



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Matteo de Barros Manes

**Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio
legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56^a
Legislatura**

Rio de Janeiro

2022

Matteo de Barros Manes

Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof.^a Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

M274 Manes, Matteo de Barros.
Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura / Matteo de Barros Manes. – 2022.
77f.: il.

Orientadora: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder legislativo – Brasil – Teses. 2. Governos de coalizão – Brasil - Teses. 3. Partidos políticos – Brasil - Teses. 4. Agricultura e estado – Brasil – Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 342.52(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Matteo de Barros Manes

Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 8 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Jairo Cesar Marconi Nicolau
Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Ao Lucas.

AGRADECIMENTOS

Com dois anos intensos, ainda mais com boa parte deles durante uma pandemia, eu não teria conseguido terminar este trabalho sem a ajuda de muitas pessoas.

Agradeço primeiramente à minha família: meus pais, José e Monica; minhas irmãs, Maria Luiza, Bel, Rita e Laura; minha tia, Luzia, e Gustavo, já praticamente irmão. E através deles agradeço a toda essa enorme família, que cresce num ritmo avassalador, e que fizeram dos períodos longe dos estudos serem uma necessária distração.

Aos amigos, que mesmo durante o período afastado se fizeram presentes dentro do possível, e pela paciência que tiveram comigo, principalmente no período da escrita deste trabalho.

À Argelina, minha orientadora, sempre atenciosa mesmo quando era eu quem me atrasava com entregas. Nossas conversas e suas sugestões me ajudaram a dar sentido à confusão do que eu tinha em mente. Agradeço pela sua generosidade.

Agradeço à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e principalmente a todos no IESP, professores, técnicos, alunos e colegas de turma, que colaboraram para que estes tenham sido dois anos de muito aprendizado. Ao PPGCP da Unirio e ao Fábio Kerche, que me acolheram durante um período. E aos professores e colegas do IRID-UFRJ que me colocaram nesta trajetória, em especial à Daniele Dionísio, Adriana Marques e Diogo Dario.

Agradeço à Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ pelo apoio financeiro neste período de trabalho.

E por fim, agradeço à Carol que me incentivou ao longo dos últimos 6 anos, quando primeiro cogitei largar tudo para recomeçar em outra área. Acima de tudo, agradeço pelo carinho, paciência e por escolher partilhar a vida comigo. Sem você eu não teria chegado até aqui.

RESUMO

MANES, M. *Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura*. 2022. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta dissertação visa contribuir para o entendimento sobre as bancadas temáticas e frentes parlamentares no processo legislativo brasileiro. Aproveitando-se da estratégia do início do governo Bolsonaro em negociar apenas com essas organizações, procurou-se compreender se esta é uma alternativa viável do Executivo para obter apoio legislativo. Para tanto, é feita breve discussão sobre a literatura de coalizões, com maior atenção para o contexto brasileiro, e os estudos sobre essas organizações de membros do legislativo. Depois, é feita análise sobre a bancada ruralista na Câmara dos Deputados durante a 56ª legislatura e sua relação com os outros partidos e o Executivo. Demonstra-se que os deputados ruralistas são mais disciplinados que a média da Câmara, e não se distinguem do deputado médio de seus partidos, mesmo em temáticas de seu interesse ou proposições do Executivo. Conclui-se que não há evidências de que as bancadas temáticas e frentes parlamentares conseguem incentivar um comportamento parlamentar independente dos partidos.

Palavras-chave: Bancadas temáticas. Frentes parlamentares. Governo de coalizão. Relação Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

MANES, M. *Thematic caucuses as an alternative for creating legislative coalitions: the relation between the Executive and the rural caucus in the 56th legislature*. 2022. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This dissertation aims to contribute to the understanding of the thematic caucuses and parliamentary fronts in the Brazilian legislative process. Taking advantage of the early Bolsonaro government strategy of negotiating only with these organizations, we sought to understand whether this is a viable alternative for the Executive to obtain legislative support. To this end, a brief discussion is made on the literature of coalitions, with greater attention to the Brazilian context, and studies on these legislative members organizations. Afterwards, an analysis is made of the ruralist caucus in the Brazilian Chamber of Deputies during the 56th legislature and its relationship with the other parties and the Executive. It is demonstrated that members of the thematic caucus are more disciplined than the average representative of the Chamber, and they do not differ from the average representative of their parties, even in subjects of the caucus' interest or propositions of the Executive. It concludes that there is no evidence that thematic caucuses are able to encourage parliamentary behavior independent of parties.

Keywords: Thematic caucuses. Coalition Government. Executive-Legislative relations.

LISTA DE TABELAS

Tabela	1 - Coesão em todas as proposições*	48
Tabela	2 - Disciplina em todas as proposições*	49
Tabela	3 - Coesão em matérias substantivas	51
Tabela	4 - Disciplina em matérias substantivas	52
Tabela	5 - Coesão em proposições de temáticas de interesse	54
Tabela	6 - Disciplina em proposições de temáticas de interesse	55
Tabela	7 - Disciplina em proposições do Executivo	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPADR	Comissão de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento rural
CSPCCO	Comissão de segurança pública e combate ao crime organizado
DEM	Democratas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FP	Frente Parlamentar
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPE	Frente Parlamentar Evangélica
FPN	Frente Parlamentar Nacionalista
FPS	Frente Parlamentar da Saúde
IPA	Instituto Pensar Agro
LMO	Legislative members organizations
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPV	Medida Provisória
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PLO	Projeto de Lei Ordinária
PLP	Projeto de Lei Complementar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PP	Progressistas
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSC	Partido Social Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	GOVERNOS DE COALIZÃO	12
1.1	Teoria de coalizão	12
1.2	Presidencialismo de coalizão	18
2	BANCADAS TEMÁTICAS E FRENTES PARLAMENTARES	24
2.1	Definição e função das bancadas	24
3	BANCADA RURALISTA NA 56 LEGISLATURA	36
3.1	Quem faz parte de uma bancada temática?	37
3.2	Relação Executivo-Legislativo no Governo Bolsonaro	40
3.3	Metodologia	44
3.4	Resultados e Discussão	46
	CONCLUSÃO	61
	REFERÊNCIAS	63
	ANEXO A – Lista de deputados da bancada ruralista	75

INTRODUÇÃO

Durante as eleições nacionais de 2018, o então candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro prometeu acabar com a “velha política” e buscou o apoio de deputados e senadores ligados a algumas frentes parlamentares. Após as eleições, Tereza Cristina (DEM-MS), Luiz Henrique Mandetta (DEM-MS) e Osmar Terra (MDB-RS) assumiram pastas ministeriais por indicações desses grupos de parlamentares, sem negociação do governo com seus partidos políticos (Kruger, 2018). Assim, o presidente eleito apresentava uma estratégia alternativa para criar uma base de apoio no Legislativo. A líder do governo na Câmara até o final de 2019, Joice Hasselmann (PSL-SP), chegou a afirmar que as bancadas temáticas garantiriam apoio de mais de 300 deputados na Câmara (Scheiber; Shalders, 2018).

Não funcionou como esperado. Bolsonaro teve o segundo pior desempenho de aprovação de seus projetos em seu primeiro ano de mandato desde 2002, apenas à frente do segundo mandato de Dilma Rousseff (Gershon; Canello, 2022). No início do seu segundo ano de governo, o presidente já abandonou o discurso de campanha e se aproximou dos partidos do chamado Centrão.

Estudos sobre coalizões no Brasil sempre consideraram a alternativa de formação de base na legislatura apenas com partidos políticos. E não à toa. A estratégia dominante no presidencialismo brasileiro foi a de negociar com bancadas partidárias, e a literatura sobre formação de coalizões de governo, seja no presidencialismo ou parlamentarismo, apontam os partidos políticos como principais atores nesse processo.

Enquanto isso, durante as últimas duas décadas o número de frentes parlamentares no Congresso apresenta tendência de crescimento. Desde a possibilidade de formalização desses grupos, foram 113 registradas na 52ª legislatura, 99 na 53ª, 214 na 54ª, 345 na 55ª, e 352 na 56^a¹, indicando que os parlamentares lhe dão alguma importância.

Apesar do aparente fracasso de Bolsonaro em sustentar uma base de apoio no Legislativo com as frentes parlamentares, o objetivo deste trabalho é o de entender se esta é uma alternativa possível para o Executivo. A partir desta questão, busca-se descobrir: se as bancadas temáticas se comportam de forma coesa o suficiente para atuarem como um bloco em negociações de coalizão, diminuindo as incertezas desse processo; e se seus parlamentares agem independente de seus partidos, mesmo que apenas naquele eixo temático.

O texto a seguir está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo é elaborada uma breve revisão da literatura sobre governos de coalizão, seguido por uma discussão do presidencialismo de coalizão no contexto brasileiro. Aqui, pretende-se apresentar a base da discussão dos subsequentes capítulos, assinalando questões importantes sobre a dinâmica dessas alianças

¹ Até 28 de outubro de 2022.

políticas e o que esperar da relação entre o Executivo e o Legislativo. São considerações necessárias ao conjecturar a possibilidade de bancadas temáticas e frentes parlamentares como atores desse processo.

O segundo capítulo é dedicado a essas organizações temáticas. São apresentadas diferentes interpretações sobre a relação entre bancadas temáticas e partidos políticos: enquanto a maioria da literatura aponta para a cooperatividade entre as duas, alguns autores veem mais competitividade. Mostra-se, no entanto, que há pouco que sustente que bancadas e frentes parlamentares consigam formar bases de apoio abrangentes, mesmo que elas possam ser opções em temas de seu interesse.

Por fim, o terceiro capítulo dedica-se ao governo de Jair Bolsonaro e sua relação com a 56ª legislatura. Com base na discussão dos capítulos anteriores, concentra-se a análise na frente parlamentar da agropecuária, considerada a mais influente para diferentes autores. São investigados a coesão, a disciplina partidária e o governismo daquela frente, comparada com as bancadas partidárias, em diferentes conjuntos de proposições na Câmara dos Deputados.

1 GOVERNOS DE COALIZÃO

O presidencialismo brasileiro já foi condenado ao fracasso por seu sistema multipartidário, pelo federalismo, pelos poderes legislativos concedidos ao presidente, ou simplesmente por não ser um sistema parlamentar. Apesar disso, ele funcionou de forma satisfatória, com mais colaboração entre Executivo e Legislativo do que era previsto inicialmente até meados da década de 2010, antes de o debate sobre a sua viabilidade ser retomado.

A estratégia de formação de coalizões, vista como a solução de parte do sucesso da relação entre os poderes, voltou a ser protagonista em discursos midiáticos e eleitorais como fonte dos problemas de corrupção que se alastram pela política brasileira, apelidado de “toma-lá, dá-cá”.

Enquanto ainda existem debates importantes sobre o arranjo institucional brasileiro, este está também inserido em um contexto mais abrangente da literatura sobre coalizões que não se restringe ao Brasil, nem nele se origina.

O presente trabalho se insere nessas discussões em andamento. Portanto, este capítulo tem o objetivo de apresentar um panorama resumido da literatura sobre coalizões na primeira seção, e adentrar posteriormente nas particularidades do sistema brasileiro na segunda seção.

1.1 Teoria de coalizão

De forma simples, coalizões são alianças temporárias formadas por conjunto de indivíduos ou de grupos unidos por uma causa em comum (Strom; Nyblade, 2007). Coalizões políticas, portanto, são aquelas nas quais os atores envolvidos tomam decisões políticas.

Em sistemas multipartidários, o partido mais votado tem maiores chances de não obter sozinho o número de votos necessários para a sua viabilidade. Define-se aqui a viabilidade como a capacidade deste governo de se manter no poder, como pela vitória em votos de confiança — ou não confiança (Budge; Laver, 1986). Para os interesses de formação de governo desta seção, entende-se que parte essencial do parlamentarismo está nesta responsabilidade do governo para a legislatura (Laver; Shepsle, 1996).

Dessa forma, o líder deste partido, chamado de *formateur*, precisa buscar o apoio de outros grupos parlamentares na formação do governo para que esses votos cruciais sejam vencidos. Como Laver e Shepsle (1996) descrevem, a política legislativa é muito mais sobre a formação e manutenção de governos do que sobre legislar propriamente, já que grande parte da agenda legislativa é controlada pelo próprio Executivo. Pode-se também distinguir a capacidade deste mesmo governo em aprovar uma quantidade satisfatória de pautas favoráveis aos seus interesses pelo Legislativo — um governo eficaz —, daquele que, mesmo que não eficaz, consegue não ser dissolvido (Laver; Schofield, 1990). Mesmo assim, como será visto, ambos

podem existir sem a presença de coalizões majoritárias.

Governos presidencialistas não precisam passar pelo crivo da legislatura — sendo eleitos separadamente —, mas a busca por eficácia pode levar o Executivo a convidar outros partidos representados no legislativo para formar parte do seu governo (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004). A diferença é o presidente ser o *formateur* quando eleito independente do Legislativo, e sua coalizão pode ser alterada no decorrer do mandato sem que o governo seja dissolvido (Figueiredo; Canello; Vieira, 2012).

Assim, coalizões de governo são aquelas montadas entre os atores parlamentares, quase sempre partidos políticos, com o objetivo de formar governos viáveis e eficazes quando isto não é possível de ser realizado sozinho.

Apesar de trabalhos anteriores já interessados no tema de coalizões políticas (Gamson, 1961), *The Theory of Political Coalitions* de William Riker (1962) é comumente citado como marco inicial do uso de modelos teóricos, trazendo a tradição de escolha racional e teoria dos jogos para a análise de formação de governos (Browne; Franklin, 1986; Laver; Shepsle, 1996; Strøm; Nyblade, 2007; Albala, 2018).² Crucialmente, a introdução dos conceitos de distribuição dos benefícios obtidos pela coalizão — o *payoff* — torna-se a principal preocupação dos trabalhos nesse período inicial (Albala, 2018). Para muitas das pesquisas subsequentes que estudavam a formação de governos em parlamentos europeus, as pastas ministeriais disponíveis no gabinete eram vistas como o principal desses prêmios (Laver, Shepsle, 1994). A participação no Executivo é um prêmio fixo que é distribuído entre os membros do Legislativo que formam uma coalizão vencedora (Laver; Schofield, 1990). Dessa maneira, a decisão de como distribuir esses benefícios é fundamental neste processo.

Para Riker (1962), a formação de uma coalizão é dada por um cálculo de seus membros para maximizar os seus ganhos. Para isso, ele assume a condição de racionalidade, na qual os atores envolvidos precisam vencer: dado ao menos dois cursos alternativos de ação, a que leva ao maior ganho possível será escolhida. Assumindo que precisam vencer, atribui-se ao modelo a condição de soma zero, na qual a parte vencedora leva todo o prêmio (*winner-take-all*). Traduzindo para a formação de governos parlamentaristas, quem conseguir a maioria do parlamento, seja 50%+1, tem o prêmio — os cargos do Executivo — para distribuir entre seus membros, e nada sobra para a minoria derrotada.³ O jogo de soma zero não se aplica à barganha interna feita entre os atores da coalizão vencedora, já que todos saem vencendo de alguma forma. Riker (1962) chama essas negociações internas sobre a divisão do *payoff* de pagamentos paralelos.

² Laver e Schofield (1990) notam que existiam duas tradições que pouco se relacionavam: esta citada, principalmente desenvolvida nos Estados Unidos, e uma tradição com trabalhos indutivos e descritivos produzidos primariamente na Europa.

³ O modelo de Riker (1962) não assume necessariamente que o tamanho da coalizão seja de 50%+1, mas de qualquer tamanho definido pelas regras que seja necessário para vencer. Se um governo necessitar de qualquer outra proporção de cadeiras para vencer, esse seria o novo mínimo a ser alcançado.

Assim, atores negociam parcerias, a coalizão, que depois age unificada estrategicamente nesse jogo de soma zero. Como Gamson (1961) supõe, todos os participantes da coalizão esperam que os outros demandem uma parcela do *payoff* proporcional à quantidade de recursos que contribuem para a ela, nestes casos, o número de cadeiras parlamentares de seu partido. Essa relação entre o número de cadeiras controladas pelo partido membro e as pastas ministeriais que recebe como recompensa, é comumente chamada de Lei de Gamson (Warwick; Druckman, 2006; Batista, 2017).

Isso leva ao princípio de tamanho, ou ao conceito de coalizão vencedora mínima: o menor número de membros necessário para que se vença o jogo, e assim cada membro da coalizão teria o maior ganho possível (Gamson, 1961; Riker, 1962). Dessa forma, esperava-se que o governo fosse formado pelo mínimo possível de partidos para obter maioria legislativa. Ou ainda, que a coalizão vencedora mínima seja aquela que, com a saída de qualquer um de seus membros, ela deixe de estar vencendo (Gamson, 1961; Laver; Schofield, 1990). Para isso, mesmo que exista uma inicial formação sobredimensionada, membros extras seriam cortados até que se chegue àquele ponto ideal para que o prêmio não seja distribuído a membros desnecessários para o sucesso legislativo (Riker, 1962).

No entanto, empiricamente coalizões mínimas não são maioria (Strøm, 1990; Strøm; Nyblade, 2007). Em situações minoritárias, na qual o partido mais votado — no parlamentarismo — ou o partido do presidente não obtém a maioria das cadeiras da legislatura sozinho, são também observados governos de coalizões com mais membros do que o necessário (sobredimensionada)⁴, coalizões que não atingem o limiar mínimo para obter maioria (minoritária), ou governos mantidos por apenas um partido minoritário.

Mesmo pela suposição de políticos motivados por cargos, a indisciplina partidária pode ser também um dos motivos para que se formem coalizões sobredimensionadas. Quando o líder de um partido de uma coalizão se compromete a votar de determinada maneira, é necessário que no momento da votação cada um dos parlamentares de seu partido respeitem a sua decisão. Se todos os líderes partidários de uma coalizão se comprometerem com uma votação, e todos os membros de suas bancadas votarem de forma esperada, uma coalizão legislativa majoritária sempre vencerá uma disputa (Cox, 2021). No entanto, quanto maior a incerteza sobre a capacidade dos partidos de converter suas cadeiras ocupadas em votos para a coalizão, maior é a chance do *formateur* optar por formar uma coalizão com excesso de membros (Strøm; Nyblade, 2007). O modelo de Riker (1962) assume que os partidos têm informação perfeita e simétrica sobre todos os elementos que influenciam na sua tomada de decisão, como saber todas as opções disponíveis, os prêmios associados e como todos irão votar. Isso não sendo possível em situações reais, a estratégia de compartilhar o *payoff* com mais membros do que o necessário

⁴ Coalizão sobredimensionada é aquela em que a retirada de qualquer um de seus membros não significa a perda de status de vencedora ou de maioria.

pode ser imprescindível para garantir a vitória em votações cruciais. Além disso, coalizões sobredimensionadas diminuem a vulnerabilidade do partido *formateur* de ser chantageado por membros menores, já que — novamente — a saída de um único partido significaria a dissolução de todo o governo.⁵

A suposição inicial sobre a motivação dos atores muda a forma com que o exercício é encarado. Os modelos apresentados pela literatura original não consideravam a dimensão ideológica, que passou a ser mais proeminente na década seguinte, como nos trabalhos de Axelrod (1970) e De Swaan (1973), que explicam a formação de coalizões mínimas com consideração à proximidade de preferências políticas. Como Laver e Schofield (1990) apontam, isso é resultado de assumir os políticos também como *policy-seekers* em vez de apenas *office-seekers* como na tradição rikeriana. As políticas públicas são um benefício em si, e não apenas ferramentas para garantir cargos. Mas mesmo que os políticos só queiram saber de seus benefícios particulares, desde que políticas sejam importantes para eleitores, esses atores serão incentivados a buscar pela implementação das políticas mais pertinentes aos seus eleitores (Laver; Shepsle, 1996). Essa diferença permite que o foco se estenda para além dos recursos divididos entre os membros de uma coalizão, passando a considerar a afinidade dos atores e a posição de cada partido no espectro político (Strøm, Nyblade, 2007, p.790; Albala, 2018). Além disso, esta nova dimensão permite melhor entender porque governos não seguiriam o modelo de coalizões vencedoras mínimas. Pode ser preferível formar o governo com partidos semelhantes, mesmo que resulte em um legislativo inchado, e como as políticas públicas são bens públicos, não há custos adicionais para manter coalizões com o maior número possível de membros; não é preciso excluir membros excedentes (Laver; Schofield, 1990). Cargos de fato importam e não são distribuídos sem custos, mas a dimensão de políticas públicas é uma importante adição ao cálculo de como essa distribuição é feita pelos partidos.

