização, mas poder de influência incerto, como a da microempresa e a ambientalista; da mesma forma, seria importante realizar estudos sobre processos legislativos específicos em que frentes parlamentares de *lobby* focalizadas estejam em evidência; dessa forma, seria possível verificar se essa tramitação foi influenciada de forma decisiva pela atuação de frentes parlamentares que de outra forma não seriam citadas em *surveys* gerais sobre reputação. Poderia ser o caso, por exemplo, da tramitação de uma proposição legislativa sobre algum programa de estímulo aos biocombustíveis.

As informações obtidas com essa pesquisa oferecem ainda outras possibilidades para futuros estudos. Concordando com Araújo e Silva (2016), um caminho em potencial é o estudo do papel das frentes parlamentares no desenvolvimento das carreiras políticas dos congressistas. Os dados sobre a composição das frentes parlamentares indicam que a participação em frentes ou a coordenação desses grupos são parte central da estratégia de muitos deputados e senadores, como Jorginho Mello (PR/SC) e Alex Canziani (PTB/PR), para ganhar evidência junto a seus pares e a eleitores. Os dados poderiam ser usados como ponto de partida para pesquisas específicas sobre a carreira de um ou alguns parlamentares. Outra possibilidade de pesquisa é relacionada ao envolvimento das frentes com os grupos de interesse; seria particularmente interessante investigar mais a fundo o motivo para setores econômicos bastante expressivos, como a mineração e a indústria de transformação, não contarem com frentes parlamentares bem articuladas no Congresso Nacional.

Os dados sobre a composição das frentes parlamentares podem contribuir também para a proposta de tipologia de Araújo e Silva (2016). Grosso modo, as frentes com registro formal podem ser organizadas em três categorias, de acordo com o número de integrantes em atividade e a forma como eles estão organizados: 1) fictícias, quando nenhum parlamentar, nem mesmo o coordenador responsável pelo registro, declara participar da frente; 2) pontuais, quando são

mantidas por apenas um ou poucos parlamentares; e 3) coletivas, quando de fato se organizam em grupos, com participação regular de parlamentares de diferentes partidos.

É uma forma um pouco diferente da classificação por tamanho proposta por Frade (1996), que simplesmente dividiu as frentes em pequeno, médio e grande porte, porque leva em conta mais a forma de organização que o tamanho em si; além disso, considera o efeito que essa forma de organização tem sobre a atuação da frente parlamentar. As frentes fictícias são apenas isso: fictícias; não mais do que um mero registro na mesa da Câmara que não se traduziu em atividade relevante. As frentes coletivas, por sua vez, seriam o mais próximo do ideal descrito por Ringe, Victor e Carman (2013) de redes de difusão de informação permeando o Congresso Nacional; são frentes relativamente raras na atual legislatura, mas com grande destaque entre as frentes com reputação de grande influência. Por fim, as frentes pontuais, mantidas por um ou alguns parlamentares, seriam aquelas em que a função primordial dependeria principalmente da origem da frente – exógena ou endógena (ARAÚJO; SILVA, 2016) – e da motivação do parlamentar-empresendedor e do grupo de interesse em questão. Algumas dessas frentes pontuais, como a frente das universidades comunitárias, servem principalmente como forma de projeção ao mandato do deputado-coordenador; seria possível afirmar que a função primordial dessa frente é a distributiva (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013), por conferir ao parlamentar-líder recursos que de outra forma não lhe estariam disponíveis, ou simbólica, de sinalização de preferências para seus pares e eleitores (RINGE; VICTOR; CARMAN, 2013). Outras dessas frentes, porém, têm caráter primordialmente informativo, com o parlamentar-líder servindo de ponte entre o grupo de interesse e uma rede de congressistas que, embora não atue ostensivamente em nome da frente, permanece alerta para votações e tramitações. Seria possível supor que frentes pontuais exógenas tenderiam mais a servir aos interesses do grupo de pressão, atuando como redes difusoras de informação, e que frentes pontuais endógenas serviriam mais aos interesses dos parlamentares-líderes, de modo distributivo ou simbólico. Essa questão, no entanto, somente poderá ser respondida com mais pesquisa.

