



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Luisa Delfaco Junqueira

Defesa das Universidades Federais: *lobby* ou *advocacy*?

Brasília- DF

2017

LUISA DELFACO JUNQUEIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DEFESA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: *LOBBY* OU *ADVOCACY*?

LUISA DELFACO JUNQUEIRA

Orientador: Prof. Rafael Silveira Silva

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília como requisito para a formação
do curso de Ciência Política.

Brasília
2017

RESUMO

O presente trabalho busca realizar um estudo de caso sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, verificando seus principais objetivos e pautas. A pesquisa se propõe a analisar as características da frente por meio de uma tipologia proposta por Araújo e Silva (2016). A revisão bibliográfica realizada trata das questões da crise representativa enfrentada pelos partidos políticos e a ascensão de grupos de interesse. Esses grupos vêm crescendo no cenário político e desempenham um papel importante em relação a novas formas de representatividade. O estudo de caso aborda a frente parlamentar, sua atuação e sua relação com os grupos de interesse. Para executar o estudo, foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos com a frente parlamentar em questão. Essas entrevistas e a análise documental permitiu observar que a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais possui uma estreita relação com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e, partir disso, podem ser feitas algumas inferências sobre a frente.

Palavras-chave: Educação, Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, Frente Parlamentar, grupos de interesse.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Embasamento teórico	6
2.1 Partidos políticos e fragmentação partidária	6
2.2 Lobby e grupos de interesse	13
2.3 Frentes Parlamentares	18
3. Metodologia	25
3.1 Estudo de caso	26
3.2 Pesquisa documental	28
3.3 Entrevistas	30
4. Estudo de caso	32
4.1 Relação da coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) com a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais	33
4.2 Principais objetivos e pautas da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais	36
4.3 Ampla ou focalizada?	38
4.4 Exógena ou endógena?	39
4.5 <i>Lobby</i> ou <i>advocacy</i> ?	43
4.6 Avaliação e atuação da frente	45
5. Conclusão	49
6. Referência Bibliográfica	52
7. Anexos	55

1- Introdução

As frentes parlamentares são agrupamentos formados por deputados e senadores que se unem por apresentarem interesses em temáticas específicas. Elas vêm crescendo no cenário político do Legislativo, visto que se tornam veículos estratégicos utilizados pelos parlamentares para negociar e articular demandas que são referentes aos temas das frentes. O presente trabalho visa expor o entendimento sobre o que é uma frente parlamentar, apesar de os estudos sobre o tema serem recentes e não apresentarem ainda um cunho teórico e metodológico estruturado (Araújo e Silva, 2016). O crescimento desses grupos desperta o interesse para que novos estudos sejam realizados.

Esta pesquisa pretende realizar um estudo de caso sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, buscando entender seu funcionamento e suas características. O crescimento do número de frentes e de bancadas parlamentares esteve atrelado a outros fatores presentes no âmbito político. Nesse sentido, é importante expor algumas limitações encontradas no sistema partidário brasileiro que refletem nos problemas de representatividade dos partidos políticos. Paralelamente a isso, os grupos de interesse surgem como meios alternativos de articulação e negociação.

Os grupos de interesse se tornam canais utilizados pelos parlamentares para que estes tenham contato com a sociedade. Em contrapartida, esses grupos se mobilizam para buscar apoio de seus interesses dentro do Congresso Nacional. Desse modo, com o crescimento dos grupos de interesse, a representatividade referente às diversas demandas da sociedade passa a ser mais plural e fragmentada (DINIZ, 2003; SANTOS, 2014). Concomitantemente, o *lobby* se torna uma prática cada vez mais frequente e importante.

A pesquisa, por meio do estudo de caso, buscou constatar as principais características, pautas e demandas da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais. Para isso, foi utilizada a tipologia proposta por Araújo e Silva (2016), que busca classificar as frentes com o intuito de desenvolver estudos exploratórios com uma metodologia mais estruturada. Além disso, foram realizadas entrevistas e análises de documentos referentes à frente. A temática sobre as universidades federais que vem sendo bastante discutida nos últimos anos, com as propostas do Plano Nacional da Educação (PNE) e diversos projetos que têm como pauta a valorização do ensino superior público e a constatação de sua importância para o desenvolvimento nacional.

2- Embasamento teórico

Para compreender a importância de se aprofundar nos estudos sobre as frentes parlamentares, é necessário ter em mente que o crescimento do número e das temáticas desses agrupamentos estão inseridos em um contexto e são decorrências de certas questões do cenário político. Os partidos políticos são essenciais em um sistema democrático, visto que são meios de representação da sociedade civil. Pode-se perceber que o sistema partidário brasileiro possui uma elevada fragmentação, se comparado a outros sistemas partidários do mundo. Em relação às ideologias, os partidos políticos passam por um processo de perda de identidade ideológica. Nesse contexto, eles não conseguem abarcar todas as demandas da sociedade e, conseqüentemente, novas formas de representação surgem no âmbito político.

Os grupos de interesse ganham destaque nesse cenário em que se verifica problemas de representação. Eles crescem na medida em que a sociedade se torna mais diversa e o Legislativo se consolida como um importante campo no processo decisório. O *lobby*, mais do que uma prática, apresenta-se como uma estratégia dos grupos para terem seus interesses representados no Congresso Nacional. Existe um amplo debate sobre o que são esses grupos e como eles atuam, além de haver pensamentos divergentes sobre os benefícios que eles trazem para a democracia. No entanto, é inegável o crescimento deles e a importância de suas ações na política.

As frentes parlamentares são agrupamentos formados por deputados e senadores, que se reúnem por apresentarem interesses por um determinado tema. Elas são alternativas às formas tradicionais de representação, as quais são veiculadas pelos partidos políticos. Nesse sentido, verifica-se um crescimento no número de frentes registradas e, cada vez mais, intensifica-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre elas. De acordo com Araújo e Silva (2016), não existem teorias e metodologias estruturadas acerca do assunto, o que torna mais clara a importância em se realizar pesquisas para buscar compreender melhor como as frentes se estruturam e funcionam.

2.1- Partidos políticos e fragmentação partidária

O Brasil é um país com uma grande diversidade regional, social e cultural. O grande número de partidos políticos existentes no país pode ser considerado um reflexo do extenso leque de temáticas observadas diante de uma sociedade tão diversa. A

existência de um sistema partidário como o brasileiro e de eleições são fundamentais para a consolidação da democracia. Representar e englobar os temas existentes são desafios que esse sistema enfrenta. Contudo, verifica-se que, apesar de uma certa maturidade democrática, ainda há muitos problemas que cercam a estrutura partidária no Brasil (Araújo e Silva, 2016).

Em relação a compreensão do que são os partidos políticos, Carreirão (2013) apresenta os estudos de Tarouco (2010) referentes aos critérios de institucionalização e de definições dos próprios partidos apresentados pelos autores Mainwaring e Rose e Mackie. Nesse sentido, Rose e Makie, sendo compatíveis com uma visão mais contemporânea, entendem que os partidos são conceituados como “[...] organizações que: a) competem em eleições para formar o governo e o legislativo; b) atuam em diferentes frentes, podendo aprofundar suas relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários; c) competem com outras associações pela canalização de interesses” (CARREIRÃO, 2013, p.257). Mainwaring, todavia, apresenta uma concepção mais clássica de partidos políticos, em que são apresentados enfoques relacionados a suas funções como representantes de extratos da sociedade e de intermediação de interesses.