A formação de coalizão legislativa pode ser acompanhada por uma coalizão estendida ao executivo, a coalizão de governo discutida até aqui, com ministérios sendo concebidos aos seus partidos membros, mas ela não é necessária e ausente mesmo em governos com alianças estáveis (Strøm, Nyblade, 2007). Os governos minoritários são aqueles nos quais os partidos participantes do Executivo não têm membros suficientes para obter maioria legislativa, mas conseguem apoio de uma maioria pelo menos para vencer votos de confiança para permanecer no poder (Laver; Shepsle, 1996). Se além de sua sobrevivência, ele ainda consegue aprovar pacotes de políticas públicas, esse tipo de governo é chamado de “*policy viable*” por Laver e Schofield (1990). A abordagem de *policy-seeking* também ajuda a entender como esses governos podem existir e serem efetivos. Como Strøm e Nyblade (2007) resumem, um partido de centro num

⁵ Essa argumentação não funciona em todos os sistemas parlamentares. Podem existir regras nas quais a saída de qualquer membro do gabinete resulta na dissolução do governo, independentemente dele ainda contar com um número de cadeiras maior que 50%+1.

espectro ideológico que controla um grande número de cadeiras pode ter um poder de barganha desproporcional, mesmo em condições minoritárias. Nessas situações, o governo pode preferir formar alianças ad hoc de curta duração.

Em coalizões ad hoc, os custos de transação costumam ser maiores se forem necessárias novas negociações a cada votação de interesse ao governo. Além disso, suas vitórias são menos duradouras, já que a aliança momentânea pode se desfazer logo após o início de uma nova rodada de votações, aumentando também a imprevisibilidade da disputa política na legislatura. Mas elas são vantajosas por não ser necessário se comprometer a médio e longo prazo, permitindo maior flexibilidade estratégica, e existem situações em que os seus custos podem ser reduzidos, como quando esse poder de barganha é desproporcional (Strøm; Nyblade, 2007). Considerando a dimensão ideológica, se a distância entre o partido *formateur* e outro partido com o qual seria possível formar uma maioria legislativa for pequena, pode-se formar uma minoria governante que faz concessões sobre políticas pontuais caso a caso para aprovar sua agenda (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004). Mesmo considerando múltiplas dimensões espaciais ideológicas, quanto mais central ele for posicionado em cada uma dessas dimensões, mais forte é o partido, principalmente se incluir o legislador mediano (Laver; Shepsle, 1996); e nessas posições, ele ainda consegue negociar com diferentes lados do espectro ideológico (Laver; Schofield, 1990; Laver; Shepsle, 1996; Strøm; Nyblade, 2007).

Portanto, quanto mais o poder de barganha for concentrado no partido *formateur* e menores forem os custos para formar coalizões legislativas de curto prazo, menores são as chances de que uma coalizão de governo se forme (Strøm; Nyblade, 2007).

Posteriormente, outros trabalhos buscam introduzir o contexto institucional, sociológico e histórico nas análises, favorecendo trabalhos indutivos e descritivos ou adicionando dinamismo aos modelos formais (Browne; Franklin, 1986; Laver; Schofield, 1990; Druckman, 2008; Albala, 2018).

Às dimensões de busca por cargos ou por políticas públicas, passam a ser consideradas cálculos dos atores sobre eleições subsequentes, adicionando a dimensão de busca por votos em teorias integradas (Strøm, 1990). Assim como acontece assumindo políticos como *policy-seekers*, essa nova dimensão permite explicar como os cargos oferecidos, principalmente as pastas ministeriais, não são avaliadas da mesma forma por todos os partidos (Batista, 2017). Também ajuda a entender porque partidos decidem por não participar em coalizões, tirando o foco apenas sobre a formação da parte vencedora (Strøm, 1990). Dessa maneira, a participação numa coalizão de governo é avaliada pelo valor dos cargos associados, pelo seu potencial de afetar positivamente (ou negativamente) o desempenho eleitoral futuro e pela proximidade ideológica das políticas públicas conquistadas como consequência daquela aliança (Strøm; Nyblade, 2007).

Neste período, Browne e Franklin (1986) descreviam uma revitalização da área, que agora melhor entendia os processos pelos quais se formavam coalizões sobredimensionadas ou minoritárias, com as considerações socioeconômicas, eleitorais, culturais de determinado es-

paço ao longo do tempo. Estudos como os de Strøm, Budge e Laver (1994) mostram como a abordagem neoinstitucional usada naquele momento em áreas de estudos legislativos ou de partidos políticos, poderia contribuir para ressignificar os modelos das gerações anteriores, ajudando a entender como as instituições constroem o comportamento dos atores na formação de coalizões.

Muitos dos trabalhos anteriores também focaram apenas na formação de gabinete e distribuição de pastas ministeriais em sistemas parlamentaristas multipartidários, assumindo que o jogo político termina no momento da formação do governo, não estabelecendo uma estrutura abrangente sobre os processos de uma coalizão (Strøm; 1990; Laver; Shepsle, 1994; Albala, 2018).

Adiante, outras considerações foram adicionadas ao entendimento da formação de governo, como a política intrapartidária — relaxando a suposição de partidos como atores unitários — (Laver; Shepsle, 1990), ou mesmo aos instrumentos disponíveis ao primeiro-ministro para controle dos resultados políticos da coalizão (Huber, 1996), que expandem o conhecimento para incluir manutenção e dissolução das mesmas, assim como o seu funcionamento prático.

Coalizões não são uma coleção de atores iguais que concordam em tudo, mas muitas vezes é necessário que ajam como tal em certos momentos para que se sustentem. Mesmo que haja discordância sobre uma legislação, por exemplo, coalizões bem sucedidas decidem uma posição e agem coordenadamente para que possam vencer sua oposição na arena legislativa. Para ser possível esse comportamento, são necessárias estratégias de gestão daquela coalizão para lidar com eventuais conflitos que possam surgir. Assim, grupos muito diferentes e com pouca disposição à cooperação formam coalizões que tendem a ser menos bem sucedidas do que outras formadas por grupos de mentalidades semelhantes (Strøm; Nyblade, 2007).

Mas essa discussão pode ser expandida para os próprios atores desse jogo: os partidos. Laver e Schofield (1990) mostram que, apesar de ser simples dizer que partidos obviamente não são atores unitários, o fato de se comportarem como se o fossem significa que esta é uma escolha satisfatória. Se parlamentares negociam, entram e saem de coalizões como blocos, partidos poderiam ser considerados atores unitários. Laver e Shepsle (1994; 1996) argumentam que desde que a disciplina partidária seja suficientemente alta para não permitir a atuação independente dos parlamentares, é justificável que se possa utilizar a suposição dos partidos como atores unitários para a formação de governos. De fato, se todos os membros de uma bancada votarem conforme as orientações de seus líderes, os resultados das votações seriam os mesmos caso partidos fossem de fato atores unitários (Cox, 2021). Além disso, esta é uma suposição fundamental para modelos formais de estudos de coalizão.

Mas o que permite que partidos consigam agir dessa forma unificada em certos contextos? E seria essa a norma? A disciplina partidária pode ser apenas um resultado da alta coesão do partido, quando todos os seus membros estão alinhados quanto aos seus objetivos. Alternativamente, se há discordâncias internas, líderes partidários precisam de meios para induzir seus seguidores a votarem conjuntamente (Bowler; Farrell; Katz, 1999). Assim, se a disciplina

precisa ser imposta, pode ser um indicativo de baixa coesão dos partidos, já que não seriam necessários meios coercitivos para forçar o comportamento desejado caso contrário (Bowler; Farrell; Katz, 1999).

Mas líderes não podem agir como bem entender, mesmo se existirem meios que induzam à disciplina. É necessário que considerem as preferências de seus correligionários e suas ações são constringidas tanto pela organização interna do partido quanto pelo ambiente institucional no qual eles atuam (Strøm, 1990). A insatisfação gerada em grupos internos com as decisões tomadas por seus líderes podem formar facções capazes de alterar o processo de formação de governos. Cox (2021) mostra como as subunidades partidárias podem atuar como atores autônomos neste processo, conseguindo sentarem na mesa de negociações como se fossem outro partido, ou até de desrespeitarem as barreiras partidárias para negociar diretamente com outros partidos. O autor sugere que, líderes partidários em sistemas eleitorais nos quais eles possam ter controle sobre as candidaturas de seus membros e que esses tenham poucas chances de sucesso eleitoral sem o apoio da liderança, são capazes de comandar seus partidos como se fossem atores unitários. Mas quanto menos influência os líderes tiverem sobre as candidaturas, maior é o poder de barganha desses atores internos na formação de coalizões. Por essa lógica, se políticos com uma candidatura negada ainda tiverem boas perspectivas de continuidade de suas carreiras eleitorais fora daquele partido, segue que a influência das lideranças seja menor (Cox, 2021). Assim, em sistemas em que eleitores votam em partidos em vez de candidatos, ser negado a concorrer pela sigla é uma importante sanção à disposição das lideranças (Laver; Shepsle, 1996).

Dessa maneira, a suposição de partidos como atores unitários pode ser empregada para o estudo da formação de coalizões, mas é importante entender que existem dinâmicas intrapartidárias fundamentais para um entendimento mais aprofundado da ação desses grupos.

Até aqui, foi feito um breve sumário sobre algumas discussões importantes na literatura de coalizões governamentais. Adiante, busca-se mostrar como essas discussões se expandem para o contexto brasileiro.

1.2 **Presidencialismo de coalizão**

Assim como partidos minoritários em sistemas parlamentaristas buscam formar coalizões para se manterem no poder e aprovar políticas públicas, presidentes também o fazem. Essa constatação nem sempre foi desprovida de controvérsia. Diagnósticos iniciais da literatura do presidencialismo multipartidário apontavam o sistema como fadado à situação de paralisia decisória ou mesmo de impedimento à consolidação da democracia (Mainwaring, 1990; Linz, 1994; Lamounier, 1996). A construção desses argumentos parte fundamentalmente da forma como o Executivo é eleito independente do Legislativo, e dos mandatos de tempo fixo de ambos, o que geraria agendas concorrentes e conflito entre os poderes.

Primeiramente, ambos o Executivo e o Legislativo, independentemente, teriam legitimação democrática, diferentemente do que acontece no parlamentarismo. Assim, o presidente teria pouco incentivo para ceder aos interesses dos legisladores e, dessa maneira, poderia apelar diretamente ao povo para apoiá-lo contra a legislatura (Linz, 1994), ou mesmo buscar meios de contornar o Congresso (Ames, 2001). Também por ser eleito em eleições nacionais, ele seria incentivado a defender os interesses gerais do país e buscar objetivos programáticos (Geddes, 1996; Mainwaring, 1999), enquanto o Legislativo, eleito regionalmente, seria composto por representantes de interesses particularistas e clientelistas (Linz, 1994; Ames, 2001).⁶

E ainda, sua relação com o Congresso tende a ser difícil pela fragmentação do sistema partidário, que aumenta a probabilidade do partido do presidente ser minoritário e encarar uma maioria de oposição; e mesmo que coalizões fossem possíveis, pelo fato de não existirem mecanismos institucionalizados para sua formação, elas seriam raras (Mainwaring, 1990). Uma alternativa seria a “compra” de apoio de parlamentares individualmente, mas cuja prática está associada à corrupção e pilhagem do aparato Estatal (Mainwaring, 1990).

No caso brasileiro, o sistema eleitoral com eleição proporcional de lista aberta e a grande magnitude dos distritos servem para potencializar esses problemas. Além da “lei partidária demasiadamente permissiva” (Kinzo, 1997, p.15), essas características fazem com que o número de partidos cresça considerável e continuamente após a Constituição de 1988. Esses partidos eram vistos como fracos, e assolados por baixa disciplina e lealdade de seus membros (Mainwaring, 1999). A extrema fragmentação aumenta o número de atores com quem o presidente, como *formateur*, precisa negociar para formar uma coalizão, além de aumentar as chances de que o seu partido tenha participação reduzida de cadeiras no Congresso. Enquanto isso, a indisciplina faz com que, mesmo que exista uma coalizão, as incertezas ainda sejam grandes.

Já o sistema de lista aberta induziria à competição intra-partidária, criando incentivos maiores para que representantes eleitos usem dos recursos à sua disposição para prática de patronagem (Geddes, 1996). E as particularidades do federalismo brasileiro fazem com que a lealdade desses parlamentares siga uma lógica mais regional do que partidária ou nacional (Abrucio; Samuels, 1997). Isso leva a outro fator de interferência na capacidade de governabilidade do presidente, com a presença dos governadores estaduais como atores mais importantes no comportamento de membros do Legislativo de seus estados do que mesmo os líderes partidários (Abrucio; Samuels, 1997; Armijo et al., 2006).

Por fim, Abrucio e Samuels (1997), Mainwaring (1999) e Ames (2001) argumentam que a ineficiência do presidencialismo brasileiro justifica-se pelas instituições que produzem um grande número de atores com prerrogativa de veto.

⁶ Linz (1994) não acredita no presidente como um defensor dos interesses de toda a nação ou do Estado. Como seriam os próprios líderes do Executivo os responsáveis pela maior parte da mobilização do eleitorado, em campanhas personalistas, é difícil para presidentes eleitos depois das eleições se posicionarem como líderes de toda a nação sem alienar a sua base eleitoral.

Hoje, mesmo quando há a concessão de que a democracia não está ameaçada num sistema presidencialista multipartidário, ainda existem argumentações para ser um sistema inferior ao parlamentarista (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004; Amorim Neto, 2006; Limongi; Figueiredo, 2017). A formação de coalizões, quando não é apenas vista como frágil nesses sistemas (Freitas, 2013), é associada à distribuição de “rendas” quando não à corrupção (Limongi; Figueiredo, 2017; Mello; Spektor).

A visão negativa do presidencialismo de coalizão voltou a ganhar força depois da operação Lava-Jato e do impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 (Limongi; Figueiredo, 2017; Mello; Spektor, 2018).

Mello e Spektor (2018) afirmam que a legislatura fragmentada, diante de um presidente com amplos poderes, não consegue entregar objetivos programáticos aos seus eleitores, e assim depende de *pork* e práticas clientelistas para se reeleger; isso utilizando recursos dados pelo Executivo ou por grupos de interesse privados. Esses autores ainda argumentam que essa dinâmica faz com que a corrupção seja endêmica a esse sistema, seja no Brasil ou em qualquer país. Mesmo que haja estabilidade, a qualidade de governança é ruim (Mello; Spektor, 2018).

Freitas (2013) argumenta que a suposição de muitos desses trabalhos anteriores era de políticos como primariamente *office-seekers*.⁷ Em sistemas presidenciais, como há independência entre os poderes, um partido não teria porque impor disciplina aos seus membros já que a sua sobrevivência no cargo não é ameaçada por nenhuma votação da legislatura (Cheibub; Limongi, 2002). Como abordado anteriormente, essa foi uma premissa muito discutida nos estudos sobre coalizões em sistemas parlamentares, já que não eram capazes de explicar muitas das situações observadas: como a existência de governos minoritários *policy-viable*, coalizões sobredimensionadas, a escolha de partidos por não participar de governos, a valorização desigual entre diferentes pastas ministeriais, etc. Assim, a retirada de outras dimensões da elaboração teórica arrisca cair nas mesmas limitações explicativas. E mais importante, não é possível comparar os diferentes desenhos institucionais sem partir das mesmas suposições, ou assumir que arranjos institucionais possam alterar as motivações básicas dos atores políticos.

Estudos empíricos subsequentes mostravam que não só os presidentes negociavam com os partidos representados no legislativo para formar coalizões de governo, como também conseguiam aprovar políticas públicas significativas. De fato, presidentes formam coalizões de governo, e conseguem obter sucesso legislativo tanto em situações de coalizão majoritária ou coalizão minoritária (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004). Além disso, por poderem dispensar seus ministros e nomear substitutos durante o mandato, presidentes mudam a composição de suas coalizões ao longo do tempo, como mostra Figueiredo (2007).

Assumindo que os presidentes são avaliados pela sua capacidade de alcançar os seus

⁷ Parte disso seria por uma visão negativa que existe dos políticos brasileiros, como argumentam Limongi e Figueiredo (2017).

objetivos em termos de políticas públicas, ele precisa definir uma estratégia para atingi-los. Como Figueiredo, Canello e Vieira (2012, p.852) resumem:

O cálculo do presidente é influenciado por seu objetivo de governar, produzir políticas públicas e, para tanto, esse ator precisa da aprovação do Legislativo. Se o presidente espera obter apoio legislativo por meio da oferta de cargos ministeriais, a expectativa é que procure incorporar novos partidos no governo. Se, ao contrário, espera contar com o apoio de coalizões legislativas formadas de forma ad hoc, por afinidades em torno de políticas públicas específicas, ele não tem por que oferecer parcelas de poder, podendo permanecer minoritário e ainda assim obter sucesso legislativo.

Dessa maneira, esse cálculo não seria tão diferente do que o *formateur* de um partido parlamentarista faria. Como foi visto na seção anterior, o bom funcionamento das coalizões depende da capacidade de transformar o apoio negociado em votos na arena legislativa.

O acesso a recursos de patronagem permite que o Executivo garanta a disciplina de sua coalizão (Figueiredo; Limongi, 2001), mas partidos não necessariamente agem como atores unitários. De nada adiantaria a concessão de pastas ministeriais e outros cargos discricionários do Executivo para membros de partidos representados no Legislativo, se os partidos seguissem a análise de Mainwaring (1999) sobre o seu nível de indisciplina.

Os níveis de disciplina variam consideravelmente entre os partidos para ser simples tirar conclusões apenas baseado na média disciplinar de todo o sistema (Nicolau, 2000), que similarmente apresenta variação mesmo entre a Câmara e o Senado (Neiva, 2011b). Mas Figueiredo e Limongi (2001) mostram ser possível prever o resultado de 93,7% das votações nominais baseando-se apenas na indicação dos líderes partidários. Com dados até 2006, Limongi (2006) mostra que os governos foram bem sucedidos na maioria das votações em que a sua liderança no Congresso orientou o voto, com 91,3% de sucesso, apontando para divisões dentro da coalizão como a culpada pela maioria das derrotas, e não a disciplina partidária. E Santos (2002, p.250) constata que: “os partidos que formalmente integravam a base de apoio do governo eram os mesmos que decidiam as votações favoravelmente às propostas do presidente no plenário da Câmara”, indicando que a disciplina é suficiente para que o comportamento dos parlamentares se dê em linhas partidárias. Como isso indica, portanto, a expectativa de Abrucio e Samuels (1997) de que o Congresso fosse mais influenciado por questões regionais, ou ainda que se organizasse em 27 bancadas regionais (Abrucio 1998), não é observada no comportamento legislativo. De fato, parlamentares votam conforme a posição assumida por seus partidos em um Congresso altamente centralizado, que favorece a atuação das lideranças partidárias (Cheibub; Figueiredo; Limongi, 2009).

Para entender porque isso acontece, é crucial perceber quais ferramentas os líderes e o presidente têm à sua disposição.

Líderes partidários, além de retenção de recursos eleitorais, são detentores de recursos no Congresso que são incentivos à disciplina; eles atuam como figuras determinantes de coordenação de ação coletiva entre os parlamentares. Parte dessa ação vem da competência de controle da agenda com o colégio de líderes. Por essa instituição, líderes deliberam sobre

que propostas levar ao plenário e votam simbolicamente por toda a sua bancada em requerimentos de urgência. Essas votações podem ser usadas para derrubar emendas particularistas e imediatistas, limitando a capacidade de ação individual que não seja aprovada pelo partido (Figueiredo; Limongi, 2001). Além disso, líderes também indicam os membros e presidentes das comissões, cujo papel legislativo aumentou consideravelmente a partir de 2004, participando tanto da aprovação de leis de iniciativa parlamentar, quanto de iniciativa do Executivo (Almeida, 2015). Assim, o papel das lideranças no processo legislativo é potencializado em detrimento da influência dos legisladores individuais, que têm seu poder de barganha reduzido.

O presidente com poderes legislativos, por sua vez, consegue propor sua agenda e também garantir que ela seja apreciada no Congresso. Ele tem o direito de propor leis e emendas constitucionais; tem iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e tributárias; pode editar medidas provisórias (MP); e solicitar urgência para a tramitação de suas proposições (Figueiredo; Limongi, 2001).

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros. (Figueiredo; Limongi, 2001, p.38)

Assim, esses autores fazem uma análise diferente da visão de que o principal mecanismo de manutenção da coalizão seria através do *pork*. Essa outra visão, mais especificamente, seria da execução de emendas individuais apresentadas no orçamento federal como a principal “moeda de troca” do Executivo para garantir a aprovação de suas propostas legislativas (Ames, 2001; Pereira; Mueller, 2002), em detrimento de sua agenda orçamentária (Limongi; Figueiredo, 2005). No entanto, em linha similar a Limongi e Figueiredo (2005), Vasselai e Mignozzetti (2014, p. 844) mostram como “não há razões empíricas suficientes para afirmar, como é costumeiro, que as emendas dos parlamentares ao orçamento seriam uma verdadeira moeda de troca na obtenção de apoio parlamentar”. Em contrapartida, o pertencimento à coalizão do governo tem forte poder preditivo sobre o comportamento legislativo em favor do governo.