Por fim, a pesquisa futura sobre as frentes parlamentares precisa estar atenta às constantes mudanças nas regras do jogo. Como se afirmou ao longo desta dissertação, a proibição do financiamento empresarial de campanha a partir de 2016 poderá afetar a relação entre poder econômico, institucionalização e influência. Será preciso olhar com cuidado a dinâmica eleitoral de 2018 para observar a magnitude de formas ocultas de financiamento. É de se esperar que os interesses de importantes setores econômicos continuarão a se refletir na dinâmica de campanha; da mesma forma, é de se esperar que a participação em frentes

parlamentares de *lobby* continuará a ser premiada, como verificou Santos (2016), ainda que isso passe a ocorrer de modo menos transparente. Entretanto, caso o poder econômico dos grupos de interesse passe a ter importância menor para a dinâmica parlamentar, será muito interessante observar se frentes parlamentares de *lobby* perderam engajamento ou se *desinstitucionalizaram* em algum grau. Por último, outro ponto que merece atenção é a possibilidade de regulamentação do *lobby*, segundo projeto de lei (1202/2007) em tramitação na Câmara. Será importante observar se a regulamentação do *lobby* prejudicará as frentes parlamentares, já que grupos de interesse teriam menos interesse em usar as frentes para se legitimarem no Congresso Nacional, ou se essa regulamentação favorecerá as frentes, por incentivar outros grupos de interesse que hoje mantêm certa distância do Parlamento a se aproximarem. Será importante também observar se a regulamentação permitirá a coleta de dados sobre a atividade de *lobby*, o que potencialmente ajudaria no estudo sobre as frentes parlamentares – evidenciando, por exemplo, um eventual financiamento de atividades.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 1988, 3-55.

AINSWORTH, S., & AKINS, F. The informational role of caucuses in U.S. Congress. *American Politics Quarterly*, 25(4), outubro de 1997, 407-430.

ARAGÃO, M. *Grupos de pressão no congresso nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAÚJO, S., & SILVA, R. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016.

BACHARACH, P., & BARATZ, M. Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 1962, 947-952.

BAIRD, M. (2012). *O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Ciência Política); Universidade de São Paulo, 2012.

BANFIELD, E. *Political influence*. Nova York: Free Press. 1961.

BOLOGNESI, B. Institucionalização Partidária: a proposta de uma ferramenta bidimensional para indicadores empíricos . *36º Encontro Nacional da Anpocs*. Águas de Lindoia, 2012.

BRASIL. Ato da Mesa n. 69, de 10 de novembro de 2005. *Diário da Câmara dos Deputados*. 11 de novembro de 2005. Acesso em: 5 de Fev de 2018, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 12, de 1o de setembro de 2015. 2 de setembro de 2015. *Diário Oficial da União*, p. 1.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 24, de 11 de dezembro de 2017. 12 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, p. 3.

BRASIL. (s.d.). *Frentes e grupos parlamentares - Portal da Câmara dos Deputados*. Acesso em: 5 de Fev de 2018, disponível em Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>

BURSTEIN, P., & LINTON, A. The impact of political parties interest groups and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns. dezembro de 2002. *Social Forces*, 81(2), 381-408.

BURT, R. The network structure of social capital. *Research in Organizational Behaviour*, 22, ano:2000, 345-423.

CARPENTER, D., ESTERLING, K., & LAZER, D. The strength of weak ties in lobbying networks. *Journal of Theoretical Politics*, 10, ano: 1998, 417-444.

COLLIER, D., SEAWRIGHT, J., & BRADY, H. *Qualitative versus quantitative: what might this distinction mean?* Newsletter of the American Political Science Association, vol. 1, n. 1, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Retratos da sociedade brasileira - problemas e prioridades*. Confederação Nacional da Indústria, Brasília, 2017. Acesso em: 8 de fevereiro de 2018, disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-36-problemas-e-prioridades/>

CORADINI, O. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, junho de 2010, pp. 241-256.

CORRÊA, L. C. *Veto players e processo decisório: estudo do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados*. Belém: Dissertação (mestrado em Ciência Política); Universidade Federal do Pará, 2015.

DAHL, R. The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), ano:1957, 201-215.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *A bancada da educação no Congresso Nacional brasileiro: perfil e agenda*. Brasília, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Os Cabeças do Congresso Nacional - Ano 2017*. Brasília.