Carreirão (2013), por meio de diversos estudos realizados por ele e por outros autores, demonstra algumas concepções sobre o sistema partidário brasileiro e algumas características dele que merecem ser destacadas. Em relação a concepção de sistema partidário, o fato de existir um conjunto de partidos políticos não implica, necessariamente, a existência de um sistema. Nesse sentido, para que exista um sistema partidário “razoavelmente estabilizado” (CARREIRÃO, 2013), é necessária uma regularidade das relações entre os partidos, padrões de competição eleitoral e de formação de governos. O autor apresenta as análises feitas por Braga em relação aos níveis de volatilidade eleitoral - tanto partidária quanto ideológica - na Câmara dos Deputados, a estrutura da competição partidária nas eleições entre 1982 e 2006, a estrutura de competição nas eleições para presidente e a relação dessa estrutura com a formação de governo.

Segundo Braga (2010), entre os anos de 1990 e 2006, percebe-se uma tendência de declínio da volatilidade eleitoral na Câmara dos Deputados. A autora afirma que “esse declínio no grau de volatilidade dos padrões de competição interpartidária em tão pouco tempo de existência revela que nosso sistema de partidos é cada vez mais viável” (BRAGA, 2010, p. 52). Em relação a volatilidade ideológica, os níveis também estariam

em declínio na Câmara dos Deputados e são ainda menores do que os da volatilidade eleitoral-partidária. Entretanto, Carreirão (2013) não é tão otimista nesse sentido, pois conclui que os níveis de volatilidade em eleições recentes ainda são altos ao se comparar com os de demais países. Além disso, os níveis agregados de volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados ocultam outros valores relacionados a volatilidade por Estado e por município. Em eleições para outros cargos, verificam-se níveis maiores, como é o caso dos elevados índices médios de volatilidade por Estado nas eleições para governador entre 1990 e 2006 (Melo, 2010).

Braga (2010) identifica um processo de estabilidade no comportamento das elites políticas no Brasil, no sentido de não haver apresentação de novas legendas no âmbito partidário. Contudo, Carreirão (2013) apresenta outros aspectos que se contrapõem a essa concepção, como a criação do Partido Social Democrático (PSD) em 2011, o registro do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e do Solidariedade em 2013, e a tentativa do registro de outros partidos, como foi o caso da Rede Sustentabilidade. Nas eleições para deputado federal, o Brasil possui um elevado grau de fragmentação partidária, que é crescente. Tal fato acarreta instabilidade no sistema partidário, o que demonstra uma certa fragilidade de sua estrutura (Araújo e Silva, 2016).

Entre 2006 e 2010, de acordo com Carreirão (2013), a fragmentação na eleição para a Câmara dos Deputados aumentou “[...] de 10,6 para 11,3 em âmbito agregado, para o país; de 8,0 para 8,2 na média dos estados” (CARREIRÃO, 2013, p. 268). O aumento foi verificado em 17 unidades da federação, o que evidencia que não se trata de uma situação em que poucos estados influenciaram o resultado agregado. Verificou-se, na Tabela 1 abaixo apresentada no texto de Carreirão (2013), aumento da fragmentação média nos estados nas eleições para senador, de 2,4 para 3,5, e para deputado estadual, de 9,6 para 11,0.

Tabela 1

Número de partidos efetivos (arena eleitoral) por estado (2006-2010)

Estados	deputado federal		deputado estadual		governador		senador	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Rondônia	7,3	7,7	13,2	14,2	2,6	2,7	3,4	3,7
Acre	7,9	6,8	9,8	12,8	2,4	2,0	1,3	3,8
Amazonas	9,3	9,4	13,6	13,3	2,4	2,1	3,2	3,5
Roraima	11,4	8,7	15,7	16,5	2,1	2,3	2,1	4,6
Pará	6,5	7,0	9,1	10,5	2,8	2,6	2,5	1,8
Amapá	8,4	10,7	14,5	13,5	2,3	3,8	2,1	3,8

Tocantins	5,7	7,8	8,5	8,1	2,1	2,0	2,2	1,7
Maranhão	8,9	9,3	10,1	13,8	2,8	2,7	3,0	2,4
Piauí	7,6	6,8	8,7	8,4	2,2	2,8	2,1	3,2
Ceará	6,5	8,1	7,1	11,2	2,0	2,3	2,1	3,4
Rio G. Norte	7,6	8,4	8,7	9,5	2,1	2,4	2,5	3,6
Paraíba	6,4	6,0	6,8	8,9	2,1	2,0	2,3	1,8
Pernambuco	9,6	8,4	12,2	11,0	3,0	1,4	2,5	3,0
Alagoas	10,2	7,6	5,6	11,4	2,4	3,1	2,7	3,6
Sergipe	7,6	8,1	7,9	11,8	2,1	2,1	2,1	4,3
Bahia	5,6	8,4	11,4	11,5	2,1	2,2	2,7	4,3
Minas Gerais	10,4	10,7	8,2	12,4	1,6	2,0	2,2	3,4
Espírito Santo	7,0	8,0	7,8	12,6	1,6	1,4	1,9	2,8
Rio de Janeiro	12,7	11,7	8,7	11,9	3,7	2,0	2,8	5,0
São Paulo	9,0	9,2	9,9	7,5	2,3	2,6	2,4	4,7
Paraná	7,9	10,2	10,6	9,3	2,9	2,1	2,2	4,1
Santa Catarina	6,2	6,3	7,8	7,1	2,7	2,6	2,3	4,7
Rio G. Sul	8,5	7,8	6,4	7,5	3,8	2,6	4,1	3,8
Mato G Sul	5,6	6,0	7,4	8,7	1,9	2,0	2,2	3,8
Mato Grosso	8,1	8,0	7,1	7,3	2,1	2,6	2,3	4,0
Goiás	6,6	8,1	9,8	10,5	2,5	2,7	1,6	3,1
Distrito Federal	6,9	6,9	12,1	16,3	2,8	2,8	2,2	3,3
média estados	8,0	8,2	9,6	11,0	2,4	2,4	2,4	3,5
Brasil (total)	10,6	11,3	11,5	11,6	5,4	5,7	6,8	7,9

Fonte: Site Jairo Nicolau (2006) e TSE (2010). Elaboração do autor (colaboração de Patrick Marques).

Todavia, é interessante notar que a alta fragmentação partidária está sendo relacionada a problemas referentes à arena eleitoral e não à formação de maiorias legislativas. Mesmo com o elevado grau de fragmentação, os governos recentes no Brasil não estão apresentando dificuldades em obter maioria no Congresso Nacional.

É interessante notar que, segundo Henrique e Paiva (2014), o aumento da fragmentação pode estar relacionado com as mudanças ocorridas pela introdução de regulações partidárias, como a Lei dos Partidos Políticos (nº 9096) de 1995, e a Lei de Eleições Brasileiras (Lei nº 9.504/1997). Outro aspecto relevante é o componente histórico. A legislação partidária atual busca se contrapor ao que foi estruturado legalmente durante o período ditatorial brasileiro. Após o regime militar, os constituintes tiveram como um dos focos conceber um sistema partidário mais sólido, livre e representativo, a fim de abarcar a diversidade social que a democracia deveria restabelecer. Nesse sentido, foram realizados incentivos tanto para a criação de partidos políticos quanto para a manutenção deles.