No que lhe concerne, as MPs, para Ames (2001), seriam uma forma que o presidente teria para tentar contornar o obstrucionismo do Congresso. Mas mesmo elas estão sujeitas a emendas que geram deturpações à intenção original do projeto, e que atende às demandas particulares de legisladores ou de partidos. Esta seria a sina de todas as propostas do Executivo que precisa lidar com um Congresso de partidos fracos, que pouco se importa em discutir questões nacionais para favorecer seus redutos eleitorais (Ames, 2001).

No entanto, Figueiredo e Limongi (2001) mostram que as MPs podem ser usadas para induzir a cooperação dos congressistas, e é uma ferramenta importante para o controle da agenda legislativa. Mas algumas outras questões podem ser examinadas a partir das afirmações anteriores.

Considerando a argumentação sobre legisladores terem apenas preocupações regionais, Santos e Amorim Neto (2003) mostram como, na realidade, a maior parte da produção dos deputados são de abrangência nacional; e foram poucos os deputados que conseguiram a aprovação de projetos paroquiais.

Similarmente, sobre as emendas, Freitas (2013; 2016) argumenta que as alterações feitas, as quais são de fato numerosas, não são com objetivos particularistas voltados para seus eleitores regionais, mas tem conteúdo nacional. Aliás, quando aprovadas, as emendas passaram pelo crivo majoritário de ambas as casas legislativas, das comissões competentes, além da possibilidade de veto do presidente, o que as faz “representação do desejo da maioria legislativa, bem como do desejo da Presidência da República” (Freitas, 2016, p.48). Como a autora argumenta, não há agendas concorrentes entre o Executivo e o Legislativo, e o resultado das alterações é advindo da coordenação dos partidos pelos relatores. O que ela mostra, é que o processo legislativo é comandado pela coalizão como um todo e não apenas pelo presidente ou seu partido.

Em suma, diante de um Executivo com alta capacidade decisória, os parlamentares têm dificuldades de coordenação no Congresso sem a organização partidária. Dessa maneira, os atores com suficiente poder de barganha para negociar, nesse cenário, são o presidente — como *formateur* — e os partidos.

Como os presidentes distribuem cargos ministeriais para aliados e conseguem montar coalizões legislativas para aprovar suas políticas, existe evidência de que a cooperação entre os poderes é possível e praticada. Assim, o presidencialismo de coalizão brasileiro é demonstração de uma “relação horizontal de barganha e cooperação entre o Executivo e os membros da coalizão” (Limongi; Figueiredo, 2017, p.90).

2 BANCADAS TEMÁTICAS E FRENTES PARLAMENTARES

Bancadas temáticas são organizações formadas por membros do legislativo, ou *legislative members organizations* (LMO), como descritas por Nils Ringe e Jennifer Victor (2013). Assim como vistos sobre coalizões anteriormente, esses grupos não são exclusivos do sistema brasileiro e compartilham características de funcionalidade. Presentes em 25 países, de 45 democracias analisadas por esses autores, sua difusão indica que legisladores veem alguma vantagem em investir tempo e recursos para participar e coordenar grupos que não têm nenhum compromisso formal no processo legislativo (Ringe; Victor, 2013; 2014).

Ao longo deste capítulo, discute-se o papel que as LMOs têm na legislatura brasileira, com base na crescente literatura que discute o assunto. Como o presente trabalho planeja analisar a capacidade de bancadas e frentes parlamentares serem alternativas para o Executivo em formar base de apoio no legislativo, assume-se que — se existir essa possibilidade — isso aconteceria em detrimento dos partidos políticos. Em uma situação dessa, os parlamentares teriam obrigações conflitantes, já que sua frente parlamentar poderia fazer parte de uma coalizão que seu partido não compõe. Assim, esperar-se-ia que existisse um cenário de maior conflito na interação entre essas organizações. Ao longo do capítulo, argumenta-se que tanto a teoria quanto os estudos empíricos dão poucas evidências para essa afirmação e apontam, ao contrário, para maior cooperatividade. No entanto, essa interpretação não é adotada por toda a literatura, e assim, são similarmente apresentados os argumentos sobre a competitividade, que serão posteriormente balizadoras da análise conduzida no terceiro capítulo.

2.1 Definição e função das bancadas

No Brasil, existem tanto as bancadas temáticas quanto as frentes parlamentares (FP) como LMOs, sendo a diferença entre elas apenas o seu registro formal no Congresso Nacional. Elas são organizações de membros do legislativo, tanto senadores quanto deputados, que compartilham de interesses políticos em torno de temas específicos. Esses temas podem ser amplos, como a bancada evangélica ou a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), ou restritos, como a Frente Parlamentar em Defesa da Extensão da BR-448.

Ao longo deste capítulo, as bancadas temáticas serão chamadas apenas de bancadas. O termo também é utilizado para outros grupos de parlamentares na legislatura, como bancadas partidárias ou bancada governista (ou da oposição), que serão propriamente mencionados quando incluídos na discussão, mas o interesse direto deste capítulo é com as organizações em torno de pautas específicas.

Crucialmente para a discussão, bancadas e FPs não requerem a participação exclusiva de seus membros, podendo um parlamentar participar de quantos grupos suprapartidários lhe

interessar, assim como essa participação é voluntária. Por isso, essas LMOs não têm número fixo de membros e a identificação de quem faz ou não parte de cada organização é um desafio constante na literatura. Suas atividades também não são necessariamente fixas, não existindo nenhuma exigência formal sobre seu funcionamento, e a maioria das bancadas atua sazonalmente, com reuniões e trocas de informações apenas em épocas em que seus temas de interesse ganham espaço na agenda política (Frade, 2018).

Até por essa volatilidade, a própria definição do que seria a bancada oscila entre estudos. Para Mendes (2017), ela deve ser entendida como núcleos operativos de frentes parlamentares; já para Santos (2018), ela é uma categoria que comporta parlamentares cuja atividade legislativa tem como prioridade aqueles temas específicos. Para Araújo e Silva (2019, p. 241), elas são grupos de parlamentares que reúnem uma diversidade de agendas, mas que giram “em torno de um grande eixo temático”, portanto, podem incluir em si várias FPs.⁸ Similarmente, Laura Frade (2018) as considera como agregações multipartidárias, formais ou informais, que defendem um interesse específico.

Restringir a definição para núcleos decisórios dentro de frentes parlamentares faz com que necessariamente se estude apenas os grupos formalizados, e ignore, por exemplo, a atuação desses grupos antes da criação do registro das FPs. É possível que quase todas as bancadas de fato constituam uma espécie de núcleo duro de coordenação dentro de uma FP, mas essa seria uma constatação empírica, e não parte da definição dos grupos a serem estudados. A definição categórica, por sua vez, não assume a necessidade de atuação conjunta, o que as faria não serem LMOs, já que não são organizações. Seguindo Ringe e Victor (2013, p. 24), se um grupo não ativamente se comunica e visa trocar informações de maneira minimamente institucionalizada, ela não forma uma bancada: “LMOs are institutionalized enough that actors inside and outside the legislature can have some expectation of what LMOs do, how often they meet, and what to expect from them”.

O que se planeja analisar no presente trabalho é se há capacidade das bancadas em se apresentarem como alternativas para o governo em negociações de apoio legislativo, seja de forma abrangente a ponto de conseguirem integrar o gabinete e apoiarem toda agenda do Executivo, ou pontualmente temática, em negociações ad hoc. A discussão de como definir quem faz ou não parte de determinado grupo para fins de análise será discutida mais adiante no próximo capítulo, mas ao longo deste trabalho, entende-se uma bancada temática como: uma organização voluntária de membros do legislativo que compartilham de interesses políticos em

⁸ Sobre uma bancada coordenar mais de uma FP, Trevisan (2013, p.49) afirma que a Frente Parlamentar da Família e a Frente Parlamentar Mista em defesa da vida foram criadas pela bancada evangélica para unir parlamentares evangélicos, católicos e espíritas contra pautas de interesse mútuo, como a da legalização do aborto.

torno de um tema específico.⁹

O registro formal dessas organizações foi regulamentado a partir de 2005¹⁰ na Câmara dos Deputados, estipulando que as Frentes Parlamentares devem ser suprapartidárias, com assinatura de pelo menos um terço dos membros do Poder Legislativo, com o registro de um estatuto e nomeação de um coordenador representante. As FPs podem utilizar o espaço físico da Câmara dos Deputados desde que não interfiram no andamento dos trabalhos¹¹, e não podem contratar pessoal ou requerer fornecimento de passagens aéreas.

Importante ressaltar que apesar de a exigência de assinaturas ser alta, ela não cria nenhum vínculo entre o parlamentar e a FP. A partir de *surveys* feitos com os parlamentares da 55ª legislatura (2015–2019), Cascione (2018) mostra como o número de atuantes pelas FPs é muito menor do que a lista pode sugerir à primeira vista; e Araújo e Silva (2019, p. 238) afirmam que:

[...] foi consolidado costume entre os parlamentares em assinar a lista de membros a ser apresentada de muitas frentes, mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo. Em um esquema de jogos repetidos, a imposição regimental da composição com um terço dos parlamentares gera o entendimento de que o parlamentar deve, em princípio, integrar a frente em processo de coleta de assinaturas, pois pode precisar desse mesmo apoio quando decidir liderar a criação de frente de seu interesse.

Dessa forma, usar apenas os registros formais para estimar a composição da organização seria um equívoco. Similarmente, alguns grupos preferem não formalizar a bancada em FP, o que também cria outra dificuldade em delimitar quem participa ou não. Característica comum entre LMOs ao redor do mundo, a atividade é voluntária, abrindo a possibilidade de parlamentares se aproximarem ou se afastarem conforme for conveniente (Ringe; Victor, 2013). Mesmo assim, essas organizações são comuns hoje no Congresso, e não são fenômenos recentes, apesar de sua proliferação nas últimas legislaturas (Cascione; Araújo, 2019).

Como Lucília Neves (1994) aponta, a dinâmica mais difusa e individualista do parlamento nacional durante o período de 1945–64, fazia com que políticos se organizassem naturalmente de forma suprapartidária, mas pouco organizada, muitas vezes por questões municipais e regionais. Efetivamente, Santos (2002) nota que o índice de coesão dos principais partidos

⁹ Uma observação a essa definição é que não há necessidade de que a bancada seja composta por membros de mais de um partido, conforme assumida por outros autores e até é requisito para criação de FPs no Brasil. Para o presente trabalho isso não fará diferença, já que todas as bancadas analisadas são suprapartidárias. No entanto, o motivo para esta escolha está na preocupação de não usar uma definição que fosse exclusiva para o contexto brasileiro, em que o sistema partidário é altamente fragmentado e faz com que esses grupos sejam naturalmente suprapartidários. Definições que incluem esse requisito excluem a possibilidade de estudo de grupos de parlamentares em sistemas com menos partidos, como bipartidários ou unipartidários, que ainda se coordenam independente de seu partido em torno de temáticas específicas. Essa definição também segue a orientação de estudos comparativos sobre LMOs (Ringe; Victor, 2013; 2014).

¹⁰ Ato da Mesa n.º 69, de 10/11/2005.

¹¹ Pinheiro (2010) identifica que mesmo que haja limitação de atuação para as bancadas informais, algumas conseguem negociar permissão da Mesa Diretora para ter direitos como o de usar o espaço físico para reuniões na Câmara.

deste período eram muito inferiores aos observados após 1988. A partir da segunda metade dos anos 50, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) e, posteriormente, a Ação Democrática Parlamentar são duas frentes suprapartidárias que agregavam políticos entre nacionalistas e anti-reformistas, respectivamente (Neves, 1994).

Sendo a FPN objeto de seu estudo, Neves identifica que o grupo, apesar de inicialmente pretender não criar atrito de seus membros com os partidos aos quais eram filiados, mais tarde publicaram termo de compromisso com votação a favor de pautas de seus interesses, tiveram atuação em comissões para que projetos fossem aprovados, e até “desenvolveram ações buscando arrecadar fundos para as campanhas de candidatos a cargos legislativos (deputados e senadores) que tivessem compromisso público com as causas nacionalistas” (Neves, 1994, p. 66). Mas se os próprios partidos naquele momento tinham dificuldades para coordenar a ação parlamentar, a FPN não era muito diferente.

Com a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, as bancadas suprapartidárias voltam a ter presença no Congresso Nacional. A bancada feminina, a bancada evangélica e a bancada ruralista já se organizavam nesse período (Pinheiro, 2010).

Mas qual é a função efetiva que essas LMOs oferecem aos deputados e senadores que os estimula a continuar formando organizações informais?

Para Ringe e Victor (2013), a principal função é informacional. As estruturas de funcionamento formalizadas de parlamentos pelo mundo criam problemas de acesso à informação, cruciais para uma efetiva atividade legislativa. Os autores argumentam que partidos, por terem composição mais homogênea, limitam a circulação de novas ideias sobre políticas públicas; enquanto comissões, apesar de terem composições mais heterogêneas e informações especializadas de alta-qualidade, têm escopo muito reduzido. Ambos ainda sofrem de outra dificuldade compartilhada: a obrigatoriedade de participação. Dessa maneira, as relações são formadas de forma exógena aos indivíduos participantes, e acabam promovendo estruturas relacionais estáveis e pelas quais informações redundantes circulam:

Legislators are, therefore, part of tightly knit social networks, which impedes the efficient flow of information: Information exchanged in such networks tends to be redundant, because most network members have access to the same (or at least similar) information [...] (Ringe; Victor, 2013, p. 28).

Como a criação das LMOs é feita pelos seus próprios membros, sua participação é voluntária e sua atividade é informal, elas ajudam a mitigar este problema criando redes sociais que são meios mais eficientes de difusão de informação ao aproximar parlamentares que, sem elas, não o fariam (Ainsworth; Akins, 1997; Ringe; Victor, 2013). Membros costumam ser de partidos distintos e podem integrar diversas comissões, usufruindo também das informações geradas dentro desses espaços formalizados.

Estudos relacionados às bancadas no Brasil reconhecem essa função. Coradini (2010) entende as FPs como espaços informacionais e de interlocução entre parlamentares, membros do Executivo e a sociedade civil. Em entrevistas com deputados de diferentes bancadas, Frade

(2018) mostra que parlamentares veem as bancadas como oportunidades para continuar discussões que começam nas comissões permanentes, as quais são insuficientemente abordadas por conta de sua estrutura formalizada. Ou ainda, como resposta ao controle das atividades desses espaços pela oposição. A FPA, por exemplo, foi criada para que grupos de deputados ligados à agricultura pudessem se reunir a partir do momento que a presidência da Comissão de Agricultura e Política Rural foi ocupada por um membro do PT, e aqueles parlamentares se sentiram prejudicados (Frade, 2018). Além disso, a proximidade de bancadas e comissões é constantemente citada nesta literatura, e converge para a afirmação de Ringe e Victor (2013) de que parlamentares usufruem das informações geradas em ambas (Miranda; France, 2018; Frade, 2018; Cascione, 2018; Trevisan, 2018; Santos, 2018; Miranda, 2019; Ribeiro, 2021). Simionatto e Costa (2012) identificam que 11 das comissões permanentes da Câmara e 3 no Senado foram presididas por membros da FPA na 54ª legislatura.

Já Trevisan (2013), olhando para as atividades da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), percebe a troca de informações como uma das principais atuações dessa frente, auxiliando membros de diferentes comissões. Nesse processo, é comum que parte dessas informações especializadas tenham fonte fora do Congresso. LMOs podem servir para criar laços de parlamentares com grupos de interesse que ajudam a arcar os custos de organização e fornecem informação relevante para seus membros (Ringe; Victor, 2013). Para esses grupos de interesse, isso significa criar canais de acesso para influenciar na atividade parlamentar. Cascione (2018) aponta que a maioria das FPs são reflexo de grupos de interesse externos que disponibilizam recursos para a criação de meios privilegiados de acesso à parlamentares influentes. Exemplo disso, segundo o autor, é a FPA, que conta com apoio técnico e financiamento por diversos grupos de interesse do setor agropecuário através do Instituto Pensar Agropecuária (IPA):

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 (Cascione, 2018, p. 90).

Assim, Araújo e Silva (2019, p. 3) entendem a formação de bancadas como parte de um processo tanto de políticos que se viabilizam como canais de interlocução com a sociedade, quanto de grupos sociais mobilizados que buscam apoio aos seus interesses no Congresso. A informalidade permite que esses parlamentares criem e atuem conforme necessário, e a participação voluntária diminui os custos relacionados a transição de informações, permitindo inclusive que deputados e senadores atuem como *free-riders*, usufruindo dos benefícios informacionais das bancadas, enquanto coordenadores e grupos de interesse arcam com os principais custos para manutenção desse canal de comunicação (Ringe; Victor, 2013).

Outra função das LMOs é de que a associação de parlamentares com FPs pode ser utilizada pelos políticos para sinalizar aos eleitores, grupos de interesse, ao Executivo e aos outros políticos as pautas que defendem (Ringe; Victor, 2013; Mendes, 2017). Ela é menos citada que outras funções pelos trabalhos interessados no contexto brasileiro, mas ainda indicam alguma

relevância. Para Pinheiro (2010), deputados buscam registrar formalmente FPs porque as listas de membros são naturalmente infladas, como já explicitado, e isso daria a aparência de que suas pautas de interesse têm maior relevância do que fato teriam caso contivesse apenas membros efetivos. E para os coordenadores dessas bancadas, é uma oportunidade para se exibirem como possíveis intermediários daquelas pautas no Congresso:

Como os partidos parecem não mais se apresentarem como mediadores desses variados interesses, opiniões e perspectivas, elas acabam se tornando referências para a articulação entre congressistas, movimentos sociais, outros grupos da sociedade e até mesmo o Executivo, em suas mais variadas instâncias. Dedicados a temas específicos, que na maioria das vezes vão além das divisões partidárias, como foi dito, esses atores externos conseguem enxergar com mais facilidade, através das bancadas, os legisladores que têm maior sensibilidade e abertura para defender as demandas que lhes são caras. Poupam, assim, o trabalho de ter que angariar apoios e os esforços para criar articulações entre os parlamentares, no intuito de atender àquelas demandas. (Pinheiro, 2010, p. 92)

A terceira função, a qual é a principal para o presente trabalho, é a de coordenação. Aqui, elas podem atuar para tentar controlar a agenda, buscar consenso sobre legislação, e em negociação de coalizões políticas (Ringe; Victor, 2013).

Autores que apontam para uma relação mais competitiva entre bancadas e partidos enfatizam essa função. Santos (2017) afirma que as bancadas são meios de coordenação de parlamentares sobre temas bem definidos, consequência da alta fragmentação partidária das legislaturas. Assim, as bancadas assumiriam o papel de coordenação da atividade legislativa, em detrimento da coordenação partidária, porque esta última seria insatisfatória. Novello (2018) concorda com essa asserção, e ainda adiciona que essas bancadas têm sido mais atrativas pelo crescimento de sua influência no legislativo, propulsionado pela crise do presidencialismo de coalizão evidenciada no segundo governo de Dilma Rousseff. Neste sentido, a autora segue a linha interpretativa de que, desde aquele governo, há uma ascensão de deputados de baixa expressão que ganham poder através dessas bancadas.¹²

Para Mendes (2017), a coordenação é parte da estratégia principal das FPs de influenciar a produção de políticas públicas, seja com interferência na agenda do Congresso, com a criação ou modificação de uma proposição legislativa, ou impedindo que ela seja votada.

As comissões, já mencionadas serem espaços de interesse das bancadas, também podem ser utilizadas como meios de coordenação. Miranda e France (2018, p. 48) apontam a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) como “espaço privilegiado a partir do qual proposições prioritárias para a ‘bancada da bala’ podem ser alavancadas, e propostas consideradas contrárias aos interesses desses parlamentares podem ser enterradas”.

¹² Parte dessa interpretação acompanha a afirmação de que, pelo sistema partidário brasileiro ser muito fragmentado, há maior dificuldade de formação de coalizões governamentais, e então os parlamentares se organizam em bancadas suprapartidárias.

Semelhantemente, a FPE tem em vista preencher comissões de seu interesse com seus membros, como identifica Whately (2021).

No geral, no entanto, Silva (2014) percebe as bancadas com pouca capacidade propositiva. Seguindo essa compreensão, Prandi e Santos (2017) afirmam que a bancada evangélica é mais reativa do que propositiva. Nesse sentido, pretendem dizer que a bancada atua mais para vetar proposições que veem como prejudiciais aos seus interesses do que para promover políticas públicas que os beneficiem. Como expressam, é “mais provável que eles atuem para se opor à criminalização da homofobia do que para propor a criminalização da homossexualidade” (Prandi; Santos, 2017, p. 202). Trevisan (2013) tem conclusão similar, demonstrando essa prática de coordenação, afirmando que a FPE orienta seus membros a votar em matérias de interesse e inclusive já teria sido bem sucedida em pelo menos uma ocasião a ser atendida diretamente pelo Ministério da Educação ao ameaçar impedir a sessão no plenário.¹³ Similarmente, Frade (2018) identifica essa capacidade de atuação de veto, exemplificando conquistas da bancada evangélica em impedir legislação que acabava com a isenção de alguns impostos para templos e igrejas, assim como impedir que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional removesse a obrigatoriedade de oferta do ensino religioso em escolas públicas.¹⁴

Já a bancada ruralista, para Frade (2018) e Simionatto e Costa (2012), tem mais força para uma atuação mais participativa, e Silva (2014) destaca a FPA como a única FP capaz de atuar propositivamente pelo seu tamanho e organização. Identificada por Cascione (2018) como a maior do Congresso, com 119 membros estimados entre deputados e senadores na 55ª legislatura, a FPA seria maior que qualquer bancada partidária naquele momento.