DIMAGGIO, P., & POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. Em P. DIMAGGIO, & W. POWELL, *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. , pp. 63-82). Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DUSA, A. 2017. Acesso em: 7 de fevereiro de 2018, disponível em QCA with R: a comprehensive resource: <https://bookdown.org/dusadrian/QCAbook/>

FERREIRA JÚNIOR, N. Processo legislativo e lobby: estudo da percepção institucional dos agentes de lobby pela Câmara dos Deputados e graus de colaboratividade. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, ano:1998, 81-106.

FRADE, L. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional brasileiro: 1995 - 1996*. Brasília: Dissertação (Mestrado em Ciência Política); Universidade de Brasília, 1996.

FRASSÃO, C. *Lobby e proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior*. São Paulo: Dissertação (mestrado em Ciência Política); Universidade de São Paulo, 2017.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), maio de 1973, 1360-1380.

GUIÃO, V., & CRUZ, V. Saúde Suplementar na Câmara dos Deputados - uma análise do perfil e da atuação da bancada da saúde. *9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2017*. Montevideú, 2017.

HAMMOND, S. Congressional caucuses and party leaders in the House of Representatives. *Political Science Quarterly*, 106(2), verão 1991, 277-294.

HAMMOND, S. *Congressional caucuses in national policymaking*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

HODGSON, G. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), março de 2006, 1-25.

HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies* (7 ed.). New Haven: Yale University, 1968.

KING, G., KEOHANE, R., & VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LIMA, M. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política . *Revista Agenda Política* , 4(3), setembro/dezembro de 2016, 90-119.

LOWERY, D. Lobbying influence: meaning, measurement and missing. *Interest Groups and Advocacy*, 2(1), março de 2013, 1-26.

MAHONEY, J., & THELEN, K. A theory of institutional change. Em J. MAHONEY, & K. THELEN, *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, S., & SCULLY, T. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MANCUSO, W. *O lobby da indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: Humanitas Edusp, 2007.

MARCH, J., & OLSEN, J. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press, 1989.

MENDES, A. *A Política da Política de Esporte: uma análise da Frente Parlamentar do Esporte e da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura*. Curitiba: Tese (doutorado em Políticas Públicas); Universidade Federal do Paraná, 2017.

MEYER, J., & ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), setembro de 1977, 340-363.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*. Working paper n. 222, Kellogg Institute, Notre Dame, 1996.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EdUSP (tradução de Fabio Fernandez), 1999.

PARAGUASSU, L., & MARCELLO, M. TSE quer controlar influência das igrejas nas eleições, diz Gilmar Mendes. *Reuters*. 8 de março de 2017. Acesso em: 19 de fevereiro de 2018, disponível em <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN16F2TZ-OBRTTP>

PERES, P. *Sistema Partidário e Institucionalização Democrática: análise das teorias de sistemas partidários, do conceito de institucionalização e de suas formas de mensuração*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000. Acesso em: 5 de fevereiro de 2018, disponível em <http://works.bepress.com/pauloperes/16/>

PRZEWORSKI, A. Institutionalization of voting patterns, or is mobilization a source of decay? *The American Political Science Review*, 69(1), março de 1975, 49-67.

RAGIN, C. *Redesigning social inquiry: fuzzy-sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAGIN, C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California, 2014.

RAMACHANDRAN, K., & TSOKOS, C. *Mathematical statistics with applications*. (1, Ed.) Cambridge: Academic Press, 2009.

RANDALL, V., & SVASAND, L. Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8(1), 2002, 5-29.

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos*(41), março de 1995, 40-57.



RINGE, N., VICTOR, J., & CARMAN, C. *Bridging the information gap: legislative member organizations as social networks in the United States and the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan, 2013.

SANTOS, B. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. Belo Horizonte: Tese (Doutorado em Direito); Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SANTOS, L. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas : análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Brasília: Tese (Doutorado em Ciências Sociais); Universidade de Brasília, 2007.

SANTOS, M. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 3(1), março de 2014, 52-70.

SANTOS, M., MANCUSO, W., BAIRD, M., & RESENDE, C. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Texto para discussão n. 2334, IPEA, Rio de Janeiro, 2017.

SANTOS, R., & SAMPAIO, T. Análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica (2011-2015). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 6(2), 2015, 1-22.

SCHMIDT, V. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, 303-326.

SCHNEIDER, C., & WAGEMANN, C. *Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: University of Cambridge Press, 2012.