Carreirão (2013) apresenta a ideia proposta por Mair (1997) de que mudanças na estrutura de competição para o governo podem gerar consequências na desestabilização do sistema partidário. Há a concepção de que, a partir de 1994, o sistema partidário brasileiro formou-se em torno da competição para presidente, em que se observou coligações feitas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Entretanto, Carreirão (2013) contrapõe essa ideia ao expressar que o processo de formação de governos não seguiu essa disputa. De 1990 a 2002, as coalizões eram formadas por 3 a 5 partidos, os governos eram de centro-direita e com a esquerda na oposição. A partir de 2003, as coalizões passaram a ser formadas com 7 a 9 partidos, representando todas as ideologias, esquerda, direita e centro. É possível perceber que, nas eleições para prefeito, vêm aumentando as coligações que envolvem os partidos que apoiam e os que fazem oposição ao governo. Nas eleições para senador, deputado federal e estadual e governador, observa-se que os partidos que possuem relevância em um nível nacional não atribuem grande importância à estrutura da disputa presidencial.

Em relação à ideologia na estrutura de um sistema partidário, Carreirão (2013) faz uma análise de alguns estudos que indicam que o sistema partidário brasileiro vem se tornando ideologicamente incoerente. Observa-se que, no âmbito estadual e municipal, não está sendo atribuída muita relevância às ideologias no processo de formação de coligações eleitorais. Entre 1994 e 2010, conforme a Tabela 2 presente no texto de Carreirão (2013), nas eleições para deputados federal e estadual, para senador e para governador, pode-se verificar uma tendência de crescimento de coligações ideologicamente inconsistentes, realizadas pelos partidos mais “relevantes”.

Tabela 2

Coligações ideologicamente “inconsistentes” entre partidos “relevantes” - governador, senador, deputado federal e estadual (1994-2010) (%)

ano	PT	PC do B	PDT	PSB	PPS	PSDB	PMDB	PL/PR	PTB	PPB/PP	PFL/DEM
1994	0	14	29	13	17	20	13	26	37	15	18
1998	6	17	25	21	34	26	18	40	33	24	18
2002	64	63	62	7	59	0	0	70	70	32	22
2006	47	47	23	46	56	30	22	68	52	35	40
2010	67	63	64	65	67	49	54	71	56	72	62

Fonte: TSE. Critério: classificação considerando apenas partidos relevantes.

Após 2003, com a posse do presidente Lula, torna-se perceptível o declínio do grau de consistência ideológica tanto na composição do governo quanto nas coalizões nas votações em plenário. Carreirão (2013) também expõe a questão das migrações partidárias, em que, muitas vezes, os deputados, ao migrar para outros partidos, não seguem a ideologia de seus partidos de origem. Como conclusão, o autor entende que:

“a ideologia ainda tem certa relevância na estruturação do sistema partidário, mas está perdendo importância ao longo do tempo, tanto na diferenciação das opiniões das elites políticas brasileiras, quanto na formação de coligações para os diversos cargos em disputa e nas coalizões de governo em âmbito federal” (CARREIRÃO, 2013, p. 286).

Araújo e Silva (2016) argumentam que os partidos políticos vivem um período de “perda de importância da identidade ideológica” (ARAÚJO e SILVA, 2016, p. 4), o que resulta na criação de mais agremiações. Dessa forma, eles passaram a representar identidades de setores sociais específicos em detrimento de ideologias. O multipartidarismo existente não consegue englobar todas as demandas que chegam ao Congresso Nacional. Pode-se dizer que o grande número de opções de partidos políticos não está diretamente relacionado à qualidade da representação. Existe uma dificuldade por parte dos representados de realizarem suas escolhas dentro de um rol de opções políticas, como também, de exercer a *accountability*. Carreirão (2013) aponta, assim, que o alto nível de fragmentação partidária, juntamente com outros fatores institucionais, afeta na qualidade da representação.

O sistema partidário brasileiro pode ser considerado complexo. No campo governamental, esse sistema está inserido no contexto do “presidencialismo de coalizão”, cuja terminologia que foi firmada por Abranches (1988) e se dá por meio de coalizões entre o governo e os partidos políticos, baseados em acordos e negociações. Com isso, o Executivo procura obter maiorias no Congresso para que os líderes aliados à base governista exerçam suas atividades, contribuindo para as preferências e interesses do governo. Esse poder possui mecanismos institucionais para exercer atividades legislativas e, muitas vezes, influenciar as decisões e as agendas pautadas no Legislativo (Pereira e Mueller, 2000; Araújo e Silva, 2016).

A Constituição de 1988 e o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados trazem consigo prerrogativas que contribuem para a instituição do “presidencialismo de coalização” no Brasil. Como exemplos de mecanismos utilizados, podem-se citar as Medidas Provisórias, os vetos (tanto parciais quanto totais) e, também, poderes para

iniciar determinadas legislações. É importante ressaltar que o Poder Legislativo, no pós-1988, retornou ao seu posto de espaço essencial para as decisões políticas, já que o processo decisório passa a ser centralizado no âmbito desse poder (Pereira e Mueller, 2000; Araújo e Silva, 2016; Henrique e Paiva, 2014; Santos, 2014).

Os líderes partidários, como coordenadores e intermediadores entre o Poder Executivo e o Legislativo, desempenham uma função importante na arena legislativa. As lideranças partidárias, juntamente com o Executivo, possuem papel fundamental, pois, grande parte do processo decisório no âmbito legislativo se encontra atrelado a esses dois atores. Os parlamentares ficam, muitas vezes, dependentes dos recursos disponíveis pelos líderes, o que acaba limitando as suas possibilidades de ação (Araújo e Silva, 2016). Conforme Miranda (2010), as lideranças, principalmente, aquelas vinculadas à base governista, intermedeiam as negociações entre o Poder Executivo e os demais parlamentares. Nesse sentido, pode-se confirmar os argumentos de Pereira e Mueller (2003) de que os partidos políticos brasileiros, apesar de considerados fracos na arena eleitoral, são fortes na arena legislativa.

Contudo, há situações em que os líderes não conseguem controlar suas bancadas e, nem sempre, conseguem administrar e avaliar o processo legislativo, o que afeta, diretamente, nas deliberações. Essas situações ocorrem, comumente, quando o “interesse temático fica acima do partidário” (ARAÚJO e SILVA, 2012, p. 71). Além disso, não necessariamente, os parlamentares estarão alinhados com o posicionamento de seus líderes partidários. Os deputados e senadores, em determinadas situações, sofrem fortes influências de suas bases eleitorais e de grupos externos que os apoiam e fazem pressão para que sejam pautados seus interesses (Araújo e Silva, 2012).

De acordo com Miranda, os “partidos políticos são, como as próprias assembleias, atores coletivos e, enquanto tais, reféns de inúmeros problemas de ação coletiva” (MIRANDA, 2010). Entende-se que os partidos são cruciais para a compreensão do processo legislativo, porém, apresentam suas limitações. Portanto, em relação a compreensão do sistema partidário brasileiro, é possível concluir que há elevados índices de fragmentação e problemas na qualidade da representação, visto que ocorre uma perda de identidade com os representados. As frentes temáticas, que serão abordadas mais adiante, se inserem nesse contexto e se tornam uma alternativa de representação de interesses, atribuindo uma maior liberdade aos parlamentares se comparado com as

limitações existentes dentro de um partido político (Araújo e Silva, 2016; Araújo e Silva, 2012; Araújo, Testa e Silva, 2015; Miranda, 2010).