Simionatto e Costa (2012) entendem a bancada ruralista com uma capacidade de articulação semelhante a de um partido político. As autoras afirmam que o grupo tem alta capacidade coordenativa em matérias de seu interesse, e que, mesmo sem as prerrogativas institucionais dos partidos políticos, a bancada tem poder de articulação para decidir membros de comissões¹⁵ e ministérios, e assim controlar “instâncias responsáveis pelas políticas públicas” porque estariam “infiltrados” nos partidos políticos (Simionatto; Costa, 2012, p. 224). Além disso, o grupo teria uma capacidade de mobilização e formação de aliança com outras organizações, sejam partidos ou outras bancadas, que sugere a possibilidade de negociar a formação de coalizões que lhes permitissem substancial influência política. Similar ao visto por outros autores, elas percebem a atividade dessas organizações como consequência de um enfraquecimento do sistema partidário:

¹³ Trevisan (2013, p. 36) refere-se ao caso em que o kit anti-homofobia proposto por aquele Ministério teria sido visto pela FPE como uma ameaça aos seus interesses.

¹⁴ Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

¹⁵ Apontam para a reprovação do relatório do deputado João Alfredo (PSOL-CE) na CPMI “da Terra” e subsequente aprovação do relatório de Abelardo Lupion (na época PFL-PR) como marca da influência e capacidade de articulação da Bancada Ruralista.

A Bancada atua como um partido nos moldes americanos estruturada em torno de “[...] agregados de interesses personalistas e corporativos [...]” que se fortalecem mediante a atuação de lobbies e de figuras midiáticas (COUTINHO, 2006, p.50), com grande declínio do conteúdo ideológico dos programas partidários. (Simionatto; Costa, 2012, p. 323)

Ferreira (2019) é quem faz a asserção mais incisiva sobre a relevância de bancadas no processo legislativo, concluindo que a Câmara dos Deputados não se organiza por partidos, mas por grupos suprapartidários.¹⁶ O autor faz análise de redes de coautoria, identificando comunidades de parlamentares que colaboram na produção legislativa. Em seus resultados, ele percebe que as maiores comunidades não contemplam deputados organizados por partidos, e analisando as proposições compartilhadas, define que as maiores comunidades são as bancadas temáticas aqui discutidas.¹⁷ Ponto importante é que a metodologia utilizada só permite que os deputados pertençam a uma comunidade, o que naturalmente faz com que o próprio método assuma uma competitividade entre partidos e bancadas pela proximidade de cada deputado. Ou ele faz parte da bancada ruralista, por exemplo, ou ele faz parte de sua bancada partidária.

Um adendo à conclusão de Ferreira (2019) é que sua metodologia permite encontrar relações de coautores no Congresso, o que é útil para entender as conexões criadas e aponta para a coordenação suprapartidária aqui discutida, mas sua conclusão pode ser precipitada. A bancada identificada como maior e mais forte pelo autor, é a bancada evangélica. Ele apresenta 20 proposições com maior número de coautores dessa comunidade, quatro delas Projetos de Decreto Legislativo, cinco Projetos de Lei (PLO), e uma emenda a outro PLO.¹⁸ Dessas, apenas a emenda foi aprovada¹⁹, enquanto o restante ou foi arquivado, ou permanece esperando apreciação em comissões, uma delas há mais de 10 anos.²⁰ Como ele considera qualquer proposição, independente do resultado de sua tramitação, e não considera as votações nominais, não é possível aferir a influência de cada bancada no resultado legislativo. Ainda mais se for considerado que outros estudos apontam para as bancadas mais como atores de veto do que propositivos.

Conclusão importante de Ferreira (2019) é que, assim como identificado por outros autores, as bancadas evangélicas e ruralistas englobam grande número de deputados na Câmara, e há significativa coordenação de ação desses parlamentares pelo menos na formulação das

¹⁶ O mesmo não pode ser afirmado para o Senado, cuja organização o autor identifica ainda seguir linhas partidárias.

¹⁷ O autor chama de bancadas as 25 comunidades encontradas na análise de redes (Ferreira, 2019).

¹⁸ Outras proposições são requerimentos de informação, requerimento de realização de audiência pública, requerimento de convite de autoridade dentro de comissão.

¹⁹ Sobre a retirada de artigo que permitia a venda de bebidas alcoólicas durante a Copa das Confederações e a Copa do Mundo (Emenda n.º 41, de 2012, ao Projeto n.º 2.330, de 2011). Mas que, apesar de aprovada, posteriormente a venda e o consumo dessas bebidas foram permitidas naqueles eventos.

²⁰ As proposições são: PDC 30/2015, PDC 214/2015, PDC 122/2015, PDC 395/2016, PLO 660/2015, PLO 3983/2015, PLO 8220/2014, PLO 2756/2011, PLO 1859/2015.

proposições, mesmo que o resultado dessa coordenação não seja avaliado.

Importante mencionar que, apesar de maior atuação coordenativa da bancada ruralista ou da FPA, Frade (2018) e Silva (2014) não a veem como competidora dos partidos políticos. Ambos mencionam que alguns líderes partidários são membros e participam das suas atividades, além de que a bancada não exige que o restante dos membros descumpram a orientação partidária mesmo em votações de interesse. Mesmo assim, ambos sugerem que, ainda que complementarmente, existe oportunidade para a coordenação em assuntos que não encontram espaço na agenda partidária. Cascione (2018) observa que existe um espaço de concorrência entre as bancadas e os partidos no processo legislativo, mas que o mais comum é que os grupos complementem a atividade dos partidos, concentrando debates de temática específica. E ainda, Coradini (2010) entende as temáticas abarcadas como discussões ou com pouco espaço para o debate intra-partidário, ou que esteja voltado às questões específicas identificadas como não partidárias.

Cascione e Araújo (2019) percebem o potencial de atuação das FPs como atores de formação de coalizões dependendo da sua institucionalização. Com base no trabalho anterior de Cascione (2018), os autores concluem que apenas a FPA teria organização interna capaz de coordenar votos de forma previsível a ponto de conseguir efetivamente participar de uma coalizão. Para isso, no entanto, seria necessário que seus membros votassem sobre todos os assuntos de forma coesa, não apenas em temas relacionados à agropecuária, o que a literatura até aqui não permite afirmar.

Dessa forma, a capacidade de coordenação das bancadas estaria limitada aos temas que não são considerados de maior importância para partidos, ou cujos membros do partido não conseguem entrar em consenso. Se essa hipótese for comprovada, as possibilidades de formação de coalizão de governo por bancadas seria nula, exceto se partidos fossem incapazes de entrar em consenso interno e de agir disciplinadamente sobre os principais temas de interesse do Executivo, o que, como visto anteriormente, não é o caso do sistema brasileiro. Isso não impede, todavia, que a coordenação seja suficiente para negociações ad hoc, e que bancadas e FPs possam ser opções para temas sensíveis.

No entanto, mesmo para isso apresentam-se dificuldades para as bancadas. As LMOs, por serem potencialmente mais heterogêneas que partidos, têm maior dificuldade de coordenação também por ser mais difícil de alcançar consensos internamente. Não só faltam mecanismos para isso, devido a sua característica de participação voluntária, mas pela agregação ser mais por temas de interesses do que necessariamente preferências por políticas públicas específicas (Ainsworth; Akins, 1997; Ringe; Victor, 2013; Victor; Haptonstahly; Ringe, 2014). Ou seja, bancadas podem ser formadas por parlamentares que se aproximam por terem o mesmo interesse em tratar de um tema ou mesmo por preferência similares do resultado esperado de políticas públicas (e.g. mais segurança), mas não necessariamente concordam em como alcançá-las. Isso é reconhecido na bancada da bala que tem importantes divergências internas reconhecidas em estudos de caso (Miranda; France, 2018; Santos, 2018; Miranda, 2019).

Para que a estratégia do *formateur* considere as bancadas como alternativas, é preciso que elas votem de forma coesa ou consigam garantir que seus membros votem disciplinadamente, o que se espera de um partido que componha a base do governo. Como Ringe e Victor resumem, por serem de participação voluntária, bancadas não são uma boa estratégia para coordenar o voto:

Unless a legislator takes on a leadership position in an LMO, nothing is mandatory. This feature is a disadvantage for LMOs, because they are incapable of imposing meaningful sanctions and are thus a poor mechanism for creating voting coalitions. (Ringe; Victor, 2013, p. 29)

Como parlamentares podem atuar em mais de uma bancada, além de serem filiados a um partido, um *formateur* que buscasse apoio de uma LMO deve considerar que pode haver sobreposição de membros entre diferentes atores daquela coalizão que se forma. Por exemplo, uma aliança com a bancada ruralista deve considerar que ela pode conter membros do seu próprio partido, assim como uma segunda negociação com a bancada evangélica pode ter membros tanto de seu partido quanto da outra bancada. Ou seja, torna-se mais difícil o cálculo de quantas cadeiras estão sendo negociadas, aumentando a incerteza para votações futuras e dificulta a distribuição de cargos ou outros ‘prêmios’ envolvidos no processo. Se a diminuição de incertezas favorece a construção de coalizões vencedoras mínimas, mais eficientes, bancadas severamente aumentariam os custos envolvidos nesse processo.

Além disso, as LMOs não têm a mesma influência que partidos durante o período eleitoral. A competição democrática no Brasil se dá em linhas partidárias, não sendo possível um candidato concorrer independentemente. Pelo sistema proporcional de lista aberta utilizado para a eleição de deputados federais, poucos são os candidatos com potencial de se elegerem sozinhos, sem precisar de outros votos do partido para atingirem o quociente eleitoral necessário para conquistar uma cadeira na Câmara. E ainda, o fundo eleitoral e o fundo partidário, além de outros recursos referentes à estrutura partidária, também estão disponíveis para essas organizações e não existem ferramentas semelhantes para bancadas. Mesmo que, grupos de interesse tenham recursos para financiar campanhas de seu interesse, como os grupos envolvidos com a FPA, que doaram mais de R\$541 milhões para campanhas em 2014 (Cascione, 2018)²¹, a desvantagem de não ter acesso aos recursos partidários é considerável. Para os interesses do presente trabalho, isso interfere tanto na capacidade das bancadas em punir, ou de forçar a disciplina de membros divergentes, quanto dificulta a possibilidade de negociações e coordenação entre elites no período pré-eleitoral, parte fundamental da competição partidária (Cox, 2008).

Foi visto que alguns autores defendem a importância da coordenação das bancadas como consequência ou da fragmentação partidária, ou do enfraquecimento dos partidos. De fato, Ringe e Victor (2013) percebem que existe uma correlação positiva entre o número de partidos

²¹ Última eleição nacional na qual eram permitidas as doações de pessoas jurídicas.

e a proliferação de LMOs, mas para eles isso não significa nem enfraquecimento do sistema partidário, nem que elas desequilibram as relações de poder já impostas pelas instituições formais — pelo contrário, a reforçam. No primeiro capítulo, foi discutido que os partidos têm força para agir de forma suficientemente unificada para haver previsibilidade de resultados, e assim, diminuir as incertezas para que coalizões sejam minimamente efetivas. Dessa forma, há pouca evidência que aponte para que a coordenação centrada apenas nas bancadas conseguisse superar a função dos partidos no processo legislativo brasileiro. Coradini (2010) e Frade (2018) seguem essa interpretação, não observando relação entre o enfraquecimento dos partidos com o aumento das atividades das bancadas e FPs. Inclusive, muitas das bancadas mais influentes mantêm contato com o colégio de líderes, assim como membros dele também participam de atividades em bancadas, indicando na direção de que elas reforcem a hierarquia do Congresso (Frade, 2018).

Afinal, se coordenar esses grupos fosse mais benéfico em ganhos políticos, atores com maiores recursos não deixariam de participar dessas atividades em detrimento de suas posições privilegiadas no Congresso. Assim, bancadas que não tenham acesso aos membros do colégio permanecem em posições precárias e podem ficar sem obter cargos cruciais em comissões e não terem seus temas incorporados na agenda legislativa. Como assinalado por Figueiredo e Limongi (2001, p.31) “os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido”, em detrimento da atuação individual ou, no caso discutido, de forma não-partidária.

Como visto pela maior parte da literatura aqui discutida, bancadas oferecem diferentes benefícios para os parlamentares que usufruem delas, e que esses benefícios tendem a ser complementares à atividade das instituições formais do processo legislativo, em vez de competitivas.

[...] as voluntary institutions without a formal role in the legislative process, LMOs do not threaten the stability of the formal institutional framework. Accordingly, parties and committees have little incentive to compete with LMOs for legislators' time and efforts or to undermine the LMO system as a whole. Rather, parties and committees can reap the benefits that LMOs provide (Ringe; Victor, 2013, p. 18–19).

A coalizão precisa conseguir proteger o governo de investidas da oposição, como em votos de não confiança em sistemas parlamentares, para que o governo seja viável, e que consiga garantir um mínimo aceitável de proposições legislativas aprovadas para ser considerado eficaz (Strøm, 1990; Laver; Schofield, 1990). Como as bancadas são por definição temáticas, uma questão importante sobre sua capacidade de ação como ator na formação de coalizões de governo é se a aliança por temas é suficiente para que se cumpram esses papéis. O fato de as bancadas no Brasil serem suprapartidárias logicamente pode significar diferenças ideológicas em outras questões além daquele tema que as une. Por sua participação ser voluntária, informal e de baixo custo para parlamentares, também significa que existem menos possibilidades de meios pelos quais poderiam sofrer com sanções caso desrespeitassem as orientações das

lideranças da bancada e podem abandoná-la a qualquer momento.

O Congresso brasileiro se organiza em linhas partidárias e esse comportamento dos parlamentares não seria ameaçado nem por bancadas temáticas, nem por bancadas regionais — discutidas no capítulo anterior. Dessa maneira, seriam os partidos os únicos prováveis a conseguir agir como atores na formação de coalizões.

À essas conclusões, existem exceções na literatura sobre bancadas, que veem a organização do Congresso tornando-se dividida tematicamente (Ferreira, 2019), que diagnosticam um enfraquecimento do sistema partidário e aumento da influência de deputados de baixa expressão (Novello, 2018), e que essas agremiações passam a se comportar como partidos (Simionatto; Costa, 2012).

Portanto, no próximo capítulo, busca-se tentar mostrar que capacidade as bancadas possuem para transformar cadeiras em votos e serem possíveis atores a serem considerados pelo Executivo na formação de coalizões de governo, ou mesmo coalizões ad hoc dentro de seus eixos temáticos.

3 BANCADA RURALISTA NA 56ª LEGISLATURA

Se não há consenso na literatura sobre a capacidade das bancadas temáticas atuarem como atores na formação de coalizões legislativas ou de governo, há pelo menos um número substancialmente maior de trabalhos que apontam para uma resposta negativa. Neste capítulo, olha-se para os dados empíricos da Câmara dos Deputados na 56ª legislatura visando contribuir para esse debate.

Foi definido concentrar os esforços de análise na bancada ruralista, que se organiza formalmente como Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Como foi visto, ela tem destaque na Câmara para diferentes autores: essa é a única bancada que consegue atuar propositivamente (Silva, 2014), a mais forte e coesa (Simionatto; Costa, 2012; Frade, 2018), é a que tem o maior número de membros, é mais institucionalizada com maior influência no Congresso (Cascione, 2018), e é a única organizada a ponto de, possivelmente, agir como ator em uma coalizão (Cascione; Araújo, 2019). Além disso, esta é uma das bancadas com as quais o governo de Jair Bolsonaro se aproximou antes mesmo do resultado das eleições. Como será visto, havia expectativa de que a contribuição dessa bancada seria um meio de conseguir apoio de maioria legislativa, e a nomeação da então presidente da FPA, a deputada Tereza Cristina (DEM-MS), para o Ministério da Agricultura consagraria essa aliança.

O primeiro desafio é definir quem de fato faz parte da atuação da FPA. A próxima seção se concentra nessa tarefa, com uma discussão sobre como outras pesquisas definem o grupo de deputados a estudar, e com descrição da forma como foram decididos os nomes dos 96 deputados incluídos no presente trabalho. Além disso, são mostrados exemplos de discursos na Câmara dos Deputados que se referem às atividades de coordenação desta bancada e sua capacidade de influência no processo legislativo.

Depois, a segunda seção faz uma breve descrição das estratégias do Executivo em formar maioria legislativa ao longo da 56ª legislatura, que ajudam a criar marcos temporais a serem utilizados posteriormente. Busca-se apresentar como o governo iniciou com uma estratégia de formar base apenas negociando com bancadas temáticas, mas já em 2020 passou a negociar com partidos — ou ao menos com líderes partidários.

A terceira seção discute os métodos utilizados para análise empírica das votações nominais, definindo critérios para tentar descobrir evidências da atuação dos deputados da bancada ruralista independentemente de seus partidos. Define-se que a investigação será feita pela coesão, disciplina partidária e disciplina em relação à posição do governo.

Por fim, são apresentados e discutidos os resultados desse processo na última seção. Aqui, mostra-se que, independente dos cortes realizados nas votações nominais, a bancada ruralista atua consistente com a posição dos partidos aos quais seus membros são filiados, inclusive em seu eixo temático. Mesmo no período em que a aproximação do governo foi exclusivamente com as FPs, os ruralistas continuam respeitando a orientação de seus líderes partidários, tanto

acima da média da Câmara quanto acima da média dos outros membros de seus partidos.

3.1 Quem faz parte de uma bancada temática?

Antes de olhar para a atividade no plenário, é preciso encarar a tarefa de decidir quem faz parte da bancada ruralista, ou melhor, quem possivelmente participa da função de coordenação da FPA.

Uma decisão comum, mas que tem implicações indesejadas, é da agregação de parlamentares que compartilham de alguma característica, como de ocupação ou religião. Deputados com passagem pelas forças armadas ou policiais são automaticamente incluídos na bancada de segurança pública, ou todos os evangélicos são categorizados como pertencentes à Frente Parlamentar Evangélica (FPE), por exemplo. Trevisan (2013) alerta para esse equívoco. Olhando para os membros da FPE e congressistas evangélicos, a autora identifica políticos eleitos sem indicação das igrejas e que, mesmo convidados, preferem não participar da atuação conjunta da bancada e não aceitam ser cobrados a votar segundo a orientação de voto do grupo. Do mesmo modo, Silva (2014) nota que existem participantes da FPA que não são proprietários rurais ou que sequer exercem atividade relacionada à terra.

Outra decisão que pode induzir ao erro de avaliação é a inclusão de todos os parlamentares que assinam o documento de formação de uma FP como a lista efetiva de seus membros. No geral, as listas incluem nomes que nunca pretendem participar das atividades, como foi comentado no capítulo anterior. Simionatto e Costa (2012), apesar de entenderem que o procedimento de formalização faz com que muitos assinem as listas sem de fato atuarem em favor do tema, usam exclusivamente a mesma lista de assinaturas para caracterizar quem faz ou não parte da bancada ruralista, por exemplo. Como Cascione (2018) revela em *survey* feito com os deputados e senadores da 55ª legislatura, apesar de 306 FPs terem sido registradas, apenas 214 tiveram algum deputado declarando que fez parte de alguma de suas atividades, com 42% destas mencionadas por apenas um parlamentar. No trabalho deste autor, mesmo a FPA, sendo de longe o grupo com maior número de membros estimados, em 119 parlamentares, fica muito aquém das 255 assinaturas de seu registro naquela legislatura (Cascione, 2018).

Entende-se aqui que, sabendo que a maioria dos deputados e senadores que assinam não atuam pela frente parlamentar, incluí-los na análise de comportamento da bancada é um equívoco que leva inevitavelmente a uma falsa representação da forma como elas operam. Além disso, se o exercício do trabalho é de bancadas como atores na formação de coalizões, seria necessário que esses grupos tenham um mínimo de coordenação, assim como partidos políticos. Dessa forma, argumenta-se que é apropriado que as bancadas analisadas sejam os grupos que, da forma como descritos por outros trabalhos, têm capacidade de articulação e se reúnem ativamente nas atividades promovidas pela organização.

Como mencionado, o trabalho adiante é focado na Frente Parlamentar da Agropecuária.