SENA, V. P. (2007). *Frentes parlamentares proliferam no Legislativo Federal*. DIAP, Brasília.

SILVA, G. *Impactos das Frentes Parlamentares na Dinâmica do Congresso Nacional durante a Presidência do Partidos dos Trabalhadores (52° a 54° Legislatura)*. Brasília: Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais); Universidade de Brasília, 2014.

SILVA, R. *Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação*. Brasília: Tese (Doutorado em Ciência Política); Universidade de Brasília, 2013.

SILVA, R., & ARAÚJO, S. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 2013, 19-50.

SIMIONATTO, I., & COSTA, C. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, 24, julho a dezembro de 2012, 215-237.

TARDÁGUILA, C., & KAPA, R. Mais de 60% dos deputados que votaram pacote anticorrupção têm registros judiciais. *Revista Piauí*, 30 de novembro de 2016. Acesso em: 19 de fev. de 2018, disponível em <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2016/11/30/camara-deputados-pacote-corrupcao/>

THOMAS, C. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004.

VEGA, A. Congressional Informal Groups as Representative Responsiveness. *The American Review of Politics*, 14, outono de 1993, 355-373.

VICTOR, J., & RINGE, N. The Social Utility of Informal Institutions: Caucuses as Networks in the 110th U.S. House of Representatives. *American Politics Research*, 37(5), setembro de 2009, 742-766.

VIGNA, E. (). Bancada ruralista: um grupo de interesse. *Argumento*, 8, dezembro de 2001, 1-52.

## APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO SOBRE INFLUÊNCIA

1. Quais são as frentes parlamentares mais influentes do Congresso Nacional, por ordem de influência? (Responda ao menos uma frente, máximo cinco)
  
2. Qual o fator mais importante para que uma frente parlamentar tenha influência?
  - a. Grande quantidade de parlamentares integrantes
  - b. Atuação do parlamentar-coordenador e aliados próximos
  - c. Relevância do tema
  - d. Financiamento externo para organização de eventos, comunicação
  
3. De que maneira é percebida, predominantemente, a influência de uma frente parlamentar?
  - a. Capacidade de influenciar a orientação de voto
  - b. Capacidade de indicar relatores, integrantes de comissões
  - c. Capacidade de difundir informações entre parlamentares no processo de debate
  - d. Capacidade de difundir informações na sociedade civil
  
4. Com que frequência você tratou, ao longo deste ano, com deputados ou senadores atuando em nome de frentes parlamentares?
  - a. Frequentemente
  - b. Ocasionalmente
  - c. Raramente
  - d. Nunca

5. Com que frequência você tratou, ao longo deste ano, com servidores legislativos atuando em nome de frentes parlamentares?
- Frequentemente
  - Ocasionalmente
  - Raramente
  - Nunca
6. Com que frequência você tratou, ao longo deste ano, com visitantes (assessores, presidentes de associações, etc.) atuando em nome de frentes parlamentares?
- Frequentemente
  - Ocasionalmente
  - Raramente
  - Nunca
7. Você participa de algum grupo de WhatsApp de frente parlamentar?
- Sim
  - Não
8. Há quanto tempo você trabalha no Legislativo?
9. Qual a natureza do seu cargo no gabinete?
- Chefia do gabinete
  - Assessoria técnica
  - Assessoria regimental

- d. Funções administrativas (secretaria, telefonia, agenda pessoal do líder, apoio administrativo e de informática, assessoria de imprensa, etc.)
- e. Outro (especifique)

10. Você trabalha atualmente no gabinete de que liderança?

**APÊNDICE 2 – RELAÇÃO COMPLETA DE FRENTES PARLAMENTARES,  
SEGUNDO SURVEY**

<b>Nome</b>	<b>Tamanho mínimo</b>	<b>Tamanho estimado</b>	<b>Tamanho máximo</b>
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	104	119	134
Frente Parlamentar Mista da Educação	32	41	50
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	30	39	48
Frente Parlamentar da Segurança Pública	28	36	44
Frente Parlamentar da Saúde - FPS	20	28	35
Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	18	24	31
Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa	16	23	29
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres	11	16	22
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Soberania Nacional	11	16	22
Frente Parlamentar Ambientalista	9	15	20
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo - FRENTUR	9	15	20
Frente Parlamentar Mista pela Competitividade da Cadeia Produtiva do Setor Químico, Petroquímico e de Plástico	8	13	18
Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância	7	11	16
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Consumidor	7	11	16
Frente Parlamentar da Indústria de Máquinas e Equipamentos - FPMAQ	6	10	14
Frente Parlamentar Mista do Café	6	10	14