2.2- *Lobby* e grupos de interesse

Os grupos de interesse apresentam um papel relevante para a compreensão do processo decisório, já que exercem influências concretas nas decisões políticas. Esses grupos crescem e se desenvolvem no contexto de uma sociedade civil mais plural. Tal fato intensifica, também, a competição por influência entre os diversos interesses expressos pelos grupos junto ao Congresso Nacional. Além das negociações centralizadas no Poder Executivo, o pluralismo se consolida e, cada vez mais, a arena legislativa ganha destaque como um espaço central na política. Segundo Santos, o contexto faz com que se consolide um “sistema híbrido de representação” (SANTOS, 2014, pg. 9), em que se combinam um lado ainda corporativista e outro no qual a representação é mais difusa. Assim, o *lobby* se torna uma estratégia importante de representação de interesses da sociedade (Santos, 2014).

Há diversas visões distintas acerca da atuação dos grupos de interesse e dos benefícios que eles trazem para a política e para a sociedade. De acordo com os estudos sobre “cultura política”, a formação de grupos e a atuação coletiva no cenário político contribui para que se estabeleça uma cultura política mais democrática (Ramos, 2005). Em contrapartida, outros autores, como Rauch (1994), apresentam visões mais pessimistas em relação as ações de grupos de interesse, referentes aos benefícios que eles trazem para a democracia. Para Rauch (1994), as democracias são vulneráveis ao fenômeno de formação de grupos e é possível perceber que tal fenômeno não gera representatividade. Pelo contrário, “[...] a proliferação de grupos resultou num congestionamento de interesses especiais (*special interest gridlock*) que tem drenado a capacidade do governo de alocar recursos de forma eficiente e, acima de tudo, de se adaptar às mudanças sociais” (RAMOS, 2005).

Rauch (1994) argumenta que existe uma tendência dos grupos em se tornarem grupos de pressão, visto que a prática do *lobby* é compensada pela institucionalização de um privilégio conquistado pelo grupo. Nesse sentido, eles passam a se profissionalizar nessa prática e, até mesmo aqueles que se classificam como de “interesse público”, acabam por ter como objetivo principal garantir a sua preservação e a sua causa. Para o

autor, há, no contexto atual, um “hiperpluralismo”, termo utilizado por ele para caracterizar uma multiplicação desses grupos de pressão, que têm como objetivo obter benefícios na arena política. Desse modo, a formação de novos grupos é estimulada pelos bons resultados obtidos pelos formados anteriormente, o que resulta no fato de que a prática do *lobby* se torne bem mais aberta e praticada por mais indivíduos do que antigamente.

O sistema de grupos pode ser entendido de diversas formas e, de acordo com Baumgartner e Leech (1998), não se chegou a nenhum consenso sobre uma abordagem comum referente ao tema. Se por um lado, os grupos são meios de participação política que condicionam uma melhor representação em um sistema democrático, por outro, interferem de forma negativa e enviesada no processo legislativo e no processo decisório de políticas públicas (Ramos, 2005). A carência de literatura e de dados disponíveis dificulta os estudos, limitando-os. Dessa forma, a conceitualização e a teorização sobre o sistema de grupos são prejudicadas, não havendo estruturação de uma abordagem comum. Apesar da notável compreensão da relevância dos grupos de interesse no cenário político, os estudos realizados acerca da temática acabam não sendo tratados com prioridade pelos cientistas políticos, de uma forma geral (Ramos, 2005).

Em relação a conceitualização dos grupos de interesse, Truman (1971) entende que o objetivo comum de acessar o processo decisório pode ser considerado uma característica dos grupos. Nesse sentido, se as preferências de um grupo não estiverem relacionadas ao governo, elas não podem ser consideradas “interesses”. Em uma visão sociológica, todavia, entende-se por grupo qualquer organização formal composta por voluntários (Ramos, 2005). Gianfranco Pasquino (1991) define grupos de interesse como:

“os grupos organizados que, embora tratem de influenciar na distribuição de recursos dentro de uma sociedade, seja para mantê-la ou para mudá-la a seu favor, não participam diretamente do processo eleitoral e, de certo modo, não estão interessados em administrar por conta própria o poder político, mas em ter um acesso fácil e franco a este último e influir em suas decisões” (GIANFRANCO PASQUINO, 1991).

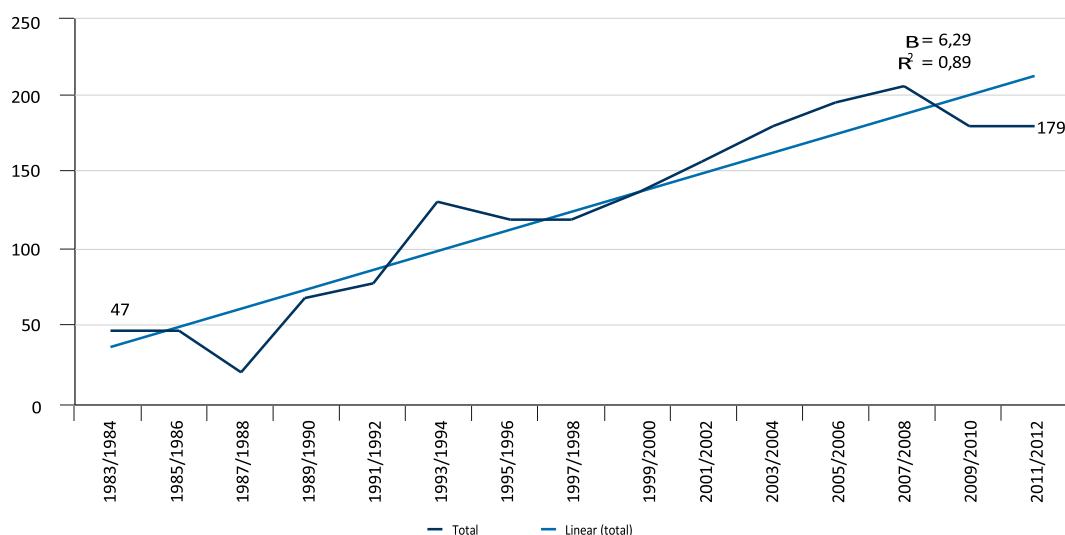
Por meio desse conceito, entende-se por grupos “[...] sindicatos e associações de trabalhadores, empresários e servidores públicos (agrupados em torno de clivagens ocupacionais, geográficas ou corporativas), movimentos sociais, instituições (como igrejas e ONGs), organizações internacionais etc.” (RAMOS, 2005). Eles devem ser encarados como agrupamentos formados por indivíduos que apresentam racionalidade

limitada e objetivos determinados. Nesse sentido, quando esses objetivos não estão sendo atingidos, os integrantes têm a opção de se retirarem dos grupos. Ramos (2005) conclui que, independente das visões acerca de suas atuações, os grupos de interesse fazem parte dos sistemas democráticos e suas formações precisam ser expressas por meio de leis constitucionais referentes aos direitos políticos, tanto individuais quanto coletivos.

No Brasil, o crescimento desses grupos foi consequência da democratização e da viabilização da participação política da sociedade civil organizada (Ramos, 2005). Santos (2014) avalia o crescimento da atuação de grupos de interesse cadastrados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados no período do biênio de 1983-1984 ao de 2011-2012, em que houve um aumento de 47 para 179 grupos, apresentando o Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1

Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)



Fonte: Dados da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados.
Elaboração do autor.