Uma vantagem em olhar para FPA é que ela divulga muito do que é discutido e que são pautas de interesse do grupo. A bancada também é organizada em comissões, com coordenadores eleitos que permitem identificar a participação direta de parte de seus membros. Em eleições realizadas em Assembleia Geral a cada dois anos, a FPA elege 26 cargos²² e publica lista de vogais. Atendendo a definição da bancada utilizada no presente trabalho, é considerado que qualquer deputado presente entre esses integrantes é alguém que participa da bancada ruralista.

O site da FPA²³ e da Agência FPA²⁴, fonte de muitas informações sobre as atividades da bancada, foram igualmente utilizados para identificar deputados comumente citados, além de tentar descobrir quais parlamentares participam das reuniões e eventos promovidos pelo grupo. Além disso, os discursos dos deputados na Câmara dos deputados foram outro caminho adotado. Dos 67.485 discursos entre o início da 56ª Legislatura e 20 de outubro de 2022, foram analisados 165 discursos proferidos na Câmara e no Congresso e outras 33 reuniões em Comissões, selecionados por conterem as palavras ‘frente’, ‘parlamentar’, e ‘agropecuária’, ou ‘FPA’, visando encontrar menções sobre o grupo, principalmente de deputados se reconhecendo como parte da bancada ou reconhecendo outros deputados. Alguns exemplos de discursos que ajudaram a identificar os membros ativos da FPA podem ser vistos abaixo.

Em breve comunicação no plenário, o deputado Giovani Cherini (2019) discursa: “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, hoje tivemos uma reunião muito produtiva na Frente Parlamentar da Agropecuária, presidida pelo nosso conterrâneo Alceu Moreira, com o Ministro Sergio Moro.” Ainda no plenário, durante a ordem do dia, José Rocha (União-BA) também comunica sobre reunião da FPA:

Sras. e Srs. Parlamentares, eu quero aqui registrar que hoje tivemos uma reunião da diretoria da Frente Parlamentar da Agropecuária, com a presença do Ministro da Agricultura Marcos Montes, do Ministro da Casa Civil Ciro Nogueira e da ex-Ministra da Agricultura Tereza Cristina (Rocha, 2022).

E em reunião da Comissão de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento rural (CAPADR), a deputada Aline Sleutjes (PSL-PR) fala sobre a correlação de membros da FPA e daquela Comissão:

²² Segundo o Estatuto da FPA, os cargos são: Presidente, Vice-Presidente no Senado, Vice-Presidente na Câmara dos Deputados, Segundo Vice-Presidente na Câmara dos Deputados, Vice-Presidente da Região Norte, Vice-Presidente da Região Nordeste, Vice-Presidente da Região Sudeste, Vice-Presidente da Região Centro-Oeste, Vice-Presidente da Região Sul, Coordenador Político no Senado, Coordenador Político na Câmara, Coordenador Jurídico, Coordenador Institucional, Secretário, Coordenador da Comissão de Meio Ambiente, Coordenador da Comissão de Direito de Propriedade, Coordenador da Comissão de Política Agrícola, Coordenador da Comissão de Defesa Sanitária, Coordenador da Comissão de Infraestrutura e Logística, Coordenador da Comissão Trabalhista, Coordenador da Comissão de Relação Internacional, Coordenador de Agricultura Familiar, Coordenador de Segurança no Campo, Coordenador de Política de Abastecimento, Comunicação, e Coordenador de Endividamento Rural.

²³ Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/>> Acesso em 21/10/2022.

²⁴ Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/>> Acesso em 21/10/2022.

[...] FPA e Comissão de Agricultura são a mesma coisa. Somos os mesmos Deputados. Quem participa da FPA participa da Comissão de Agricultura. Todos os temas que debatemos aqui também debatemos lá na FPA. (Sleutjes, 2019)

Alguns discursos mostram que de fato a FPA atua em negociações no Congresso, como o da deputada Joice Hasselmann (PSL-SP) como líder de governo no Congresso,²⁵ dando a orientação de voto:

Quero também comunicar aos nossos Deputados, aos nossos Senadores, ao Senador Marcelo Castro, piauiense, que também há um acordo com os integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária, que representa o agronegócio no País, para o veto parcial ao chamado "texto dos queijos". Há esse acordo com a FPA, conversei hoje com o Presidente, há também a explicação para todos os senhores. Então, isso, basicamente, é para abrir o mercado de queijos artesanais em outros cantos do mundo. O Governo concorda com a derrubada parcial desse veto. (Hasselmann, 2019)

Pedro Lupion (DEM-PR) orientando voto de sua bancada, igualmente aponta para essa articulação da frente:

Tramita aqui na Casa, Sr. Presidente, um projeto que trata especificamente de recuperação judicial. Após amplas discussões com o Governo, com a Frente Parlamentar da Agropecuária — FPA e com diversas bancadas, achamos por bem que esse tema seja tratado especificamente no projeto de recuperação judicial, relatado pelo Deputado Alceu Moreira. Nesse sentido, aprovamos o destaque do Deputado Kim Kataguirí. Orientamos "não". (Lupion, 2020)

E, por fim, Cacá Leão (PP-BA) faz referência ao papel da FPA que influencia a sua orientação para a bancada do PP:

Sr. Presidente, este é um tema bastante polêmico. Nós concordamos com o texto do Deputado Pedro Lupion. Entendemos que essa matéria poderia ser discutida neste momento — é também o entendimento do Governo. Porém, há uma discordância da Frente Parlamentar da Agropecuária. Em respeito a isso, nós vamos liberar a bancada, para que cada Parlamentar vote conforme a sua consciência. (Leão, 2020)

Ao todo, foram incluídos 96 nomes à bancada que será avaliada. A lista completa pode ser conferida no Anexo I. Uma das limitações é a de depender da publicização dos eventos pelos próprios deputados ou pela frente, o que pode deixar de fora políticos que participam das atividades da FPA, mas não tem posição de destaque. No entanto, espera-se que dessa maneira todos os principais nomes da frente estejam incluídos. Assim, no pior dos casos, inclui-se apenas o núcleo mais coeso da bancada. Para o propósito desse trabalho isso não é necessariamente um problema. Se os 96 deputados mais coesos — que já representam quase 19% de toda Câmara

²⁵ 15ª Sessão conjunta do Congresso Nacional de 24 set. 2019.

— conseguissem atuar conjuntamente da mesma forma que um partido, e assim capazes de integrar coalizões estáveis, seria evidência de que essa é uma alternativa viável para o *formateur*. O único ajuste necessário para a própria bancada seria a de melhor anunciar quantas cadeiras de fato ela consegue transformar em votos, em vez de sustentar as assinaturas do Termo de Adesão como definitiva representação de sua composição. Seria uma questão de realinhamento estratégico.

Destarte, pode-se já ver algumas características deste grupo. No início da legislatura, dos 96 deputados selecionados, 18 são do PP, que fazem dessa a bancada partidária com maior número de representantes na FPA. Outros partidos com significativa participação são DEM (13), PR²⁶ (10), MDB (9), PSL (8), PSD (7) e PSDB (7). Os 24 deputados restantes se dividem entre outros 16 partidos.

Em outubro de 2022 a dispersão é menor, mas os partidos maiores permanecem os mesmos, com o PP (25) e o PL (21) concentrando grande parte, com União Brasil²⁷ (12), MDB (10), PSD (7), PSDB (5), e outros 11 partidos (16).

Dessa maneira, a bancada ruralista ficou assim definida para a análise adiante.

3.2 Relação Executivo-Legislativo no Governo Bolsonaro

Nesta seção, é apresentada uma síntese das negociações entre Executivo e Legislativo durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. O intuito é definir um marco temporal do momento em que o governo abandona sua estratégia de negociar com bancadas temáticas, para uma proximidade maior com o bloco partidário comumente chamado de Centrão.

No papel de *formateur*, o presidente Bolsonaro assumiu em 2019 sem coalizão prévia e diante de uma Câmara com índice de fragmentação mais alto desde a redemocratização (Abranches, 2021; Nicolau, 2022). Além disso, após assumir o discurso de “acabar com a velha política” e acabar com o “toma lá, dá cá”²⁸, o governo preferiu não negociar com partidos, nomeando para assumir pastas ministeriais Osmar Terra (MDB-RS) — líder da Frente Parlamentar da Saúde (FPS) —, Luiz Henrique Mandetta (DEM-MS) — indicado pela FPS —, e Tereza Cristina (DEM-MS) indicada pela FPA.

Antes mesmo do 1º turno das eleições de 2018, a FPA declarou apoio a Jair Bolsonaro²⁹,

²⁶ Ainda em 2019 foi renomeado de Partido da República (PR) para Partido Liberal (PL).

²⁷ A União Brasil foi fundada em 2022 depois da fusão do PSL com o DEM.

²⁸ Proposta de Plano de Governo: O Caminho da Prosperidade. Campanha Bolsonaro 2018. Divulgação de Contas do TSE. Disponível em: <<https://bit.ly/3t2f3wZ>> Acesso em 19/10/2022.

²⁹ NOTA OFICIAL: FPA declara apoio a Jair Bolsonaro. Agência FPA. Publicado em 2 out. 2018. Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2018/10/02/nota-oficial-fpa-declara-apoio-a-jair-bolsonaro/>> Acesso em 19/10/2022.

e depois novamente antes do 2º turno, quando o candidato se reuniu com deputados da frente.³⁰ Após o resultado das eleições, Bolsonaro anunciou que Tereza Cristina, então presidente da FPA, assumiria o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.³¹

Com apoio da bancada ruralista e da evangélica, Joice Hasselmann — que foi líder do governo no Congresso em quase todo o ano de 2019, ainda filiada ao PSL — declarou que Bolsonaro iniciava a legislatura com apoio de mais de 300 parlamentares (Scheiber; Shalders, 2018). O resultado, no entanto, foi pouco satisfatório. Bolsonaro teve o segundo pior início de mandato em relação ao seu sucesso legislativo nos últimos 20 anos (Gershon; Canello, 2022).

Em pouco tempo [...] as engrenagens dessa coalizão mostraram-se falhas, principalmente pela incapacidade política do governo. Em momento algum as lideranças do Planalto se sobrepuseram, no âmbito do Legislativo, àquela exercida por Rodrigo Maia (DEM). (Santos; Barbosa, 2021, p. 86)

O governo apostou mais em medidas unilaterais do que em negociações com o Congresso, e como Inácio (2021, p. 79) resume: “o unilateralismo na esfera administrativa é limitado se decisões legislativas são necessárias e o Congresso é inevitável”.

Mas a relação infrutífera não acontecia apenas com outros partidos. O próprio partido do governo, o PSL, começou a ter divergências internas já em fevereiro de 2019, quando o presidente nacional Luciano Bivar foi alvo de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público (Amaral, 2019). O filho do presidente, Carlos Bolsonaro, trocou acusações publicamente com o então Secretário-Geral da Presidência, Gustavo Bebiano, que o levou a ser exonerado deste cargo ainda em fevereiro. Ao longo daquele ano, o PSL dividiu-se entre apoiadores de Bolsonaro e seus filhos, e outra ala que apoiava o presidente do partido (Marcello, 2019). As disputas internas culminaram na troca da liderança na Câmara, com Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) substituindo Delegado Waldir (PSL-GO) em outubro. Finalmente, em novembro, Jair Bolsonaro anunciou a saída do partido. O conflito ainda perdurou até março de 2020, quando 12 deputados foram afastados do PSL e Joice Hasselmann (PSL-SP) assumiu a liderança da sigla na Câmara (Pompeu, 2020a).

Em 2020, há uma aproximação de Bolsonaro com os partidos que compõem o Centrão, um bloco partidário de composição não consensual na literatura. O termo foi inicialmente usado para se referir ao grupo suprapartidário durante a Assembleia Nacional Constituinte em 1987, que votou por mudanças no Regimento Interno, e que incluía a ala mais conservadora do PMDB, assim como a maioria dos constituintes do PFL, PDS, PTB e PL (Munhoz, 2011).

³⁰ FPA ratifica apoio a Bolsonaro no segundo turno e entrega pauta prioritária do setor. Agência FPA. Publicado em 10 out. 2022. Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2018/10/10/fpa-ratifica-apoio-a-bolsonaro-no-segundo-turno-e-entrega-pauta-prioritaria-do-setor/>> Acesso em 19/10/2022.

³¹ Parlamentares e entidades do setor produtivo manifestam apoio a Tereza Cristina como nova ministra da Agricultura. Agência FPA. Publicado em 8 nov. 2018. Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2018/11/08/parlamentares-e-entidades-do-setor-produtivo-manifestam-apoio-a-tereza-cristina-como-nova-ministra-da-agricultura/>> Acesso em 19/10/2022.

Durante a 56ª legislatura, o termo é utilizado para se referir aos partidos de centro e centro-direita (Abranches, 2021), de “fraca consistência ideológica” (Luz et al. 2022), também caracterizados por serem “partidos de adesão” (Couto, 2021) ou partidos fisiológicos (Musse, 2021; Luz et al. 2022). As siglas comumente citadas como parte desse bloco são: PP, PL, PROS, PSD, PTB, Republicanos, Solidariedade, Avante e Patriota. Além desses, Abranches (2021) ainda adiciona o PSC, enquanto Luz et al. (2022) incluem o Podemos.

Mais do que uma aliança por preocupação com governabilidade, o governo se via em posição delicada com ameaça de término do mandato por *impeachment* (Couto, 2021; Musse, 2021). Gershon e Canello (2022) afirmam que esta foi uma “estratégia assertiva de contenção de danos”, resposta às crises geradas ao longo do governo. Outra interpretação dessa proximidade é de que o presidente se isolou politicamente ao tentar confrontar a autoridade do STF, do Congresso e dos governos subnacionais durante o início da pandemia da covid-19 (Inácio, 2021). Dessa forma, o presidente buscava no Centrão o apoio para que suas “ações unilaterais” não fossem impedidas (Inácio, 2021, p. 74). Assim, como apontam Santos e Barbosa (2021), não se caracterizou uma ameaça real de *impeachment*.

Seja qual tenha sido a real motivação, fato é que houve mudança na estratégia do governo, que pela primeira vez convidou líderes de partidos para negociar e tentar compôr uma base no legislativo. A aproximação se deu, inicialmente, com mais nomeações de indicados pelos líderes do Centrão a cargos de segundo e terceiro escalão do governo, como secretarias e cargos de direção em autarquias federais. Como exemplos, alguns cargos ocupados por indicação nesse período foram: por indicação do PP, a Presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)³², a diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE (Camporez, 2020), e a diretoria-geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Pinto; Mali, 2020); por indicação do PL, a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (Pompeu, 2020d), a presidência do Banco do Nordeste (Pompeu, 2020c), e a diretoria de Ações Educacionais do FNDE (Pinto; Mali, 2020). Além do PP e PL, foram concedidos cargos para o Republicanos, MDB, DEM e PSD (Pompeu, 2020e; Pinto; Mali, 2020). Também foi recriado o Ministério das Comunicações e nomeado Fábio Faria, na época ainda deputado federal pelo PSD-RN.³³

Todos os cargos foram oficializados no Diário Oficial da União entre os dias 6 de maio e 28 de julho de 2020. Diferentes portais de notícias mostravam a intensificação das negociações entre Bolsonaro e os líderes desses partidos a partir do final de abril, levando às nomeações no

³² Pompeu, L. (2020c). PP ganha fundo bilionário do MEC; PL deve assumir Banco do Nordeste. Congresso em Foco, 1º jun. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/pp-ganha-fundo-bilionario-do-mec-pl-deve-assumir-banco-do-nordeste/>> Acesso em: 18/11/2022.

³³ O PSD afirmou que a indicação de Fábio Faria não foi do partido, como noticiou o Congresso em Foco (2020), mas o então vice-líder do governo Ricardo Barros (PP-PR) afirmou que sua nomeação era feita como parte da aproximação do governo com os partidos.

início do mês seguinte (Pompeu, 2020b; Chaib et al. 2020; Shalders, 2020).

Essa relação se fortalece em 2021, com a eleição de Arthur Lira (PP-AL) para a presidência da Câmara, cuja candidatura recebeu apoio de Bolsonaro (Santos; Barbosa, 2021). Em fevereiro daquele ano, João Roma (Republicanos-BA) foi indicado pelo líder de seu partido, Marcos Pereira, e nomeado Ministro da Casa Civil (Pompeu, 2021). Em março, Flávia Arruda (PL-DF) foi nomeada para a Secretaria do Governo, com aval de Lira (Sardinha, 2021), após reclamações de Valdemar Costa Neto, presidente do PL, de que o seu partido estava sendo desprestigiado após o Republicanos receber pasta ministerial apesar de ter bancada menor (Soares et al., 2021).

Ainda em 2021, em julho, Ciro Nogueira (PP-PI) é nomeado para a Casa Civil, e em novembro Bolsonaro se filia ao PL após ficar dois anos sem partido.

Para a análise subsequente, a fim de comparar o comportamento dos deputados da FPA, foi definido que o período que representa o momento em que há a tentativa de formar base de apoio com as bancadas temáticas é aquele entre o começo da legislatura e o início da aproximação com os líderes do Centrão, em maio de 2020. Como discutido no primeiro capítulo, a formação de coalizão governamental é quando há troca de cargos por apoio no legislativo, e é comum na literatura que apenas os cargos do gabinete sejam considerados parte dessa negociação (Laver; Shepsle, 1990; Amorim Neto, 1994; Vassellai, 2009). Dessa maneira, a formação de uma coalizão só seria considerada com os partidos a partir da nomeação de João Roma (Republicanos-BA), Flávia Arruda (PL-DF) e depois Ciro Nogueira (PP-PI).³⁴ Mesmo assim, é necessário que essa seja uma decisão do partido, e não apenas uma negociação entre líderes, o que eliminaria mesmo parte desses acordos já que não há decisão unitária do partido (Figueiredo, 2007).

No entanto, o objetivo do presente trabalho é analisar a tentativa de estratégia de coalizão com as bancadas temáticas. Dessa forma, o importante é a identificação de quando há mudança de estratégia. Portanto, os períodos serão divididos apenas entre aqueles em que há negociação com as FPs e quando há aproximação dos partidos do Centrão, independente dessa aproximação se caracterizar como a formação de uma coalizão governamental ou não.³⁵ Sendo assim, maio de 2020 é o marco temporal utilizado.

³⁴ Não é incluída a indicação de Fábio Faria (PSD-RN) pelas afirmações de que sua indicação não significava comprometimento da sigla com o governo (Congresso em Foco, 2020).

³⁵ Para uma análise focada no comportamento dos deputados do Centrão e do governismo na Câmara, ver Gershon e Canello (2022).

3.3 Metodologia

O objetivo deste capítulo é entender se as bancadas temáticas se comportam independentemente o suficiente para serem opções críveis para o Executivo de alternativa aos partidos políticos em negociações de formação de maioria do legislativo. Para isso, propõe-se analisar a bancada por sua coesão, pela disciplina partidária e pela disciplina em relação à orientação do governo.

A coesão é entendida como a proximidade de preferências de determinado grupo. Neste trabalho, utiliza-se o índice de Rice para aferir essa proximidade entre as bancadas. Este índice é simplesmente o resultado da subtração da porcentagem de votos “sim” pela porcentagem de votos “não”, como visto pela fórmula simples (1):

$$IR = \frac{|Sim - Nao|}{Sim + Nao} \quad (1)$$

Dessa maneira, o índice varia entre 1 e 0, com 1 sendo quando todos da bancada votaram da mesma forma, e 0 quando há mesmo número de votos “sim” e “não”.

Este é um método simples para entender se determinado grupo costuma votar unido, mas que cria um viés em favor de agremiações menores, que tendem a apresentar maior coesão por esses resultados, como demonstrado por Desposato (2005). Portanto, adota-se a correção proposta por este autor, que estima a probabilidade que dois membros aleatoriamente selecionados de uma bancada votem juntos numa determinada votação. Assim, na fórmula ajustada (2) apresentada abaixo, $E(C_{ij2})$ é a coesão esperada de uma amostra de 2 votos feitos pela bancada i na votação j , sendo S o número de votos “sim”, e R o total da soma de votos “sim” e “não” na mesma votação.

$$E(C_{ij2}|S, R) = \frac{S(S-1) + (R-S)(R-S-1)}{R(R-1)} \quad (2)$$

A solução de Desposato (2005) permite comparação entre coesão de bancadas de tamanhos distintos, mas faz com que a coesão geral seja maior que em estudos que não realizam essa correção. Para a análise aqui feita, isso não faz diferença, já que todas as coesões são calculadas da mesma forma para que a comparação evite ser prejudicada por qualquer viés do tamanho das bancadas. Mas é importante ressaltar que os índices calculados de coesão aqui apresentados são naturalmente mais altos do que em outros estudos, portanto, não devem ser comparados.

Além disso, com a finalidade de facilitar a leitura, na apresentação da seção seguinte, os resultados obtidos por esse método são transformados em porcentagem. Assim, uma coesão de 90% significa que está é a chance de dois deputados aleatórios daquela bancada terem votado

juntos em uma determinada votação.