Frente Parlamentar pelo Controle de Armas, pela Vida e Paz	6	10	14
Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Carvão Mineral	6	10	14
Frente Parlamentar da Engenharia, Infraestrutura e Desenvolvimento Nacional	5	8	12
Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	5	8	12
Frente Parlamentar em defesa da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF)	5	8	12
Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Rodoviária Federal	5	8	12
Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana	5	8	12
Frente Parlamentar pela Valorização do Setor Sucroenergético	5	8	12
Frente Parlamentar de Defesa e Valorização da Produção Nacional de Uvas, Vinhos, Espumantes e Derivados	5	8	12
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social	5	8	12
Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa das Pessoas com Deficiência	5	8	12
Frente Parlamentar Mista da Família e Apoio à Vida	5	8	12
Frente Parlamentar Mista de Logística de Transportes e Armazenagem - FRENLOG	5	8	12
Frente Parlamentar Municipalista	5	8	12
Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)	5	8	12
Frente Parlamentar Brasil-China	4	7	10
Frente Parlamentar da Assistência Técnica e Extensão Rural (Frente de ATER)	4	7	10

Frente Parlamentar em Apoio à Adoção no Brasil do Ciclo Completo de Polícia	4	7	10
Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família	4	7	10
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos (geral)	4	7	10
Frente Parlamentar Mista da Agricultura Familiar	4	7	10
Frente Parlamentar Mista da Erva-Mate	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Pesca e Aquicultura	4	7	10
Frente Parlamentar de Defesa e Desenvolvimento do Rio São Francisco	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Lavoura Cacaueira, da CEPLAC e do Cacau Cabruca	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Comércio, Serviço e Empreendedorismo	4	7	10
Frente Parlamentar Mista do Envelhecimento Ativo	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Petrobras	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Bancos Públicos	4	7	10
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas e Alagados	4	7	10
Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais	4	7	10
Frente Parlamentar Mista de Combate às Drogas	4	7	10
Frente Parlamentar de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer	3	5	8



Frente Parlamentar em Apoio à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa da Saúde Indígena	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa das Apaes	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa do Fisco	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias	3	5	8
Frente Parlamentar em Prol da Construção do Hospital do Câncer no Grupo Hospitalar Conceição (GHC), Porto Alegre/RS	3	5	8
Frente Parlamentar Mista de Infraestrutura Viária e Mobilidade Urbana	3	5	8
Frente Parlamentar Mista do Biodiesel	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Correios	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Animais	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Municípios Brasileiros	3	5	8
Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional - FPSAN	3	5	8
Frente Parlamentar em Defesa da Conclusão das Obras de Duplicação da BR 116, trecho Guaíba-Pelotas/RS	3	5	8
Frente Parlamentar Mista da Indústria - FPMI	3	5	8
Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro (Proantar)	3	5	8

Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais do Brasil	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Conselhos Tutelares do Brasil	3	5	8
Frente Parlamentar Mista José Alencar pelo Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Confecção no Brasil	3	5	8
Frente Parlamentar Mista pela Educação do Campo - FPMEDOC	3	5	8
Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS	3	5	8
Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	3	5	8
Frente Parlamentar Mista pelo Desenvolvimento da Navegação Fluvial na Amazônia	3	5	8
Frente Parlamentar Mista de Combate às Hepatites Virais	2	3	6
Frente Parlamentar Brasil-Japão	2	3	6
Frente Parlamentar da Medicina	2	3	6
Frente Parlamentar de Atenção Integral à Saúde do Homem	2	3	6
Frente Parlamentar de Comunicação - FreCom	2	3	6
Frente Parlamentar de Doenças Raras	2	3	6
Frente Parlamentar de Incentivo à Captação e Doação de Órgãos	2	3	6
Frente Parlamentar de Preservação da Memória e do Patrimônio Ferroviário	2	3	6