De acordo com o autor, os grupos passaram a agir em direção a três objetivos distintos. O primeiro se relaciona com a busca pela intervenção nas decisões do Legislativo, o segundo é a ampliação de meios de comunicação com o Executivo e o terceiro objetivo é a obtenção de dados importantes para auxiliar na construção de estratégias para defender seus interesses. Juntamente com essas novas diretrizes, confirma-se o aumento do pluralismo no cenário político e a profissionalização do *lobby*.

Santos (2014) apresenta alguns dados referentes aos tipos de grupos de interesse que são mais frequentes desde o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3

Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)

Órgãos e entidades		Biênio 1983-1984 (a)	Biênio 2011-2012 (b)	Incremento (b – a)	Maior valor da série
Estado	Instituições financeiras	1	1	0	1
	Agências reguladoras	0	7	7	8
	Ministérios	12	26	14	26
	Tribunais	0	5	5	13
	Órgãos de controle	0	5	5	6
	Conselhos	1	1	0	1
	Secretarias ministeriais	0	5	5	5
	Superintendências	2	0	-2	2
	Fundações e institutos	1	5	4	5
	Departamentos	0	2	2	3
	Governos subnacionais	0	0	0	1
	Procuradorias	0	1	1	3
	Outros	0	8	8	10
	Total Estado	17	66	49	-
Sociedade	Representação sindical	11	43	32	46
	Associações livres	5	43	38	56
	Representação profissional	6	5	-1	8
	Organizações não governamentais (ONGs)	0	1	1	3
	Centrais sindicais	0	2	2	4
	Outros	4	5	1	5
	Total sociedade civil	26	99	73	-
Outros	Instituições financeiras	2	3	1	5
	Grandes corporações	1	8	7	10
	Fundações e institutos	0	1	1	1
	Outros	1	2	1	3
	Total outros	4	14	10	-

Fonte: Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, 2012.

Verifica-se que as formas mais presentes são as associações livres e os sindicatos. Estes são voltados para uma representação mais corporativista enquanto que aquelas, mais pluralista. Tal fato confirma o argumento já mencionado e defendido por Santos em relação a um “modelo híbrido de representação”, em que “sindicatos e associações livres

devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem, em uma de suas faces, o corporativismo e, na outra, o pluralismo” (SANTOS, 2014, p. 24 e 25).

Além dos conceitos sobre grupos de interesse e da constatação do crescimento deles, é importante, também, compreender suas relações com os partidos políticos. Ambos influenciam nas decisões referentes a distribuição dos recursos sociais e constituem veículos de [...] “participação política, de recrutamento político (na medida em que os líderes de grupo tendem a tornar-se políticos profissionais), de mediação entre a sociedade e o governo e, por último, de integração social” (FRADE, 1996). Apesar dos dois participarem do processo decisório, essa participação se dá de forma distinta. Os partidos políticos a fazem através de meios institucionais, com representantes eleitos. Os grupos de interesse, no entanto, costumam agir de maneira não institucionalizada, com representantes que não apresentam a mesma legitimidade (Ramos, 2005).

Segundo Ramos (2005), os partidos e os grupos têm objetivos e funções diferentes, mesmo convergindo em certas questões. Existe uma tendência de associação entre as duas organizações quando elas possuem convergências de interesses e defendem objetivos em comum. Os grupos de interesse focam no Poder Executivo, no caso de sistemas presidencialistas, visto que é a instância em que há uma grande concentração de poder político. Contudo, eles participam também do Poder Legislativo, acompanhando o processo legislativo, desde da iniciativa do projeto de lei até a aplicação da lei, quando sancionada. De acordo com Badia (1987), os partidos políticos são meios de acesso dos grupos ao Congresso Nacional e, dessa forma, são bastante visados por eles.

Atualmente, os trabalhos feitos sobre o Legislativo são realizados, em sua maioria, por estudos neo-institucionalistas. Pelas análises, tanto do Congresso brasileiro quanto do estadunidense, as instituições ganham destaque como viabilizadoras de estabilidade do sistema político (RAMOS, 2005). Para muitos neo-institucionalistas, “[...] as instituições cumprem um papel positivo no sentido de que minimizam custos e permitem a obtenção de benefícios que seriam, de outra forma, desperdiçados” (RAMOS, 2005). Contudo, como apontam Dixit e North (1993), elas não são neutras, pelo contrário, são criadas e compostas por políticos e burocratas que exercem influências e que são, da mesma forma, influenciados por elas.

É importante compreender que as instituições afetam a maneira como os grupos de interesse irão agir. Nesse sentido, elas influenciam nos modos de acesso desses grupos às instâncias do governo em que se localizam os processos decisórios. Ramos (2005)

apresenta, como exemplo, o fato de que os grupos possuem mecanismos diferentes para terem acesso à Câmara dos Deputados e ao Senado, pois deputados e senadores são influenciados por instituições eleitorais distintas. Além disso, a estrutura do sistema partidário também afeta a atuação dos grupos. Um sistema partidário consolidado é mais estável do que um sistema partidário fragmentado, visto que os grupos não recorrem aos parlamentares de forma individual, mas sim, aos líderes partidários. Todavia, em situações em que se verificam sistemas fragmentados, como é o caso do brasileiro, os legisladores são mais independentes em relação aos seus partidos. Dessa forma, os grupos tendem a recorrer aos parlamentares ao invés de recorrerem aos líderes partidários (Ramos, 2005).

Truman (1971) entende que as instituições internas ao Congresso exercem influências sobre as ações dos grupos de interesse, juntamente com as “externas”, que seriam os sistemas eleitoral e partidário. As fases e as especificidades do processo legislativo são fatores que estruturam o acesso desses grupos. Ademais, o conhecimento do regimento interno e o contato com os parlamentares que se encontram em postos estratégicos no Congresso contribuem para esse acesso. Caso os grupos consigam conquistar a confiança dos legisladores, esses podem utilizá-los, também, para obter informações e conquistar apoio externo ao Parlamento. Nesse sentido, deputados e senadores constroem relações com os grupos que possuem interesses em comum. As bancadas formais e informais são agrupamentos em que há convergências de objetivos entre os parlamentares e constituem canais de acesso desses grupos de interesse (Ramos, 2005).

O termo *lobby*, por meio de diferentes táticas, pode ser entendido como a prática de estabelecer contato com os tomadores de decisão. O *lobby* público se refere a atuação através de manifestações e é adequado quando está relacionado a questões polêmicas e de grande visibilidade. O *lobby* privado pode acompanhar o público e é realizado pelo contato direto com os tomadores de decisão. Esse tipo de *lobby* é utilizado quando se quer defender questões direcionadas a grupos específicos e, por isso, costumam abarcar interesses pontuais e técnicos (Ramos, 2005).

O debate acerca da regulamentação do *lobby* ganha destaque no contexto em que as influências dos grupos de interesse no Legislativo se tornam cada vez mais fortes e constantes. Os argumentos favoráveis à sua regulamentação defendem que ela geraria impactos positivos nas questões da transparência e da *accountability*. Além do mais, seria

uma forma de firmar decisões políticas mais participativas, já que incentivaria veículos de participação social. Em contrapartida, de acordo com Santos (2014), os argumentos contrários se subdividem em três pontos centrais. Um deles refere-se ao fato de que a regulamentação dificultaria a entrada de novos grupos ou de grupos com menos recursos. Outro ponto sugere que algum grau de confidencialidade é positivo em determinadas negociações e, portanto, a regulamentação se oporia a tal fato. E, por fim, existe a tese de que a regulamentação seria prejudicial, pois a relação custo-benefício dela não valeria a pena para o Estado.