Já para a disciplina, ela será avaliada pela fidelidade de cada deputado com a posição do líder do partido. No processo de votação da Câmara, líderes são convidados a orientar o voto de suas bancadas, permitindo a comparação do voto individual. Uma dificuldade dessa abordagem é que pode ser difícil identificar se a fidelidade acontece devido à disciplina partidária ou porque os membros da bancada têm preferências próximas (Krehbiel, 1993). Sem uma solução definitiva para esse problema, será vista a fidelidade dos políticos em momentos diferentes e com diferentes seleções de proposições. Aqui, espera-se que, se a bancada ruralista atua independente de seus líderes e se aproximou do Executivo no primeiro período do governo Bolsonaro, exista alguma diferença entre a disciplina partidária dos deputados desse grupo e do restante dos membros de seus partidos, pelo menos em proposições do Executivo. Similarmente, se a infidelidade for alta para os dois grupos — deputados ruralistas e correligionários partidários —, espera-se, ao menos, que o apoio ao governo seja maior entre os ruralistas. O apoio ao governo, por sua vez, será avaliado pela disciplina em relação à orientação de voto do líder do governo na Câmara.

Serão analisadas as votações nominais no Plenário da Câmara dos Deputados. Por elas, pode-se verificar como votou individualmente cada deputado com o intuito de encontrar diferenças no comportamento de diferentes bancadas partidárias e da bancada temática. No período da 56ª Legislatura, foram 2.022 votações que compõem o universo total aqui considerado.

A identificação de cada bancada partidária é feita a cada votação, então as bancadas não são pré-definidas, e são considerados apenas os deputados presentes. Dessa maneira, as trocas de partidos e inclusão de suplentes não incorrem risco de alterar os medidores. Similarmente, há variação entre o número de deputados de cada bancada ao longo da legislatura. Por isso, a utilização do índice de Rice ajustado pelo tamanho da bancada é importante para fins comparativos.

Muitas das votações nominais são decididas de forma unânime ou que se aproxime disso. É costume na literatura que se exclua essas votações para analisar apenas o conjunto em que houve alguma divergência entre os parlamentares.

Neste trabalho, acompanhamos a decisão de Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) em considerar como votações consensuais aquelas em que todos os líderes recomendam o mesmo voto e pelo menos 90% dos deputados presentes seguiram esta orientação, e também as votações em que o índice de Rice global da Câmara foi maior que 0,9. Ainda seguindo a recomendação desses autores, para a avaliação de cada bancada, são retiradas as votações em que apenas um ou dois deputados votaram. Por fim, as votações que foram registradas, mas não obtiveram quórum suficiente também não foram incluídas.

Outros trabalhos preferem fazer este corte apenas em votações nas quais 90% dos deputados votaram da mesma forma, como Nicolau (2000), Amorim Neto e Santos (2001), e Neiva (2011a). Essa diferença metodológica faz com que, novamente, seja necessário cautela em comparar os resultados encontrados aqui com outros trabalhos que usam métodos distintos.

Além disso, esses trabalhos, com exceção de Neiva (2011a), usam o cálculo simples do índice de Rice que pode inflar o resultado de partidos menores, aqui substituído pelo cálculo ajustado apresentado por Desposato (2005).

Por fim, foram analisadas 1.557 votações, distribuídas entre a legislatura da seguinte forma: 2019 (234), 2020 (333), 2021 (642), 2022 (348). Esse grupo será chamado adiante de “todas as proposições”.

Ao longo da análise, outros cortes foram feitos sobre esse total. Primeiramente, foram selecionadas apenas as votações relacionadas aos PLOs, PECs, PLPs e MPVs, mas também foram retirados os requerimentos, seguindo a orientação de Nicolau (2000) para que fossem incluídas apenas as deliberações substanciais. Ao total, foram 1.028 votações nesse grupo, chamado adiante de “matérias substantivas”.

Por serem organizações orientadas tematicamente, espera-se que o interesse dos membros de bancadas e FPs também seja maior quando em pauta estão proposições referentes àqueles temas. Portanto, outro corte foi feito para analisar as votações apenas com essas proposições. Assim, para a bancada ruralista, seguindo a classificação temática feita pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, foram incluídas os temas: “Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo”; “Estrutura Fundiária”; “Relações Internacionais e Comércio Exterior”; e “Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”. Nesses grupos, foram 152 votações, relacionadas a 37 proposições.

Finalmente, o último corte é com as proposições apresentadas pelo Executivo, divididas entre os períodos de aproximação com as bancadas ou com os partidos. Para o primeiro, são 98 votações analisadas após retirar votações consensuais e inválidas, sendo que 82 dessas tiveram orientação do líder do governo. Para o segundo período, a partir de maio de 2020, são 527 votações após as eliminações, sendo que 500 dessas tiveram orientação do governo.

Os dados sobre as votações nominais são retirados da seção de estatísticas legislativas do site oficial da Câmara dos Deputados, que inclui o partido de cada deputado em cada votação, a orientação dos líderes e do governo. As informações sobre conteúdo e temas de cada proposição são provenientes do Dados Abertos da Câmara dos Deputados.

3.4 Resultados e Discussão

A primeira investigação feita é com o grupo de todas as proposições, olhando para a média da coesão de cada bancada partidária e da bancada ruralista, apresentada na Tabela 1. Esse grupo de votações inclui todas as votações nominais no período até 20 de outubro de 2022, substantivas e procedimentais, retiradas as votações inválidas e consensuais, utilizando os critérios discutidos na seção anterior.

Optou-se pela divisão em cada ano da legislatura, transformando o valor da coesão em porcentagem, e com uma média para todo o período, sinalizada na coluna “56ª Leg”. Além

do resultado da coesão, a tabela mostra o desvio padrão para cada resultado. Para as bancadas partidárias, são apresentados apenas os partidos que tiveram no mínimo 15 deputados ao longo de todo o período.

Existe bastante alteração entre a coesão de cada bancada, e mesmo de algumas bancadas de ano a ano. Essa variação já foi observada em trabalhos anteriores, em diferentes legislaturas (Nicolau, 2000; Figueiredo; Limongi, 2001; Santos, 2002; Vasselai, 2009; Neiva, 2011a). Ribeiro, Locatelli e Assis (2022) mostram que parte dessa variabilidade está relacionada com a organização interna de cada partido.

O primeiro resultado que chama atenção é de que a coesão dos ruralistas (83,8%) é relativamente baixa comparada ao restante das bancadas partidárias. Dos 11 partidos, os ruralistas têm maior coesão que 3, sendo eles o PDT (79,0%), PSB (72,6%) e o PSDB (79,0%). Isso é esperado se for considerado que a bancada chegou a incluir membros de 21 partidos no início da legislatura. Assim, foi incluída na tabela uma bancada de “Partidos dos Ruralistas” que inclui todos os membros dos partidos representados por mais de 3 membros na FPA: DEM, MDB, PP, PR/PL, PSD, PSDB, PSL, e União Brasil em 2022. O cálculo aqui interpreta todos os deputados desses partidos como uma só grande agremiação. Dessa forma, espera-se melhor comparar como o comportamento dos deputados ruralistas se diferencia daqueles não membros.

Comparando a coesão dos ruralistas com essa nova bancada artificial, que inclui a totalidade de membros de seus partidos, observa-se uma proximidade grande dos resultados, mesmo vistos ano a ano. Ou seja, em média, a probabilidade de que dois membros aleatórios desses partidos votem iguais em qualquer votação, foi quase idêntica à chance dos membros da bancada ruralista.

No mesmo grupo de proposições, a Tabela 2 mostra a média da disciplina partidária ano a ano, com o desvio padrão, e a média para todo o período. Percebe-se que os mesmos partidos que apresentaram baixa coesão também são os menos disciplinados. No geral, assim como visto em trabalhos anteriores (Nicolau, 2000; Figueiredo; Limongi, 2001), há variação entre diferentes bancadas, mas a regra é que deputados votem seguindo a orientação de seus líderes partidários, como visto pela disciplina média da Câmara de 92,1%.

É interessante ver que os membros da FPA são mais disciplinados (93,9%) do que os deputados de 7 dos partidos considerados. Além disso, respeitam mais a orientação de seus líderes do que a média total da Câmara e do que a totalidade dos membros de seus partidos (92,6%). Em relação a esta última, apenas no primeiro ano há vantagem para o restante dos partidos, com os ruralistas se comportando de maneira mais disciplinada em todos os outros três anos da legislatura, sendo a maior diferença em 2022.

Aqui, a diferença entre a bancada ruralista e a bancada artificial de seus partidos permite uma melhor interpretação dos dados da tabela anterior. Mesmo que esses dois grupos tenham tido menor coesão relativa às outras bancadas partidárias, a disciplina de todos os deputados de ambas foi relativamente alta. Dessa maneira, percebe-se que seus menores valores de coesão estão relacionados com a divergência entre seus partidos.

Tabela 1 - Coesão em todas as proposições*

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	91.6 (12.6)	89.8 (13.7)	86.8 (13.9)	88.5 (9.4)	88.6 (13.4)
MDB	86.1 (15.1)	91.2 (12.7)	85.3 (14.8)	85.5 (14.1)	86.8 (14.3)
PDT	77.7 (19.4)	77.0 (14.5)	75.2 (13.6)	88.6 (13.3)	79.0 (14.6)
PP	87.3 (13.2)	93.0 (9.9)	93.1 (9.1)	94.8 (8.0)	92.6 (9.6)
PR/PL	89.5 (12.6)	91.2 (9.6)	91.0 (9.7)	92.2 (10.4)	91.1 (10.2)
PRB/Republicanos	91.1 (12.2)	94.4 (10.9)	95.7 (8.9)	95.5 (9.7)	94.7 (10.0)
PSB	66.4 (17.8)	76.4 (15.6)	68.2 (13.5)	81.3 (16.9)	72.6 (15.3)
PSD	83.5 (14.5)	86.5 (13.7)	84.5 (14.2)	81.2 (13.2)	84.0 (13.9)
PSDB	85.2 (15.5)	84.4 (13.7)	75.1 (15.9)	76.7 (15.9)	79.0 (15.4)
PSL	95.1 (11.6)	91.6 (14.6)	89.9 (12.3)	91.8 (10.6)	91.4 (12.7)
PT	96.7 (9.5)	97.3 (7.2)	97.3 (7.6)	97.4 (6.2)	97.3 (7.5)
União Brasil	**	**	**	87.4 (12.9)	87.4 (12.9)
Ruralista	83.4 (16.3)	84.3 (13.4)	82.5 (12.6)	86.0 (10.4)	83.8 (12.8)
Partidos dos Ruralistas	82.8 (16.7)	85.6 (13.9)	82.8 (13.7)	85.1 (11.3)	83.9 (13.7)

Legenda: Total de 1.559 votações analisadas, sendo: 234 (2019), 333 (2020), 643 (2021), 349 (2022). Desvio padrão entre parênteses. *Proposições sobre matérias procedimentais e substantivas. **O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 50 votações do PSL; 50 do DEM; 299 do União.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 2 - Disciplina em todas as proposições*

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	94.9 (10.2)	93.8 (9.8)	92.5 (9.6)	94.4 (3.5)	93.4 (9.5)
MDB	91.1 (13.1)	95.9 (6.8)	91.0 (11.5)	91.4 (10.6)	92.2 (10.5)
PDT	77.0 (26.2)	86.6 (10.0)	84.4 (12.0)	91.6 (13.0)	85.4 (13.9)
PP	93.0 (10.0)	96.5 (5.2)	96.3 (5.6)	97.2 (5.0)	96.0 (6.0)
PR/PL	92.7 (13.3)	94.9 (7.1)	94.9 (6.3)	96.0 (5.8)	94.8 (7.4)
PRB/Republicanos	94.0 (13.3)	97.0 (8.9)	97.8 (5.9)	97.1 (7.4)	96.9 (8.0)
PSB	75.8 (19.7)	85.3 (11.8)	78.4 (13.1)	87.4 (14.6)	81.5 (14.2)
PSD	89.6 (13.9)	91.8 (10.9)	90.6 (10.9)	88.8 (9.6)	90.3 (11.1)
PSDB	90.5 (13.9)	91.1 (9.6)	83.8 (14.1)	86.2 (12.0)	86.9 (12.6)
PSL	94.0 (18.2)	91.6 (18.8)	93.5 (9.1)	94.4 (6.8)	93.1 (13.3)
PT	92.5 (18.1)	97.4 (11.1)	97.1 (10.7)	97.3 (9.1)	96.5 (11.6)
União Brasil	**	**	**	92.2 (10.6)	92.2 (10.6)
Ruralista	91.4 (9.4)	94.6 (6.1)	93.7 (6.0)	95.5 (5.3)	93.9 (6.4)
Partidos dos Ruralistas	92.4 (9.0)	93.5 (6.9)	92.2 (6.3)	92.8 (5.6)	92.6 (6.7)
Toda Câmara	90.3 (6.7)	92.9 (4.4)	91.7 (4.4)	93.3 (4.1)	92.1 (4.7)

Legenda: Total de 1.559 votações analisadas, sendo: 234 (2019), 333 (2020), 643 (2021), 349 (2022). Desvio padrão entre parênteses. *Proposições sobre matérias procedimentais e substantivas. **O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 50 votações do PSL; 50 do DEM; 299 do União.

Fonte: O autor, 2022.

Considerando a possibilidade de comportamento distinto das bancadas em matérias substantivas e procedimentais, o próximo grupo analisado exclui votações de requerimentos relativos ao processo legislativo, e inclui apenas PLOs, PECs, PLPs e MPVs.

A Tabela 3, mostra a coesão para os grupos apenas nas matérias substantivas. De maneira geral, mesmo com um número bem reduzido com eliminação das matérias procedimentais — de 1.559 para 1.028 —, não há diferença substancial. A maior variação é do PSB, com aumento de 1,4% da coesão.

Para a FPA, observam-se novamente números (83,2%) muito próximos do comportamento geral dos partidos com membros ruralistas (83,4%), mesmo vistos ano a ano. Pelo menos em matérias gerais, há pouca diferença entre os dois grupos.

Ainda em matérias substantivas, é apresentado na Tabela 4 a disciplina de todas as bancadas. O mesmo padrão é visto aqui. Não há diferença entre o comportamento dos parlamentares em matérias substantivas, com quase todas as bancadas variando abaixo de 1% e a média da Câmara permanecendo no mesmo patamar. A única exceção é o PSB, que em todas as proposições foi 1,8% mais disciplinado.

Isso significa que o comportamento mais disciplinado dos membros da FPA (94,1%) em relação aos seus partidos (92,4%) também permanece, sendo esse um grupo que segue com maior frequência a orientação de seus líderes partidários em relação aos outros deputados do mesmo partido que não fazem parte da frente. A diferença não é grande e, novamente, ajuda a entender a menor coesão de todo esse conjunto de deputados em relação às bancadas partidárias.

Até aqui, não há evidência de um comportamento independente da bancada ruralista em relação aos partidos. Seus membros parecem se comportar como o legislador médio do conjunto de partidos aos quais pertencem.

No entanto, todas as temáticas estão incluídas nos conjuntos gerais de proposições já consideradas. Adiante, busca-se uma especificidade maior.

Tabela 3 - Coesão em matérias substantivas

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	91.4 (12.2)	90.9 (13.3)	87.1 (13.7)	88.5 (7.8)	88.9 (13.1)
MDB	83.6 (15.5)	91.4 (12.3)	84.0 (15.4)	84.6 (14.0)	85.7 (14.4)
PDT	77.3 (19.6)	76.9 (12.8)	76.3 (12.3)	89.5 (12.4)	79.9 (13.4)
PP	85.5 (13.2)	93.6 (9.2)	92.5 (9.6)	94.8 (7.6)	92.4 (9.5)
PR/PL	87.6 (13.0)	91.9 (7.2)	89.1 (9.7)	92.1 (9.8)	90.2 (9.6)
PRB/Republicanos	89.1 (12.6)	95.3 (9.6)	95.5 (9.0)	95.3 (10.0)	94.6 (9.8)
PSB	67.2 (17.4)	76.5 (14.5)	69.0 (13.4)	83.8 (16.2)	74.0 (14.9)
PSD	80.8 (14.9)	88.1 (12.1)	83.0 (14.0)	79.0 (12.6)	82.8 (13.4)
PSDB	84.2 (15.0)	84.2 (12.4)	73.8 (15.4)	75.4 (15.7)	77.8 (14.8)
PSL	96.4 (9.3)	92.5 (14.2)	90.0 (12.0)	91.4 (10.3)	91.8 (12.0)
PT	96.8 (8.4)	97.8 (6.5)	97.7 (6.6)	97.4 (6.5)	97.5 (6.8)
União Brasil	*	*	*	86.5 (13.1)	86.5 (13.1)
Ruralista	82.4 (17.0)	84.3 (12.4)	81.8 (12.6)	85.2 (10.4)	83.2 (12.6)
Partidos dos Ruralistas	82.3 (16.9)	85.9 (13.0)	82.0 (13.6)	84.0 (11.2)	83.4 (13.3)

Legenda: Total de 1.028 votações analisadas, sendo: 135 (2019), 216 (2020), 420 (2021), 257 (2022). Desvio padrão entre parênteses. *O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 38 votações do PSL e do DEM; 219 do União.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 4 - Disciplina em matérias substantivas

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	95.0 (8.6)	94.2 (9.7)	92.8 (9.4)	94.2 (3.1)	93.6 (9.1)
MDB	90.5 (10.5)	96.2 (6.1)	90.3 (12.1)	90.9 (10.7)	91.7 (10.3)
PDT	75.8 (27.9)	86.8 (8.6)	85.3 (11.0)	92.5 (12.3)	86.2 (13.1)
PP	92.9 (6.9)	96.9 (4.5)	95.9 (5.9)	97.0 (5.0)	96.0 (5.5)
PR/PL	92.2 (12.0)	95.5 (4.1)	93.9 (6.1)	96.1 (4.9)	94.6 (6.2)
PRB/Republicanos	92.8 (13.2)	98.0 (4.0)	97.7 (6.2)	97.1 (7.5)	97.0 (6.9)
PSB	78.1 (17.5)	85.4 (10.6)	79.5 (12.2)	90.3 (11.9)	83.3 (12.5)
PSD	87.7 (14.7)	92.8 (10.3)	89.7 (10.8)	87.4 (9.7)	89.5 (10.9)
PSDB	90.6 (12.3)	91.0 (7.9)	83.2 (13.7)	85.5 (11.6)	86.4 (11.8)
PSL	95.2 (17.6)	90.9 (20.5)	93.6 (7.8)	94.3 (6.5)	93.2 (12.8)
PT	91.9 (19.9)	97.3 (13.1)	98.0 (7.4)	98.4 (5.0)	97.1 (9.6)
União Brasil	*	*	*	91.7 (10.4)	91.7 (10.4)
Ruralista	91.5 (8.3)	94.9 (5.5)	93.6 (6.0)	95.6 (5.1)	94.1 (6.0)
Partidos Ruralistas	92.2 (7.3)	93.7 (6.2)	91.8 (6.1)	92.5 (5.4)	92.4 (6.1)
Toda Câmara	89.9 (6.0)	93.0 (3.6)	91.6 (4.2)	93.4 (3.9)	92.1 (4.2)

Legenda: Total de 1.028 votações analisadas, sendo: 135 (2019), 216 (2020), 420 (2021), 257 (2022). Desvio padrão entre parênteses. *O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 38 votações do PSL e do DEM; 219 do União.

Fonte: O autor, 2022.

Uma das suposições sobre o comportamento da bancada era que, se ela não agir independente da orientação de seus líderes em todas as matérias, pelo menos em temas de interesse a sua coesão poderia ser maior, assim como a indisciplina para que a FP vote junta em proposições consideradas mais importantes. Dessa forma, apenas proposições que incluam temáticas mais comumente debatidas pela FPA foram incluídas no conjunto seguinte.

Importante ressaltar que o número de proposições analisadas nas duas próximas tabelas foi bem menor que nos grupos de proposições anteriores. Apesar de serem 152 votações, elas também são relacionadas a apenas 37 proposições.

O que é apresentado na Tabela 5 é que, sim, há maior coesão do grupo nessas matérias (88,8%), mas o mesmo acontece com todos os partidos aos quais os ruralistas pertencem. DEM (91,8%), MDB (90,2%), PP (94,2%), PR/PL (94,7%), PSD (89,4%), PSDB (78,5%), PSL (95%) e União Brasil (88,7%) apresentam coesão maior nessas proposições temáticas do que em todas as matérias substantivas, e apenas para o PSDB há registro de coesão menor em relação à todas as proposições, como visto na Tabela 1.

Comparando os ruralistas com o conjunto de todos os deputados desses partidos, o “Partidos dos Ruralistas”, observa-se como os dois grupos se comportaram muito similares ao longo da legislatura. Mesmo nas questões que seriam mais importantes para a bancada temática, quase não há diferença entre a probabilidade de membros da FPA em votarem juntos (88,8%), e deputados que pertençam a este grupo de partidos (88,7%). Os dois grupos foram igualmente coesos.