Frente Parlamentar do Automobilismo Brasileiro	2	3	6
Frente Parlamentar do Transporte Público - FPTP	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa da Cruz Vermelha	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Federal	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa dos Agentes Penitenciários	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos dos Autistas	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa dos Motociclistas	2	3	6
Frente Parlamentar Franco Montoro em Defesa do Parlamentarismo	2	3	6
Frente Parlamentar Mista da Água	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Apoio à Concretização da Revisão Territorial dos Municípios	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Incentivo à Geração de Eletricidade por meio de Energias Renováveis	2	3	6
Frente Parlamentar Mista Economia Digital e Economia Colaborativa	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em " Apoio às Cidades Inteligentes e Humanas "	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Brasileira de Bebidas	2	3	6

Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Lotéricos	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos setores Coureiro-Calçadista e Moveleiro	2	3	6
Frente Parlamentar Mista para a Sustentabilidade do Vale do Ribeira	2	3	6
Frente Parlamentar Mista por um Brasil sem Jogos de Azar	2	3	6
Frente Parlamentar para Modernização do Centro de Lançamento de Alcântara, no estado do Maranhão.	2	3	6
Frente Parlamentar para o Desenvolvimento da Indústria Eletroeletrônica Nacional	2	3	6
Frente Parlamentar pela Administração	2	3	6
Frente Parlamentar pela Aprovação das Dez Medidas contra a Corrupção Propostas pelo MPF	2	3	6
Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular -FrenteCom	2	3	6
Frente Parlamentar de Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa da Implantação do Plano Nacional de Educação	2	3	6
Frente Parlamentar em Defesa da Propriedade Intelectual e de Combate à Pirataria	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Políticas Públicas de Juventude	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Bombeiros Voluntários	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Protagonismo Infantojuvenil	2	3	6

Frente Parlamentar Mista de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Combate ao Câncer	2	3	6
Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa do Acesso à Justiça	2	3	6
Frente Parlamentar Mista dos Aeronautas - FPAer	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Aposentados e Pensionistas	2	3	6
Frente Parlamentar Mista do Artesão e Apoio do Artesanato Brasileiro	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público	2	3	6
Frente Parlamentar Mista para a Desoneração dos Medicamentos	2	3	6
Frente Parlamentar Mista pelo Fortalecimento das Câmaras Municipais e Vereadores	2	3	6
Frente Parlamentar Mista Pró-Gás Natural	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Ensino Técnico e Profissionalizante	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos da Classe Trabalhadora	2	3	6
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Livro, da Leitura e da Biblioteca	2	3	6
Frente Parlamentar contra o Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	1	2	3
Frente Parlamentar da Apicultura e Meliponicultura	1	2	3
Frente Parlamentar da Cafeicultura	1	2	3
Frente Parlamentar da Indústria Pública de Medicamentos	1	2	3

Frente Parlamentar em Apoio e Fortalecimento da Mídia Regional	1	2	3
Frente Parlamentar da Mineração	1	2	3
Frente Parlamentar da Odontologia	1	2	3
Frente Parlamentar da Radiodifusão	1	2	3
Frente Parlamentar de Apoio a Duplicação da BR 222, Trecho de Fortaleza (CE) a Marabá (PA)	1	2	3
Frente Parlamentar de Prevenção de Incêndios	1	2	3
Frente Parlamentar de Regularização Fundiária	1	2	3
Frente Parlamentar do Rodeio	1	2	3
Frente Parlamentar dos Transportadores de Turismo e Fretamento	1	2	3
Frente Parlamentar em Apoio a Cadeia Produtiva do Leite e seus Derivados	1	2	3
Frente Parlamentar em Apoio à Duplicação da BR 251, no Trecho entre Montes Claros a Salinas - MG	1	2	3
Frente Parlamentar em Apoio à Indústria de Construção Civil e do Mercado Imobiliário	1	2	3
Frente Parlamentar em Apoio à Ovinocaprinocultura -FrenteOVINO	1	2	3
Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Bacia Hidrográfica do Rio Doce	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Cadeia Produtiva da Reciclagem	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Caixa Econômica Federal (CEF)	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Construção Naval e Conteúdo Nacional	1	2	3