Contudo, mesmo diante de argumentos contrários, os países estão, cada vez mais, seguindo uma tendência para que a regulamentação aconteça. No Brasil, embora ainda não exista uma previsão legal que regule o *lobby*, as discussões sobre o tema estão se tornando frequentes. Segundo Santos (2014), a CGU começou um processo de inserção da questão na agenda política e pode-se verificar, também, diversas proposições no Congresso que abarcam a temática. Apesar disso, é necessário realizar muitos avanços nos debates sobre a regulamentação da prática, visto que ainda é um tema que causa muito dissenso no âmbito político, o que gera dificuldades para que seja elaborada uma legislação a respeito dessa regulamentação.

2.3- Frentes parlamentares

No Brasil, as frentes parlamentares existentes são abordadas em poucos trabalhos, em publicações na imprensa e em levantamentos feitos por pessoas diretamente interessadas no tema (Coradini, 2010). Tal fato dificulta a compreensão de suas ações, seus funcionamentos e o reflexo do fenômeno de crescimento das frentes no campo Legislativo. Elas são, cada vez mais, objetos de trabalhos acadêmicos e de estudos de casos. Verificam-se avanços significativos de reflexões sobre essa temática, antes, pouco explorada. Todavia, segundo Araújo e Silva (2016), esses estudos não são realizados através um tratamento teórico e metodológico. Devido ao aumento no número de frentes e a tendência de grupos suprapartidários temáticos ganharem força nos cenários atuais do Legislativo, faz-se necessária uma agenda de pesquisa que explore as origens e o funcionamento das frentes e das bancadas parlamentares. Os autores incentivam a discussão de como identificar as estratégias das frentes e propõem uma tipologia, abordada mais adiante, para que elas sejam classificadas e diferenciadas.

Os grupos de interesse, nos quais se enquadram as frentes parlamentares, costumam ser classificados como “corporativistas” e usados como estratégias pelos deputados. Segundo Coradini, “o objetivo principal da criação de frentes parlamentares é a formação de “espaços” de “opinião mobilizada” na definição e imposição de interesses no espaço político, por meio, particularmente, de atividades de expertise” (CORADINI, 2010). Nesse sentido, os deputados e os senadores, que possuem afinidades acerca de um tema ou questão, unem-se e articulam-se. As frentes parlamentares são veículos que possibilitam a criação de espaços e formas de articulação tanto entre os deputados e senadores, quanto entre eles e representantes do poder Executivo que possuem vínculo com o tema. Ademais, elas também possibilitam a articulação entre os parlamentares “com os processos de definição e de organização de interesses” (CORADINI, 2010).

De acordo com Araújo e Silva (2016), a partir de 2005, por meio de interesses temáticos, os grupos de parlamentares que se reuniam por afinidades e interesses pessoais passaram a ser registrados pela Mesa da Câmara dos Deputados. A necessidade de adesão de um terço dos parlamentares, de um representante oficial e de ter como finalidade o aprimoramento das legislações que abarcam um tema específico, tornaram-se requisitos fundamentais para que houvesse a formalização da frente parlamentar. É interessante notar que a necessidade de assinatura de um terço dos parlamentares faz com que se forme uma dinâmica, na qual eles integram diversas frentes, muitas vezes, sem apresentar relação com o tema. Segundo Araújo e Silva (2016), ocorreu um movimento em que se inaugurou frentes de iniciativa do Senado, porém, ainda não é possível observar resultados de suas ações. Desse modo, apesar de os senadores poderem fazer parte da composição das frentes, é um fenômeno mais comum e frequente na Câmara dos Deputados.

Conforme Coradini (2010), as frentes são suprapartidárias e não-ideológicas. Assim, elas não devem abordar uma questão relacionada a algum partido político, mas sim, questões temáticas específicas. As frentes são formadas por deputados e senadores que estão presentes no momento em que a frente é fundada, os chamados fundadores; os efetivos, que aderiram à frente e ainda exercem mandato; e os colaboradores, que podem ser ex-deputados ou grupos de interesse exteriores ao Congresso Nacional.

As frentes podem utilizar o espaço físico da Câmara, desde que não prejudiquem as atividades dessa Casa. Além disso, o regimento interno não especifica suas funções e regras. Elas funcionam na base da autogestão e diferem muito umas das outras no que se

refere às formas de atuação e à organização interna. Não existe nenhum banco de dados sobre as frentes e as informações que se podem extrair delas dependem muito de seus graus de organização. As frentes mais organizadas, muitas vezes, apresentam sites oficiais, que constituem veículos formais em que são expostas suas ações dentro do Congresso Nacional e, também, suas relações com grupos externos. Devido as poucas informações disponíveis, as entrevistas e os estudos de caso, dessa forma, são alternativas para que se conheça melhor as frentes, suas origens e suas atividades (Araújo e Silva, 2016).

As frentes parlamentares se apresentam como espaços que possibilitam o aprofundamento de temáticas não abarcadas pelos partidos e são meios em que se consolida a intermediação entre o Congresso e os grupos de interesse. A diversidade de temas, conforme pode-se observar na Tabela 4, apresentada por Araújo e Silva (2016), evidencia que elas, além de serem veículos de representação suprapartidários, possuem um papel importante em relação a representação da sociedade civil. Para Coradini, “existe um processo de politização em diversas modalidades” (CORADINI, 2010). O autor cita, para exemplificar o seu argumento, a existência de frentes mais corporativas, como por exemplo, as de educação profissional e cultura, e outras mais ideológicas, como a ambientalista.

Tabela 4

Frentes parlamentares temáticas registradas na Câmara na 54ª Legislatura

Área de atuação	Número de frentes parlamentares registradas				
	2011	2012	2013	2014	Total
Agricultura e pecuária	11	3	4	1	19
Educação e cultura	9	2	2	2	15
Meio ambiente	2	3	-	-	5
Saúde	9	3	6	-	18
Habitação e desenvolvimento urbano	2	1	-	-	3
Direitos humanos	18	2	5	1	26
Indústria	4	3	2	-	9
Minas e energia	5	1	2	-	8
Segurança pública e defesa civil	5	-	4	-	9
Interesses regionais	5	5	1	1	12
Interesses de categorias profissionais	14	6	10	3	33
Tributação	3	1	-	1	5
Telecomunicações	1	-	1	-	2
Comércio e serviços	5	4	3	1	13

Transportes	7	1	-	1	9
Outras	20	3	3	2	26
Total	120	38	43	13	214

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados da Câmara dos Deputados. ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. 10º Encontro da Associação brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte. 30 de agosto a 2 de setembro de 2016.

Araújo e Silva (2016) identificam a importância de se elaborar uma tipologia de frentes parlamentares. Segundo os autores, o contexto do Congresso Nacional é muito complexo, pois é possível inúmeras formas de interações entre os agentes políticos e os grupos de interesse. A tipologia “pode contribuir para a formação de conceitos, clarificando as semelhanças e as diferenças entre os casos de modo a permitir comparações e fornecer um inventário dos tipos possíveis para o aprofundamento de casos” (ARAÚJO e SILVA, 2016, p. 12). Araújo e Silva (2016) desenvolvem, portanto, três tipos de categorias: as de natureza de atuação, que podem ser *lobby* ou *advocacy*; as de abrangência, sendo amplas ou focalizadas; e as de origem, classificadas em endógenas ou exógenas. Posteriormente, elas serão retomadas no estudo de caso sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, pois serão importantes para a construção referenciais em se possa identificar as principais características da frente em questão.