Em questão de disciplina, a tendência é a mesma do que foi visto anteriormente. A Tabela 6 mostra números similares entre os ruralistas (96,4%) e seus partidos (95,1%) ao longo de toda legislatura, com uma média final ligeiramente superior para os membros da FPA.

Assim, contrário a expectativa de que pelo menos nesse conjunto de proposições a FPA pudesse agir insubordinadamente aos seus partidos, seus membros seguem a orientação de seus líderes partidários, com taxa próxima dos partidos mais disciplinados: Republicanos (97,7%), PP (97,2%), PL (97,1%) e PSL (96,1%).

Tabela 5 - Coesão em proposições de temáticas de interesse

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	96.6 (7.0)	94.7 (8.9)	87.6 (15.3)	86.0 (5.8)	91.8 (10.5)
MDB	98.3 (4.1)	96.6 (5.1)	83.7 (15.3)	90.1 (10.5)	90.2 (10.3)
PDT	66.7 (23.3)	75.0 (17.2)	77.5 (15.1)	87.3 (13.3)	77.8 (16.3)
PP	88.6 (10.5)	95.4 (9.9)	94.3 (6.6)	96.3 (4.7)	94.2 (7.4)
PR/PL	95.6 (4.7)	93.1 (7.6)	93.3 (6.1)	97.6 (3.5)	94.7 (5.6)
PRB/Republicanos	91.0 (10.8)	96.4 (7.1)	96.2 (7.7)	97.8 (5.2)	95.9 (7.4)
PSB	56.4 (19.9)	71.6 (16.8)	68.7 (13.4)	78.1 (16.0)	69.8 (15.7)
PSD	92.1 (12.2)	93.2 (7.9)	90.3 (8.2)	82.7 (14.7)	89.4 (10.3)
PSDB	89.2 (12.7)	88.9 (12.7)	72.0 (14.6)	73.3 (15.0)	78.5 (14.0)
PSL	99.1 (4.2)	91.9 (16.0)	94.7 (7.3)	97.4 (2.1)	95.0 (9.1)
PT	100.0 (0.0)	98.9 (2.2)	99.0 (3.6)	97.1 (4.4)	98.7 (3.0)
União Brasil	*	*	*	88.7 (9.3)	88.7 (9.3)
Ruralista	94.1 (3.7)	90.1 (10.7)	84.8 (11.1)	90.9 (5.8)	88.8 (8.6)
Partidos dos Ruralistas	93.7 (5.9)	91.5 (11.2)	85.0 (11.7)	89.4 (6.7)	88.7 (9.6)

Legenda: Total de 152 votações analisadas, sendo: 22 (2019), 33 (2020), 60 (2021), 37 (2022).

Desvio padrão entre parênteses. *O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 9 votações do PSL e do DEM; 28 do União.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 6 - Disciplina em proposições de temáticas de interesse

Bancada	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	56ª Leg (%)
DEM	98.0 (4.4)	96.3 (6.2)	91.4 (11.2)	92.7 (3.3)	94.6 (7.3)
MDB	99.1 (2.1)	98.3 (2.6)	93.8 (6.4)	94.3 (6.2)	95.7 (4.9)
PDT	70.4 (22.2)	83.3 (15.6)	87.1 (11.7)	92.2 (9.5)	85.1 (13.5)
PP	93.9 (5.7)	98.4 (2.7)	97.3 (3.0)	98.1 (2.5)	97.2 (3.2)
PR/PL	97.8 (2.4)	96.3 (4.3)	96.3 (3.3)	98.7 (1.9)	97.1 (3.0)
PRB/Republicanos	93.0 (15.5)	98.3 (3.7)	98.5 (2.5)	98.8 (2.8)	97.7 (4.7)
PSB	78.5 (13.4)	81.9 (12.4)	78.9 (11.7)	84.8 (13.9)	80.9 (12.7)
PSD	97.0 (4.1)	93.8 (15.7)	94.6 (4.8)	89.3 (10.7)	93.5 (8.5)
PSDB	96.0 (4.4)	94.4 (6.6)	85.8 (9.2)	83.6 (10.5)	88.6 (8.3)
PSL	99.1 (3.2)	93.9 (16.3)	95.8 (9.7)	98.0 (1.5)	96.1 (9.8)
PT	88.0 (20.7)	90.5 (27.5)	96.0 (15.2)	93.9 (16.1)	93.2 (18.9)
União Brasil	*	*	*	93.8 (5.4)	93.8 (5.4)
Ruralista	95.7 (1.9)	96.8 (5.9)	95.8 (3.9)	97.3 (2.1)	96.4 (3.6)
Partidos dos Ruralistas	97.6 (1.4)	95.9 (6.8)	94.1 (4.6)	94.5 (3.6)	95.1 (4.4)
Toda Câmara	92.9 (3.3)	93.5 (4.7)	92.8 (3.0)	93.9 (2.9)	93.2 (3.4)

Legenda: Total de 152 votações analisadas, sendo: 22 (2019), 33 (2020), 60 (2021), 37 (2022).

Desvio padrão entre parênteses. *O União Brasil só foi formado em fevereiro de 2022. Nesse ano, foram analisadas 9 votações do PSL e do DEM; 28 do União.

Fonte: O autor, 2022.

No início deste trabalho, foi afirmado que a estratégia adotada por Bolsonaro na tentativa de formação de base de apoio no Legislativo criava uma oportunidade para este estudo. Como foi visto, durante todo o primeiro e início do segundo ano de mandato, a prioridade foi negociar com as FPs. Para entender se esses grupos suprapartidários conseguem participar de coalizões, é importante analisar a sua tendência em votar com o governo em temas cruciais para o Executivo, que podem fugir das motivações temáticas da formação daquela FP em si. Afinal, o propósito da formação de base pelo Executivo é a de conseguir aprovar a sua agenda.

Considerando então a afirmação de membros do governo Bolsonaro que foi montada essa base com a FPA, serão vistas a seguir o comportamento das diferentes bancadas em relação apenas às proposições do Executivo ao longo da legislatura. A Tabela 7 é dividida em dois períodos, discutidos na seção sobre a relação Executivo-Legislativo deste governo. Em cada período é visto para cada bancada a sua disciplina partidária e a disciplina em relação à orientação do governo. As duas últimas colunas contém a média dos valores anteriores.

Como exemplo, observa-se que a disciplina do PT no primeiro período em relação ao seu líder partidário é de 94,8%, próximo do que foi visto nas divisões anteriores, mas a sua disciplina em relação ao governo foi de apenas 4,3%, o que mostra que o partido votou como oposição quase sempre. Mesmo ao longo de toda a legislatura, o PT foi a principal oposição dos partidos aqui analisados.

Olhando para os ruralistas, observa-se que esses deputados votaram com o governo (92,9%) bem acima da média da Câmara (71,5%) enquanto não havia proximidade com partidos, e que há ligeira queda para os períodos seguintes (90,8%). No entanto, o mesmo pode ser dito dos partidos aos quais eles pertencem, que vai de 92,6% para 90,9%. Não só isso, mas a disciplina desses mesmos deputados no 1º período continuou a tendência vista nas análises anteriores (94%), sendo maiores que a geral da Câmara (92%), e muito próxima do restante dos membros de seus partidos (94,3%).

O que os dados mostram é que, a despeito da proximidade da FPA com o governo e da presença de ministra por sua indicação, o grupo vota disciplinadamente mesmo nas poucas vezes em que seus partidos votaram contra o governo. O apoio dos ruralistas acompanha o apoio de seus partidos nos dois períodos selecionados, que se mantém estável. Esses achados corroboram as informações obtidas em entrevistas por Silva (2014) e Frade (2018), nas quais membros da FPA em outras legislaturas afirmam que a frente espera que eles respeitem as orientações de suas lideranças, mesmo que isso signifique votar contra o consenso da bancada ruralista.

Tabela 7 - Disciplina em proposições do Executivo

Bancada	Até abril 2020		Após maio 2020		56ª Legislatura	
	Partidária	Governo	Partidária	Governo	Partidária	Governo
DEM	96.2 (9.0)	95.5 (12.8)	94.4 (7.6)	92.1 (15.8)	94.8 (7.9)	92.7 (15.3)
MDB	94.0 (12.1)	91.4 (19.0)	91.2 (11.9)	85.1 (24.5)	91.6 (11.9)	86.0 (23.8)
PDT	85.3 (13.1)	27.0 (29.8)	86.7 (11.8)	28.2 (32.5)	86.5 (12.0)	28.0 (32.1)
PP	94.7 (6.6)	88.9 (22.4)	96.9 (4.5)	96.0 (9.9)	96.5 (4.8)	95.0 (11.7)
PR/PL	94.2 (9.0)	88.1 (24.4)	95.4 (4.7)	94.6 (10.3)	95.2 (5.3)	93.7 (12.3)
PRB/Republicanos	95.6 (9.5)	92.8 (16.4)	98.2 (4.3)	95.1 (17.5)	97.8 (5.1)	94.8 (17.4)
PSB	76.5 (19.0)	31.3 (24.1)	83.8 (13.0)	24.5 (25.8)	82.7 (14.0)	25.5 (25.6)
PSD	90.7 (11.1)	90.7 (13.1)	90.4 (9.4)	89.1 (14.4)	90.5 (9.7)	89.3 (14.2)
PSDB	93.3 (10.9)	93.4 (10.9)	86.5 (12.0)	78.3 (25.5)	87.6 (11.8)	80.4 (23.5)
PSL	96.4 (13.7)	97.7 (6.1)	94.0 (13.5)	95.2 (8.3)	94.5 (13.5)	95.7 (7.9)
PT	94.8 (18.3)	4.3 (19.0)	97.9 (8.2)	8.9 (26.5)	97.4 (9.8)	8.3 (25.4)
União Brasil	*	*	93.4 (10.1)	89.7 (19.7)	93.4 (10.1)	89.7 (19.7)
Ruralista	94.0 (4.1)	92.9 (11.1)	95.2 (4.7)	90.8 (9.0)	95.1 (4.6)	91.1 (9.3)
Partidos dos Ruralistas	94.3 (5.8)	92.6 (10.9)	93.2 (5.4)	90.9 (9.7)	93.4 (5.4)	91.2 (9.9)
Toda Câmara	92.0 (4.1)	71.5 (10.4)	93.0 (3.7)	69.9 (9.2)	92.8 (3.7)	70.1 (9.4)

Legenda: Disciplina partidária e em relação à posição do governo. Foram analisadas 625 votações, sendo 98 do 1º período e 527 do 2º. Dessas, 582 tiveram orientação do governo, sendo 82 no 1º período e 500 no 2º. Desvio padrão entre parênteses. *No 2º período, foram analisadas 390 votações do PSL e do DEM; 137 do União. 375 tiveram orientação do Governo para PSL e DEM; 125 para o União.

Fonte: O autor, 2022.

Percebe-se que, mesmo com a proximidade com o Centrão, Bolsonaro não obteve maior apoio da Câmara para suas proposições do que antes, que, na verdade, foi ligeiramente menor. Essa tendência já havia sido observada por Gershon e Canello (2022) no Observatório do Legislativo Brasileiro, que defendem a hipótese de que isso mostra que o principal ganho da aproximação com o bloco, para o Executivo, foi a estabilidade do governo — segurando pedidos de impeachment e abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Os resultados apontam na direção contrária à hipótese de que as bancadas temáticas consigam agir independentes de seus partidos de modo a serem atores na formação de coalizão. Mas algumas ressalvas precisam ser feitas.

Enquanto não há indícios de que o grupo se comporta diferentemente de outros grupos de deputados, fora de linhas partidárias, não se pode afirmar que os ruralistas votariam distintamente caso os partidos não tivessem os mecanismos de impor disciplina a sua disposição. Seria possível que mesmo com a ausência de qualquer comprometimento da FPA em seguir a orientação de suas lideranças partidárias, os resultados fossem os mesmos. Isso seria possível por uma grande proximidade de preferências entre esses dois grupos.

Além disso, precisa-se considerar que a estratégia de negociação com as bancadas temáticas não é a única característica atípica do governo Bolsonaro. A reintrodução das emendas orçamentárias do relator-geral em 2020, o chamado orçamento secreto, foi responsável pela maior parte dos recursos aprovados e executados em emendas já neste primeiro ano (Luz, 2022). Esses recursos passaram a ser utilizados “como moeda de troca para a formação de maiorias de apoio ao governo no interior do Congresso” (Luz, 2022) e se distinguem das emendas orçamentárias comentadas no primeiro capítulo.

O ideal seria comparar os resultados aqui obtidos com outros governos em que a mesma escolha estratégica foi feita, o que não é possível. Mas assim sendo, seria possível a comparação do comportamento de bancadas em outros governos, como os de Lula, o primeiro governo Dilma ou mesmo os de Fernando Henrique Cardoso, apesar do registro formal das FPs ainda não existirem naquele momento. Para isso, uma nova lista de membros da bancada temática precisa ser identificada como no processo descrito no início do presente capítulo.

No entanto, com base em tudo que foi discutido até aqui, no mínimo pode-se construir algumas hipóteses para explicar o comportamento observado.

Primeiro, os resultados acenam para uma relação de cooperação entre as FPs e os partidos. A principal observação que aponta na direção de que bancadas não são atores viáveis na formação de coalizões governamentais é de que, mesmo quando parte do governo assumiu que tal coalizão pudesse existir, o comportamento desses parlamentares foi indistinguível do restante de seus correligionários que não faziam parte da bancada. Pela forma como votaram, não se observou diferença significativa entre a FPA e os partidos de seus membros. Não só isso, a coesão da bancada ruralista é baixa em relação aos partidos mais coesos na maioria das proposições, sendo mais alta apenas quando os temas de seu interesse estão em pauta. E mesmo nestes casos, acompanham a tendência de maior coesão de seus próprios partidos, seguindo as

orientações de seus líderes.

O compromisso desses deputados com os seus partidos pode ser observado nos discursos dos mesmos. Sergio Souza (MDB-PR)³⁶, vice-presidente da FPA na Câmara no período de 2019–20, mostra que mesmo quando líderes do governo contavam com a colaboração da frente, esses deputados não se consideravam membros da bancada acima de seus partidos nessa negociação:

Antes, eu queria lembrar que sou de um partido independente, que não segue a ordem do Governo e também não tem uma linha de ser contra o Governo. Sou de um partido que tem votado, com coerência e com consciência, pautas que são importantes para o Brasil. (Souza, 2019)

Ainda se considerarmos outras funcionalidades das LMOs na legislatura, a alta disciplina partidária de seus membros pode ainda ser explicada porque esses parlamentares dependem dos partidos políticos para aprovarem políticas públicas próximas de suas preferências. Como foi visto anteriormente, os espaços das comissões são valorizados por diferentes bancadas temáticas e os deputados dependem de boas relações com seus líderes para serem indicados. A declaração da deputada Aline Sleutjes (2019) sobre a correlação entre membros da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e da FPA aponta para aquela sendo uma arena importante para estes parlamentares.

Aliás, como já anteriormente visto por Santos (2002), existe uma propensão dos líderes em indicar membros especializados nos assuntos de cada comissão, e o aumento de legislação sendo aprovada conclusivamente pelas comissões é um incentivo aos parlamentares a colaborarem para obterem cargos de destaque nesses espaços. É notável que os ruralistas tenham mantido os principais cargos tanto da CAPADR quanto da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável durante a legislatura.

Assim, não é necessário pensar nas bancadas apenas como espaços de discussões não-partidárias ou de pouco consenso dentro dos partidos, mas possivelmente também como organizações pelas quais os membros mais investidos naqueles temas abrem diálogo com outras bancadas e grupos de interesse da sociedade que beneficiem os objetivos do partido. A propensão dos líderes em confiar assuntos para membros especializados de seus partidos pode ser que não se limite apenas aos espaços das comissões. Uma FP estruturada, como a FPA, pode ser um meio pelo qual partidos negociam e trocam informações, e não que parlamentares atuem desvinculados às suas agremiações. A orientação de votos de bancadas partidárias partindo de membros da FPA, como alguns exemplos deste capítulo, é a comprovação da participação de líderes dos partidos nessa frente. Em vez de se articular como uma bancada independente das organizações partidárias, essa organização concentra diferentes lideranças na Câmara para deliberarem juntos sobre proposições de seus interesses.

³⁶ Depois foi eleito presidente da FPA para o período 2021-22.

Segue que a influência legislativa das bancadas, e em especial dos ruralistas, não é insignificante, muito pelo contrário. Mas os meios pelos quais eles atuam não os conduzem a serem protagonistas em negociações de maiorias legislativas no plenário e, conseqüentemente, de serem alternativa para a formação de base de apoio para o governo, independentes de seus partidos.

CONCLUSÃO

Para tentar responder às questões iniciais do presente trabalho, foram necessárias discussões tanto sobre como coalizões funcionam e as particularidades do sistema presidencial brasileiro, como apresentar e debater a literatura sobre organizações de membros do legislativo (LMO). Aqui, defendeu-se que um dos pontos importantes para a análise empírica seria definir o que é, e quem faz parte de uma bancada temática.

Neste sentido, este trabalho teve em vista contribuir para a forma de avaliar a composição de bancadas temáticas, considerando que é preciso que haja atividade de coordenação e troca de informações dos seus membros. Assim, argumentou-se que apenas a defesa de interesses semelhantes indica proximidade de preferências, mas não necessariamente a formação de uma organização de membros do legislativo; que a definição dos membros de uma FP por sua lista de assinatura pode levar imprecisões em sua avaliação, como também defendido por Cascione (2018), Araújo e Silva (2019), entre outros autores; e que a definição de uma bancada temática por características similares, servindo apenas como categorização dos deputados, não oferece contribuições sobre como uma bancada ou FP atua.

A solução encontrada por Cascione (2018), com a aplicação de *survey* com os deputados e senadores para que eles próprios declarem ou não a participação em atividades das FPs é o caminho para uma avaliação mais fidedigna. Mas a forma com que aquele autor conseguiu aplicá-la, com resposta de aproximadamente 62% dos parlamentares, o permitiu estimar o tamanho de diferentes FPs, mas não permitiria estudo com votos individuais como o que foi realizado aqui. Um censo realizado com taxa de resposta mais próxima da totalidade de congressistas ofereceria uma lista de nomes mais completa sobre cada FP. Quando isso não for possível, a alternativa qualitativa apresentada no presente trabalho propõe-se a ser um caminho viável para a avaliação dessas organizações.

Retornando à questão principal, o presente trabalho visou responder se bancadas temáticas são meios alternativos de formação de base legislativa para o Executivo no Brasil. Ou ainda, se esses grupos conseguiriam agir independentes dos partidos políticos a ponto de formarem suas próprias coalizões. Se, ao final, não há uma resposta conclusiva, o que foi demonstrado, no entanto, é que tanto pela base teórica aqui apresentada quanto na análise das votações nominiais, não existem evidências de que isto aconteça.

A forma como se organizam LMOs não as conduz para um papel de protagonismo na legislatura. Elas são de participação voluntária, por vezes sazonais, e não cumprem nenhum papel formal no processo legislativo. Dessa maneira, o esperado era que essas organizações fossem complementares às instituições formais que compõem o Legislativo. A partir da primeira estratégia adotada pelo governo Bolsonaro de negociar apenas com essas organizações, recusando-se a lidar com partidos políticos, viu-se uma oportunidade de testar o comportamento daquela que seria a maior e mais institucionalizada bancada temática — a FPA —, com o intuito

de testar esta expectativa.

Em linhas gerais, os achados do presente trabalho concordam com outros estudos que sugerem que a participação de LMOs no processo legislativo seja mais indireta, e não indicam que a formação de coalizões legislativas com essas organizações seja estratégia viável para o *formateur* no contexto brasileiro. Esse tipo de coordenação depende da conversão de cadeiras em votos, e o que foi observado é que os membros da FPA não deram apoio superior ao governo do que deputados dos mesmos partidos que não faziam parte daquela bancada. Não apenas isso, mas esses deputados eram muito disciplinados em relação à posição de seus partidos, fossem as matérias em pauta originárias do Executivo, temáticas, substantivas, ou em todas as proposições.

A análise dos discursos utilizada no processo de identificação dos membros da FPA também apontam na direção de diferentes arenas e meios pelos quais esses grupos podem exercer a sua influência. Se, assim como em outros parlamentos, as LMOs brasileiras tiverem uma participação mais difusa na legislatura, como afirmado por Ringe e Victor (2013), espera-se que seu impacto maior seja em outras etapas do processo legislativo, que não na coordenação final dos votos nominais. Assim, se a conclusão deste trabalho é não haver indícios de bancadas temáticas conseguirem atuar na formação de coalizões com o Executivo, ela também aponta para um caminho a ser mais profundamente investigado sobre como essa influência difusa se realiza. A coordenação dentro dos espaços das comissões deve receber mais atenção ao tentar entender como as bancadas se organizam, assim como é preciso debruçar-se sobre os aspectos informacionais que essas organizações oferecem no Congresso.