Frente Parlamentar em Defesa da Cultura Luso-Brasileira	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Desburocratização	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Mobilidade Humana	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Judiciária (Civil)	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Previdência Social Rural	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Redução do Preço da Energia Elétrica no Brasil	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Restauração do Programa Farmácia Popular	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa da Vaquejada como Evento Desportivo e Cultural	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa das Comunidades Terapêuticas, Acolhedoras e APAC'S	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa do Escotismo no Brasil	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa dos Consumidores de Energia Elétrica, Combustíveis e Telefonia	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa dos Portos, Hidrovias e Navegação do Brasil	1	2	3
Frente Parlamentar Mista Brasil- Cabo Verde	1	2	3
Frente Parlamentar Mista Brasil-Peru-China pró Ferrovia Bioceânica	1	2	3
Frente Parlamentar Mista da Causa QESA	1	2	3
Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias	1	2	3

Frente Parlamentar Mista de Combate ao Bullying e Outras Formas de Violência	1	2	3
Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação	1	2	3
Frente Parlamentar Mista de Manutenção das Unidades de Saúde	1	2	3
Frente Parlamentar Mista de Práticas Integrativas em Saúde (Frente Holística)	1	2	3
Frente Parlamentar Mista de Segurança Pública em Defesa dos Municípios	1	2	3
Frente Parlamentar Mista dos Municípios Produtores de Água	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Apoio ao Nióbio e as Pedras Preciosas -Frente do Nióbio	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Advocacia-Geral da União	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Bolsa de Estudo	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Economia Solidária e da Economia Criativa - FESEC	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Energia Alternativa	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Marítima Brasileira	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Energias Renováveis, Eficiência Energética e Portabilidade da Conta de Luz	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Cinema e das Artes Visuais	1	2	3



Frente Parlamentar Mista em Defesa do Desenvolvimento do Semiárido do Nordeste	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Futsal	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Presidencialismo Participativo	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Setor de Transporte Rodoviário de Cargas	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Canais de Rádios e TVs Comunitárias	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Despachantes Documentalistas	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União (FREJUSMPU)	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa e Desenvolvimento da Profissão de Bombeiro Civil	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Hemobrás	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Favor dos Profissionais do Sistema Socioeducativo	1	2	3
Frente Parlamentar Mista para Investimentos Federais na Educação	1	2	3
Frente Parlamentar Mista para Refugiados e Ajuda Humanitária	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pela Causa da Prematuridade	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pela Criação da Indústria de Petróleo e Gás no Brasil	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pela Defesa, Apoio e Fortalecimento da Região Integrada de	1	2	3

Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno -FPRIDE			
Frente Parlamentar Mista pela Internet Livre e Sem Limites	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pelo Fim da Contribuição Sindical Obrigatória	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pelo Fortalecimento das Relações Brasil-Coreia do Sul	1	2	3
Frente Parlamentar Nacional em Defesa da Renovação das Concessões do Setor Público de Energia Elétrica	1	2	3
Frente Parlamentar Para a Liberdade Religiosa do Congresso (Mista)	1	2	3
Frente Parlamentar pela Defesa, Apoio e Fortalecimento da Bicicleta como meio de transporte e atividade esportiva	1	2	3
Frente Parlamentar pela Qualidade da Hotelaria Brasileira	1	2	3
Frente Parlamentar pela Renegociação da Dívida dos Estados e do Distrito Federal	1	2	3
Frente Parlamentar pelo Setor de Bovinocultura do Leite	1	2	3
Frente Parlamentar do Desenvolvimento da Agroecologia e Produção Orgânica	1	2	3
Frente Parlamentar de Revitalização dos Rios do Brasil	1	2	3
Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana	1	2	3
Frente Parlamentar em prol da recuperação da BR-319	1	2	3
Frente Parlamentar Mista da Geografia Estatística e Meio Agroambiental - GEMA	1	2	3
Frente Parlamentar Mista do Esporte	1	2	3

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Juventude e Combate às Drogas	1	2	3
Frente Parlamentar Mista em Defesa das Vítimas de Violência	1	2	3
Frente Parlamentar Mista para o Aperfeiçoamento da Justiça Brasileira	1	2	3
Frente Parlamentar Mista Pela Auditoria da Dívida Pública com Participação Popular	1	2	3
Frente Parlamentar Mista pela Profissionalização dos Executivos do Futebol	1	2	3
Frente Parlamentar Mista, Câmara e Senado, da Suinocultura	1	2	3