Os autores entendem que o *lobby* não é uma estratégia exclusiva das frentes no Congresso. Elas podem, também, utilizar outros meios de influência, como é o caso do *advocacy*, cujo o conceito se refere ao “ato de identificar, adotar e promover uma causa, buscando moldar a percepção pública” (ARAÚJO e SILVA, 2016, p. 13). Dessa forma, o *advocacy* possui uma finalidade mais ampla, visando difundir ideias e mobilizar a sociedade. O *lobby*, entretanto, possui uma influência mais direta sobre os atores políticos que se situam em contextos e áreas específicas dentro do Congresso como, por exemplo, em comissões, plenários e conselhos de políticas. Essa atividade foca nas discussões de proposições que vão exercer influência sobre os grupos de interesse, tanto direta quanto indiretamente. Portanto, pode-se dizer que a prática do *lobby* está inserida na de *advocacy*, possuindo um foco mais específico e direto.

A partir desses conceitos, Araújo e Silva (2016) classificam as frentes parlamentares de acordo com as estratégias utilizadas por elas. Nesse sentido, as frentes de *advocacy* são aquelas que possuem temáticas mais gerais, que procuram difundir

princípios para atrair parcelas da sociedade. Em certos casos, elas podem ter como foco grupos sociais bem específicos. Segundo os autores, o vínculo a esses grupos sociais pode se dar por eles compartilharem a mesma ideologia com a que frente abarca ou, também, por meio de convencimento. Como exemplo de frente parlamentar de *advocacy*, pode-se citar a frente Ambientalista e de Combate à Corrupção e a de Ciência, Tecnologia Pesquisa e Inovação.

Em contrapartida, as frentes de *lobby* não têm como objetivo atrair e buscar a adesão de grandes parcelas da sociedade, mas, desde o princípio, já apresentam um grupo de interesse bem específico. Outro ponto que merece ser ressaltado é o fato de elas não possuírem metas de impactar a sociedade ou de obter, com suas ações, resultados que tragam, necessariamente, benefícios sociais. Pelo contrário, essas frentes atuam por meio de causas pontuais a favor dos grupos de interesse que elas defendem e representam. Alguns exemplos de frentes de *lobby* são as frentes parlamentares da Agropecuária, do Cooperativismo e da Micro e Pequena Empresa.

A segunda categoria apresentada por Araújo e Silva é a referente à abrangência das frentes. As frentes classificadas como amplas são aquelas que englobam grandes conteúdos, como é o caso de setores econômicos e segmentos da sociedade. No entanto, as frentes focalizadas, relacionam-se com:

“áreas econômicas específicas, a públicos-alvo identificáveis associados a temas (mulheres, crianças, índios, aposentados), categorias profissionais (aeronautas, servidores do Poder Judiciário), instituições (defesa da Petrobras, Correios, dos conselhos tutelares) ou mesmo assuntos pontuais (“fortalecimento da bicicleta como meio de transporte e atividade esportiva”, ou “implantação das Ferrovias EF 354 e EF 118”)” (ARAÚJO e SILVA, 2016, pg. 15).

Os fenômenos da segmentação e da aglutinação das frentes também merecem destaque. A segmentação acontece quando novas frentes são criadas com temas que derivam de assuntos de outras. Já na aglutinação, como o próprio nome diz, ocorre a união de temas de várias frentes, formando uma nova frente parlamentar. Cabe ressaltar que não há uma hierarquia entre elas e, também, uma frente ampla não, necessariamente, é criada antes de uma focalizada (Araújo e Silva, 2016).

A última categorização, proposta por Araújo e Silva, refere-se às origens da frente. Segundo os autores, elas podem ser exógenas ou endógenas. As primeiras são constituídas por meio de demandas externas ao Congresso Nacional. Nesse sentido, a iniciativa parte

de grupos de interesse que procuram os parlamentares para que ocorra a criação das frentes. As frentes endógenas, todavia, são as que se originam por meio de iniciativas partidas de dentro do Congresso. Os parlamentares se colocam em uma posição de empreendedores e criam as frentes para que as demandas de grupos pouco organizados sejam colocadas em pauta (Araújo e Silva, 2016).

Vale ressaltar que, em qualquer categoria de frente, deve existir um coordenador ou coordenadores que são responsáveis pela sua organização. Segundo Araújo e Silva (2016), eles podem ser considerados “lideranças alternativas”, visto que, em certos casos, vão de encontro as lideranças partidárias para defender as demandas das frentes. Dessa forma, as frentes parlamentares abarcam temas que estão em pauta e se mostram como alternativas de atuação para os parlamentares. Eles podem, assim, se organizarem para defender seus interesses sobre esses temas com uma certa liberdade em relação aos seus partidos políticos (Araújo, Testa e Silva, 2015).

Além disso, a coordenação das frentes pode ser um impulso para que os atores políticos do Congresso se tornem *agenda holders*. A definição do termo *agenda holder* está ligada à ideia de que certos parlamentares são responsáveis pelas negociações relativas ao tema das proposições de seus interesses. Eles podem desempenhar esse papel sendo autores, relatores ou, simplesmente, parlamentares que possuam interesse sobre o tema. Os coordenadores podem até mesmo valorizar sua carreira política, uma vez que se colocam em uma posição de destaque no cenário legislativo, principalmente, em relação ao assunto da frente que coordenam (Araújo e Silva, 2016; Araújo e Silva, 2012).

As bancadas temáticas também merecem destaque, pois, assim como as frentes, exercem influências no processo decisório. Elas são suprapartidárias e não apresentam um registro formal. De acordo com Frade (1996), as bancadas são responsáveis por:

“defender interesses levados ao Congresso por grupos externos, agrupando parlamentares dos diversos partidos com envolvimento nos temas; auxiliar os grupos de pressão no processo de articulação com os parlamentares dos diversos partidos; atender demandas ordinárias dos grupos de pressão oriundas das bases dos parlamentares”), além de outras funções não estritamente relacionadas aos grupos.”(FRADE, 1996, p. 61).

Elas são formadas por um número maior de parlamentares, se comparadas às frentes, visto que costumam reunir legisladores que participam de várias frentes temáticas (Araújo, Testa e Silva, 2015). Além disso, segundo Araújo e Silva (2016), as bancadas

agregam um conjunto de temas e apresentam um campo maior de atuação, formando, portanto, um grande grupo. É possível que existam frentes que não se enquadrem em nenhuma bancada temática por conterem temas mais específicos, que não são abordados pelos grandes grupos. Os estudos acerca das bancadas enfrentam problemas semelhantes aos das frentes, pois não há uma linha metodológica estruturada. No caso daquelas, a falta de registro formal resulta na escassez de dados. Nesse sentido, é essencial a análise dos arquivos disponíveis sobre as reuniões da Câmara, bem como, a realização de entrevistas com agentes políticos estratégicos. Pode-se concluir que é de suma importância que se desenvolvam cada vez mais estudos, tanto sobre frentes quanto sobre bancadas parlamentares, pois é inquestionável o crescimento desses agrupamentos e a relevância deles no processo decisório do cenário político atual.