Por fim, propôs-se que as bancadas temáticas sejam vistas para além de espaços que abarcam temáticas com menor importância em partidos ou que não são consensuais nessas organizações. Esses espaços informais trazem possíveis benefícios informacionais e coordenativos para que membros mais investidos naqueles temas possam advogar em favor dos interesses de seus partidos junto a outras bancadas e grupos de interesses.

Essas hipóteses se apresentam como novas possíveis oportunidades de investigação para que melhor se entenda o papel das frentes parlamentares e bancadas temáticas no processo legislativo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)*, v. 2, n. 3, p. 67–79, jun. 2021.

ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 40–41, p. 137–166, ago. 1997.

AINSWORTH, S. H.; AKINS, F. The Informational Role of Caucuses in the U.S. Congress. *American Politics Quarterly*, v. 25, n. 4, p. 407–430, out. 1997.

ALBALA, A. The Missing Piece: Introducing the 4th Generation of Coalition Theories. Em: ALBALA, A.; RENIU, J. M. (Eds.). *Coalition Politics and Federalism*. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 13–31.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, 2015.

AMARAL, L. Bolsonaro anuncia saída do PSL e confirma novo partido: Aliança pelo Brasil. *Uol Notícias*, 12 nov. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/12/bolsonaro-anuncia-saida-do-psl-e-confirma-partido-alianca-pelo-brasil.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2022

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, 1994.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, maio 2006.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n. 2, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.

ARMIJO, L. E.; FAUCHER, P.; DEMBINSKA, M. Compared to What?: Assessing Brazil's Political Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 6, p. 759–786, 1 ago. 2006.

AXELROD, R. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham Publishing Company, 1970.

BATISTA, M. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, 2017.

BOWLER, S. et al. (EDS.). *Party discipline and parliamentary government*. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

BOWLER, S.; FARRELL, D. M.; KATZ, R. S. Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments. Em: *Party discipline and parliamentary government*. Parliaments and legislatures series. Columbus: Ohio State University Press, 1999. p. 3–22.

BROWNE, E. C.; FRANKLIN, M. N. Editors' Introduction: New Directions in Coalition Research. *Legislative Studies Quarterly*, v. 11, n. 4, p. 469–483, 1986.

BUDGE, I.; LAVER, M. Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly*, v. 11, n. 4, p. 485–506, 1986.

CAMPOREZ, P. Centrão emplaca ex-candidata a deputada pelo PP em diretoria de fundo da Educação. Uol, 17 jun. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/06/17/centrao-emplaca-ex-candidata-a-deputada-pelo-pp-em-diretoria-de-fundo-da-educacao.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2022

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 72, 20 maio 2020.

CASCIONE, S. R. S. *Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Brasília: Universidade de Brasília, 9 mar. 2018.

CHAIB, J. et al. Após negar negociações, Bolsonaro avança em oferta de cargos a partidos do centrão. Folha de S.Paulo, 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/apesar-de-negar-negociacoes-bolsonaro-avanca-em-oferta-de-cargos-ao-centrao.shtml>>. Acesso em: 5 nov. 2022

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 1, p. 1–30, 2009.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, v. 5, n. 1, p. 151–179, jun. 2002.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004.

CHERINI, G. Discurso proferido no plenário do Congresso Nacional. Em: *Diário do Congresso Nacional. Atividade Legislativa*. 44. ed. Brasília: Senado Federal, 2019. p. 13.

CONGRESSO EM FOCO. Bolsonaro dá posse a Fábio Faria no Ministério das Comunicações. *Congresso em Foco*, 17 jun. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-da-posse-a-fabio-faria-no-ministerio-das-comunicacoes/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 241–256, jun. 2010.

COUTO, C. Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 35–50.

COX, G. W. Electoral Institutions and Political Competition: Coordination, Persuasion and Mobilization. Em: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008. p. 69–89.

COX, G. W. Nonunitary Parties, Government Formation, and Gamson's Law. *American Political Science Review*, v. 115, n. 3, p. 917–930, ago. 2021.

DE SWAAN, A. Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918. Amsterdam, New York: Elsevier Scientific Pub. Co, 1973.

DESPOSATO, S. W. Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores. *British Journal of Political Science*, v. 35, n. 4, p. 731–744, out. 2005.

DOMÍNGUEZ, J. I.; LOWENTHAL, A. F. (EDS.). *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.

DRUCKMAN, J. N. Dynamic Approaches to Studying Parliamentary Coalitions. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 3, p. 479–483, 2008.

FERREIRA, P. F. DE A. N. *Economia política do meio ambiente: identificação da bancada ruralista e outras bancadas temáticas no Congresso Nacional com análise de redes*. Tese (Doutorado em Economia)—Brasília: Universidade de Brasília, 8 mar. 2019.

FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 839–875, dez. 2012.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. P. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2a. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 2001.

FRADE, L. *Bancadas suprapartidárias no Parlamento brasileiro*. [s.l.] LL de Souza, 2018.

FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

FREITAS, A. M. DE. *O presidencialismo da coalizão*. Tese (Doutorado em Ciência Política)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 24 jul. 2013.

GAMSON, W. A. A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review*, v. 26, n. 3, p. 373, jun. 1961.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California Press, 1996.

GERSHON, D.; CANELLO, J. *Ciências Sociais Articuladas – O Centrão na Câmara e o go-*

verno Bolsonaro. Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), 8 mar. 2022. Disponível em: <<https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-centrao-na-camara-e-o-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

HASSELMANN, J. Discurso proferido no plenário do Congresso Nacional. Em: Diário do Congresso Nacional. Atividade Legislativa. 34. ed. Brasília: Senado Federal, 2019. p. 57–58.

HUBER, J. D. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, v. 90, n. 2, p. 269–282, jun. 1996.

INÁCIO, M. Poder Executivo: presidência e gabinete. Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 67–82.

INÁCIO, M.; OLIVEIRA, V. E. DE (EDS.). *Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos?* São Paulo: Hucitec Editora, 2022.

KINZO, M. D. G. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v. 1, n. 3, p. 19–37, 1997.

KREHBIEL, K. Where's the Party? *British Journal of Political Science*, v. 23, n. 2, p. 235–266, abr. 1993.

KRÜGER, A. Onyx fecha equipe da Casa Civil com Manato, Leonardo Quintão e Abraham Weintraub. *Congresso em Foco*, 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/onyx-fecha-equipe-da-casa-civil-com-manato-leonardo-quintao-e-abraham-weintraub/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

LAMOUNIER, B. Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome. Em: DOMÍNGUEZ, J. I.; LOWENTHAL, A. F. (Eds.). *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s. An Inter-American Dialogue book*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996. p. 166–187.

LAYER, M. Legislatures and Parliaments in Comparative Context. Em: WITTMAN, D. A.; WEINGAST, B. R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2009. p. 121–140.

LAYER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

LAYER, M.; SHEPSLE, K. A. Cabinet ministers and government formation in parliamentary democracies. Em: LAYER, M.; SHEPSLE, K. A. (Eds.). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. New York: Cambridge University Press, 1994. p. 3–12.

LAYER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LEÃO, C. Discurso proferido na 16ª Sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados, 18 fev. 2020. Em: *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano LXXV. Brasília: República Federativa do Brasil, 2020. v. 16, p. 114.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, v. 76, p. 17–41, nov. 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 737–776, dez. 2005.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A CRISE ATUAL E O DEBATE INSTITUCIONAL. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 79–97, nov. 2017.

LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference? Em: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3–88.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (EDS.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LUPION, P. Discurso proferido na 16ª Sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados, 18 fev. 2020. Em: *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano LXXV. Brasília: República Federativa do Brasil, 2020. v. 16, p. 115.

LUZ, J. Panorama das emendas orçamentárias no governo Bolsonaro. *Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB)*, 21 ago. 2022. Disponível em: <<https://olb.org.br/panorama-das-emendas-orcamentarias-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

LUZ, J. et al. O perfil do Centrão na nova legislatura. *Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB)*, 21 out. 2022. Disponível em: <<https://olb.org.br/o-perfil-do-centrao-na-nova>>

legislatura/>. Acesso em: 5 nov. 2022

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 25, n. 1, p. 157–179, 1990.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

MARCELLO, M. C. Eduardo Bolsonaro torna-se líder do PSL na Câmara e Delegado Waldir acata. Reuters, 21 out. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/politica-vitorhugo-eduardo-idLTAKBN1X01HP>>. Acesso em: 5 nov. 2022

MELLO, E.; SPEKTOR, M. Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 2, p. 113–127, 2018.

MENDES, A. D. *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*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)—Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.

MIRANDA, F. D. R.; FRANCE, G. DE J. F. Em busca da bala escondida. *Revista Inteligência*, v. XXI, n. 82, 9 out. 2018.

MIRANDA, J. V. S. *Composição e atuação da “Bancada da Bala” na Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 18 mar. 2019.

MUNHOZ, S. R. A atuação do “Centrão” na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, p. 343–394, 2011.

MUSSE, R. Governo Bolsonaro: a calamidade triunfal. Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 51–64.

NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289–318, 2011a.

NEIVA, P. R. P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183–196, jun. 2011b.

NEVES, L. DE A. Frente Parlamentar Nacionalista: utopia e cidadania. *Revista Brasileira de História*, v. 27, p. 61–71, 1994.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, p. 709–735, 2000.

NICOLAU, J. O sistema partidário. Em: INÁCIO, M.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). *Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos?* São Paulo: Hucitec Editora, 2022. p. 46–62.

NOVELLO, R. H. Bancada da Bala: discursos e práticas sobre punição, crime e insegurança na Assembleia Legislativa de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 16 out. 2018.

OLIVEIRA, M. Bolsonaro nomeia Ciro para Casa Civil e dá Ministério do Trabalho para Onyx. *Congresso em Foco*, 28 jul. 2021. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-nomeia-ciro-para-casa-civil-e-da-ministerio-do-trabalho-para-onyx>>. Acesso em: 5 nov. 2022

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PINHEIRO, M. B. Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no Congresso Nacional. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 5 fev. 2010.

PINTO, P. S.; MALI, T. Nomeação para o FNDE é a 5ª na negociação de cargos. *Poder360*, 18 maio 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/nomeacao-para-o-fnde-e-a-5a-na-negociacao-de-cargos/>>. Acesso em: 18 nov. 2022

POMPEU, L. Após ser barrada, Joice é oficialmente líder do PSL no lugar de E. Bolsonaro. *Congresso em Foco*, 4 mar. 2020a. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/joice-nova-lider-do-psl/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

POMPEU, L. Após negociar cargos com Centrão, Bolsonaro recebe presidentes do MDB e DEM. *Congresso em Foco*, 22 abr. 2020b. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/apos-negociar-cargos-com-centrao-bolsonaro-recebe-presidentes-do-mdb-e-dem/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

POMPEU, L. Governo dá ao PSD órgão bilionário do Ministério da Saúde. Congresso em Foco, 29 maio 2020c. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/governo-da-ao-psd-orgao-bilionario-do-ministerio-da-saude/>>. Acesso em: 18 nov. 2022

POMPEU, L. PP ganha fundo bilionário do MEC; PL deve assumir Banco do Nordeste. Congresso em Foco, 1 jun. 2020d. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/pp-ganha-fundo-bilionario-do-mec-pl-deve-assumir-banco-do-nordeste/>>. Acesso em: 18 nov. 2022

POMPEU, L. Centrão emplaca novo secretário do Ministério da Saúde. Congresso em Foco, 5 jun. 2020e. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/centrao-emplaca-novo-secretario-do-ministerio-da-saude/>>. Acesso em: 18 nov. 2022

POMPEU, L. João Roma, do Republicanos, substituirá Onyx no Ministério da Cidadania. Congresso em Foco, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/joao-roma-cidadania-onyx/>>. Acesso em: 18 nov. 2022

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. DOS. Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. *Tempo Social*, v. 29, n. 2, p. 187–214, ago. 2017.

RIBEIRO, G. L. Frente Parlamentar Nacionalista: trajetória e ação política. Tese (Doutorado em História Social)—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1 jan. 2021.

RIBEIRO, P. F.; LOCATELLI, L.; ASSIS, P. P. DE. “Acompanho o Meu Partido”: Organização Partidária e Comportamento Legislativo no Brasil. *Dados*, v. 65, n. 4, 16 maio 2022.

RIKER, W. H. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale Univ. Press, 1962.

RINGE, N.; VICTOR, J. *Bridging the Information Gap: Legislative Member Organizations as Social Networks in the United States and the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

RINGE, N.; VICTOR, J. N. *Legislative Member Organizations in a Comparative Perspective: Exploring the Bridging Nature of LMO Ties in Three Parliaments*. Rochester, NY, 19 ago. 2014. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2483510>>. Acesso em: 5 nov. 2022

ROCHA, J. Discurso proferido na 39ª Sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados, 19 abril 2022. Em: *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano LXXVII. Brasília: República

Federativa do Brasil, 2022. v. 57,p. 162.

SANTOS, E. R. DOS. A Bancada da Bala na Câmara: quem são e o que propõem esses deputados. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

SANTOS, F.; BARBOSA, L. M. Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade? Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 83–94.

SANTOS, V. O. A. “Bancada da Bala”: critérios de representação e identidade. Trabalho apresentado no 18º Congresso Brasileiro de Sociologia., 2017.

SARDINHA, E. Bolsonaro prestigia Lira e Centrão ao entregar ministério a Flávia Arruda. *Congresso em Foco*, 29 mar. 2021. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-prestigia-lira-e-centrao-ao-entregar-ministerio-a-flavia-arruda/>>. Acesso em: 5 nov. 2022

SCHREIBER, M.; SHALDERS, A. A matemática que pode alavancar (ou travar) projetos de Bolsonaro no Congresso. *BBC News Brasil*, 31 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46036919>>. Acesso em: 5 nov. 2022

SHALDERS, A. Cargos que Bolsonaro negocia com centrão têm mais de R\$ 10,6 bi “livres” para investir em 2020. *BBC News Brasil*, 29 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52466624>>. Acesso em: 5 nov. 2022

SILVA, R. S. E; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Representações políticas alternativas no congresso nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares. *Direito Público*, v. 16, n. 88, 20 ago. 2019.

SILVA, G. T. R. Impactos das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partidos dos Trabalhadores (52º a 54º Legislatura). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Brasília: Universidade de Brasília, 26 fev. 2014.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, v. 12, n. 24, p. 215–237, 4 nov. 2012.

SLEUTJES, A. Discurso proferido durante audiência pública da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural para discussão do tema: “a situação do passivo do Funrural”. Em: Câmara dos Deputados, 25 set. 2019. Disponível em: <bit.ly/3K5xESI>. Acesso em 15 fev. 2023

SOARES, J.; PORTINARI, N.; LINDNER, J. Flávia Arruda é nova ministra da Secretaria de Governo - Jornal O Globo. O Globo, 29 mar. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/flavia-arruda-nova-ministra-da-secretaria-de-governo-1-24946907>>. Acesso em: 5 nov. 2022

SOUZA, S. Discurso proferido na 360ª Sessão da Câmara dos Deputados, 9 nov. 2019. Em: Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXXIV. Brasília: República Federativa do Brasil, 2019. v. 201, p. 97–99.

STROM, K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 565–598, 1990.

STROM, K.; BUDGE, I.; LAVER, M. J. Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 2, p. 303–335, 1994.

STRØM, K. W.; NYBLADE, B. Coalition Theory and Government Formation. Em: BOIX, C.; STOKES, S. C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 782–802.

TREVISAN, J. A Frente Parlamentar Evangélica: Força política no Estado laico brasileiro. *Nu-men*, v. 16, n. 1, 16 dez. 2013.

VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, 2009.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, v. 57, n. 3, p. 817–853, set. 2014.

VICTOR, J. N.; HAPTONSTAHL, S. R.; RINGE, N. *Can Congressional Caucuses Alleviate Partisan Polarization in the U.S. Congress?* Rochester, NY, 2014. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2452838>>. Acesso em: 5 nov. 2022

WARWICK, P. V.; DRUCKMAN, J. N. The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 4, p. 635–665, jun. 2006.

WHATELY, J. L. M. Entre a máxima lampedusiana e o estado democrático de direito: a atuação da frente parlamentar evangélica no Brasil (2015-2018). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 16 dez. 2021.

ANEXO A – Lista de deputados da bancada ruralista

Deputado	UF	Partido jan. 2019	Partido out. 2022
Adriano do Baldy	GO	PP	PP
Afonso Hamm	RS	PP	PP
Aguinaldo Ribeiro	PB	PP	PP
Alan Rick	AC	DEM	União
Alceu Moreira	RS	MDB	MDB
Alcides Rodrigues	GO	PRP	Patriota
Aline Sleutjes	PR	PSL	PROS
Altineu Côrtes	RJ	PR	PL
Angela Amin	SC	PP	PP
Arnaldo Jardim	SP	PPS	Cidadania
Arthur Maia	BA	DEM	União
Átila Lira	PI	PSB	PP
Benes Leocádio	RN	PTC	União
Beto Pereira	MS	PSDB	PSDB
Bia Cavassa	SP	PSDB	PSDB
Bilac Pinto	MG	DEM	União
Capitão Augusto	SP	PR	PL
Carla Zambelli	SP	PSL	PL
Carlos Henrique Gaguim	TO	DEM	União
Celso Maldaner	SC	MDB	MDB
Christino Aureo	RJ	PP	PP
Cláudio Cajado	BA	PP	PP
Coronel Chrisóstomo	RO	PSL	PL
Covatti Filho	RS	PP	PP
Darci de Matos	SC	PSD	PSD
Delegado Éder Mauro	PA	PSD	PL
Domingos Sávio	MG	PSDB	PL
Dr. Leonardo	MT	Solidariedade	Republicanos
Dr. Luiz Ovando	MS	PSL	PP
Dra. Soraya Manato	ES	PSL	PTB
Efraim Filho	PB	DEM	União
Emidinho Madeira	MG	PSB	PL
Enrico Misasi	MG	PV	MDB
Evair Vieira de Melo	ES	PP	PP

Fabiano Tolentino	MG	Cidadania	Cidadania
Fausto Pinato	SP	PP	PP
Félix Mendonça Júnior	BA	PDT	PDT
Franco Cartafina	MG	PHS	PP
Genecias Noronha	CE	Solidariedade	PL
Geninho Zuliani	SP	DEM	União
Giacobo	PR	PR	PL
Giovani Cherini	RS	PR	PL
Gonzaga Patriota	PE	PSB	PSB
Greyce Elias	MG	Avante	Avante
Gurgel	RJ	PSL	PL
Hildo Rocha	MA	MDB	MDB
Jaqueline Cassol	RO	PP	PP
Jerônimo Goergen	RS	PP	PP
João Roma	BA	PRB	PL
Jose Mario Schreiner	GO	DEM	MDB
José Medeiros	MT	Podemos	PL
José Rocha	BA	PR	União
Juarez Costa	MT	MDB	MDB
Júlio Cesar	PI	PSD	PSD
Juscelino Filho	MA	DEM	União
Kim Kataguirí	SP	DEM	União
Laercio Oliveira	SE	PP	PP
Lucas Redecker	RS	PSDB	PSDB
Lucio Mosquini	RO	MDB	MDB
Luiz Nishimori	PR	PR	PSD
Magda Mofatto	GO	PR	PL
Major Vitor Hugo	GO	PSL	PL
Marcelo Aro	MG	PHS	PP
Marcelo Ramos	AM	PR	PSD
Marcos Aurélio Sampaio	PI	MDB	PSD
Misael Varela	MG	PSD	PSD
Nelson Barbudo	MT	PSL	PL
Neri Geller	MT	PP	PP
Newton Cardoso Jr	MG	MDB	MDB
Nivaldo Albuquerque	AL	PTB	Republicanos
Onyx Lorenzoni	RS	DEM	PL
Osires Damaso	TO	PSC	PSC
Paulo Abi-Ackel	MG	PSDB	PSDB

Paulo Azi	BA	DEM	União
Paulo Bengtson	PA	PTB	PTB
Pedro Lupion	PR	DEM	PP
Pedro Westphalen	RS	PP	PP
Pinheirinho	MG	PP	PP
Reinhold Stephanes Junior	PR	PSD	PSD
Ricardo Barros	PR	PP	PP
Roberto Pessoa	CE	PSDB	PSDB
Rodrigo de Castro	MG	PSDB	União
Rogério Peninha Mendonça	SC	MDB	MDB
Roman	PR	PSD	PP
Ronaldo Carletto	BA	PP	PP
Rubens Bueno	PR	PPS	Cidadania
Santini	RS	PTB	PTB
Schiavinato	PR	PP	PP
Sergio Souza	PR	MDB	MDB
Tereza Cristina	MS	DEM	PP
Vermelho	PR	PSD	PL
Vicentinho Júnior	TO	PR	PL
Vinicius Poit	SP	Novo	Novo
Wellington Roberto	PB	PR	PL
Zé Silva	MG	Solidariedade	Solidariedade
Zé Vitor	MG	PMN	PL