**APÊNDICE 3 – CÓDIGO USADO PARA MODELO QCA EM R**

```
#Carregar pacotes
```

```
library(lattice); library(arm); library(xtable); library(foreign);  
library(psych);
```

```
library(directlabels); library(betareg); library(VIM);  
library(base); library(plyr);
```

```
library(dplyr); library(QCA); library(SetMethods); library(venn)
```

```
#Definir diretório
```

```
setwd("~/QCA")
```

```
#Carregar dados
```

```
mydata <- read.csv("qca.csv", row.names=1, header = TRUE, sep = ",",  
dec = ".")
```

```
#Checar nomes das variáveis e casos
```

```
names(mydata)<-c("inst","size","econ","rele","engg","stra","infl")
```

```
names(mydata)
```

```
row.names(mydata)
```

```
#Calibrar dados
```

```
INST <- calibrate(mydata$inst, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,  
c=4, i=8", logistic = TRUE)
```

```
SIZE <- calibrate(mydata$size, type = "fuzzy", thresholds = "e=3,  
c=10, i=36", logistic = TRUE)
```

```
ECON <- calibrate(mydata$econ, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,  
c=0.5, i=1", logistic = TRUE)
```

```
RELE <- calibrate(mydata$rele, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,  
c=5, i=33", logistic = TRUE)
```

```
ENGG <- calibrate(mydata$engg, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,
```

```

c=1, i=2", logistic = TRUE)
STRA <- calibrate(mydata$stra, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,
c=1.5, i=4", logistic = TRUE)
INFL <- calibrate(mydata$infl, type = "fuzzy", thresholds = "e=0,
c=0.05, i=0.2", logistic = TRUE)
fuzzydata <- as.data.frame(cbind(INST, SIZE, ECON, RELE, ENGG, STRA,
INFL))
rm(INST, SIZE, ECON, RELE, ENGG, STRA, INFL)

#Calcular cenários
#Relação de necessidade

conds <-subset(fuzzydata,select=c("INST", "SIZE", "ECON", "RELE",
"ENGG", "STRA"))

relnec <- pof(conds,INFL,fuzzydata,relation = "nec")

ssnec <- superSubset(fuzzydata, relation = "necessity", outcome =
"INFL",
conditions = "INST, SIZE, ECON, RELE, ENGG, STRA",
incl.cut = 0.9, cov.cut = 0.6)

#Relação de suficiência

relsuf <- pof(conds,INFL,fuzzydata,relation = "suf")

sssuf <- superSubset(fuzzydata, relation = "sufficiency", outcome =
"INFL",
conditions = "INST, SIZE, ECON, RELE, ENGG, STRA",
incl.cut = 0.75, cov.cut = 0.6)

fuzzydatab <- fuzzydata[,c(-4,-5)]

#Tabela-verdade

tt <- truthTable(fuzzydatab,outcome = "INFL", show.cases = TRUE,
incl.cut = 0.75)

```

```
#Diagrama de Venn
```

```
venn(tt, counts = TRUE)
```

#### APÊNDICE 4 – RESULTADOS DO *SURVEY* DE INFLUÊNCIA

<b>Nome</b>	<b>Estimativa</b>	<b>Erro</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>
Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA	75%	10%	85%	65%
Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional	33%	11%	44%	23%
Frente Parlamentar da Segurança Pública	20%	9%	29%	11%
Frente Parlamentar da Saúde	13%	8%	21%	6%
Frente Parlamentar Ambientalista	8%	6%	15%	2%
Frente Parlamentar Municipalista	8%	6%	15%	2%
Frente Parlamentar de Apoio às Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop)	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar Mista da Indústria - FPMI	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar da Mineração	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar Mista da Educação	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Consumidor	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância	3%	4%	7%	-1%
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista de Combate ao Câncer	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar de Apoio ao Esporte	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar contra o Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista da Agricultura Familiar	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa das Pessoas com Deficiência	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Hemobrás	2%	3%	5%	-1%

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Pesca e da Aquicultura	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar em Defesa do Setor Elétrico Brasileiro	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista da Família e Apoio à Vida	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e a Falsificação	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria de Bebidas	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUS	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União (FREJUSMPU)	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar Mista por um Brasil sem Jogos de Azar	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar pela Aprovação do Marco Regulatório dos Jogos no Brasil	2%	3%	5%	-1%
Frente Parlamentar pela Prevenção da Violência e Redução de Homicídios	2%	3%	5%	-1%