3- Metodologia

A metodologia aplicada nas pesquisas científicas varia conforme o objetivo do pesquisador. Segundo Gil (2010), como existem diversas técnicas a serem analisadas, o delineamento delas se torna um procedimento importante. Por delineamento, entende-se o planejamento da pesquisa que envolve a metodologia, a definição de objetivos, o ambiente em que a pesquisa será elaborada e a determinação das técnicas de coleta e análise de dados. O autor categoriza os delineamentos, sendo eles: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa experimental, ensaio clínico, estudo caso-controle, estudo de corte, levantamento de campo, estudo de caso, pesquisa etnográfica, pesquisa fenomenológica, teoria fundamentada nos dados, pesquisa-ação e pesquisa participante. É interessante notar que em uma única pesquisa pode estar presente mais de um tipo de delineamento, assim como podem existir pesquisas que não se enquadram em nenhuma dessas classificações.

Na pesquisa realizada sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, foram utilizadas duas formas de delineamentos: a pesquisa documental e o estudo de caso. A pesquisa documental é realizada através de materiais já publicados. Ela é importante para atribuir fundamentação teórica ao projeto, além de fornecer dados relevantes para as análises (BONI e QUARESMA, 2005). Já o estudo de caso consiste numa abordagem aprofundada de um ou poucos objetos e resulta, muitas vezes, em conclusões amplas, abrindo espaço para a definição de hipóteses (GIL, 2010). No delineamento do estudo de caso, é importante destacar as entrevistas, que foram

realizadas com agentes estratégicos afim coletar informações relevantes sobre a frente e possibilitaram as análises desenvolvidas ao longo da pesquisa.

3.1- Estudo de caso

Para Bruyne, Herman e Schoutheete (1977), a técnica do estudo de caso é importante por compilar um grande número de informações pelas quais é possível que se compreenda a totalidade de alguma situação. Essas informações viabilizam que o pesquisador tenha conhecimento sobre a situação e busque formular resoluções para os problemas relacionados ao assunto em questão. Essa técnica de pesquisa é adequada quando se pretende realizar uma investigação empírica sobre um assunto inserido em seu contexto da vida real (Yin, 2005).

Segundo Gil (2010), para realizar um estudo de caso, é necessário um conjunto de etapas que, não necessariamente, são seguidas de forma rígida. Pode-se citar: a formulação do problema, a definição das unidades-caso, a elaboração do protocolo, a coleta de dados, a análise e interpretação dos dados e a redação do relatório. A formulação do problema é uma etapa inicial do estudo. Conforme Creswell (2008), as questões iniciadas com “o que” ou “como” são observáveis em estudos de caso. Outro autor, Yin (2007), também considera as questões com “por que” comuns nessas modalidades de pesquisa.

Nesse trabalho, o “problema” se relaciona com a análise do funcionamento da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais e das possíveis interações com os demais atores no cenário político. As interações desses atores se dão tanto dentro do Congresso quanto fora dele. Dessa forma, poderia ser utilizada a expressão “como” para indicar o modo pelo qual a frente se expressa na política. O “problema” também abrange a pretensão de classificar a frente de acordo com a tipologia proposta por Araújo e Silva (2016), em que são apresentadas, conforme já exposto, três categorias para serem enquadradas a frente: as de abrangência, sendo amplas ou focalizadas; as de origem, classificadas em endógenas ou exógenas; e as de natureza de atuação, que podem ser *lobby* ou *advocacy*.

A definição da unidade-caso é uma etapa em que se insere uma situação em um contexto definido para, posteriormente, estudá-lo. No projeto em questão, observa-se um estudo de caso único, que engloba a análise de apenas uma frente, a Frente Parlamentar

pela Valorização das Universidades Federais. De acordo com Gil (2010), os casos únicos podem ser divididos em intrínsecos ou instrumentais. No intrínseco, o pesquisador busca fazer o estudo para aprofundar conhecimento sobre o caso, sem a busca pelo desenvolvimento de uma teoria. Já no instrumental, verifica-se um objetivo maior de aprimoramento do conhecimento de um determinado fenômeno ou, até mesmo, o desenvolvimento de teorias sobre o assunto. No caso em questão, pode-se classificá-lo como intrínseco, uma vez que a finalidade do estudo em si é obter o conhecimento sobre uma frente parlamentar. Entretanto, tal fato não impede que, no futuro, esse estudo contribua para o desenvolvimento de teorias sobre o tema referente às frentes parlamentares.

As técnicas de coleta de dados são imprescindíveis para que a pesquisa tenha credibilidade. Para Yin (2005), utilizar diversos métodos para se obter os dados é importante para que se garanta a qualidade desses dados e a validade do estudo. Segundo Gil, “os estudos de caso executados com rigor requerem a utilização de fontes documentais, entrevistas e observações (GIL, 2010, p. 119). No processo de coleta de dados da pesquisa, foram observados documentos que poderiam trazer informações gerais sobre a frente em estudo, o modo como ela atua no parlamento e sua interação com outros integrantes no âmbito político. As entrevistas fazem parte da etapa de coleta de dados, sendo uma forma de extrair, através de atores próximos à situação, informações importantes referentes à Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais.

Concomitantemente à coleta, são realizadas a análise e a interpretação dos dados. Para Gil, “a análise se inicia com a primeira entrevista, a primeira observação e a primeira leitura de um documento” (GIL, 2010, p. 122). Dessa forma, desde os primeiros dados observados, o pesquisador possui informações que podem ser analisadas e estudadas. A partir dessa etapa, segundo Gil (2010), são desencadeadas inúmeras outras, como, por exemplo, a codificação dos dados, o estabelecimento de categorias analíticas, a exibição dos dados, a busca de significados e a busca de credibilidade.

No estudo de caso referente à Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, realizou-se a codificação de dados. Nesse sentido, foram identificados os conceitos mais significativos nos documentos e nas entrevistas para que, posteriormente, pudessem ser executadas as análises sobre a frente. Os cuidados relacionados com a busca pela credibilidade no estudo de caso em questão também

merecem ser citados.

Assim, a escolha dos entrevistados foi estratégica. Foram selecionados os informantes mais ligados aos trabalhos da frente parlamentar: a coordenadora, a deputada Margarida Salomão (PT-MG), seu assessor e o secretário executivo da Andifes, associação que possui estreita relação com a frente. Todos eles foram solícitos em responder as perguntas, não havendo grandes problemas de acessibilidade até eles, o que facilitou o processo de coleta de dados. Além disso, os entrevistados apresentaram informações detalhadas, percebendo-se, assim, qualidade nos dados. As etapas descritas acima foram imprescindíveis para a execução do estudo de caso.

A última etapa do estudo de caso, segundo Gil (2010), é a preparação do relatório. O autor apresenta as diferentes estruturas redacionais para a execução dos relatórios. São elas: estrutura clássica, estrutura narrativa, estrutura descritiva, estrutura de construção de teoria e estrutura suspense. A estrutura utilizada no estudo foi a clássica, em que “[...] o relatório inicia-se com uma seção de Introdução, que é seguida pela Revisão Bibliográfica, Metodologia, Análise e Discussão dos Resultados e finalmente pela Conclusão” (GIL, 2010, p. 125).

3.2- Pesquisa documental

A pesquisa documental consiste na análise de fontes escritas, que apresentem conteúdos relevantes e que contribuam para se chegar a conclusões. Segundo Ludke e André (1986), essa análise pode ser considerada uma técnica importante para as pesquisas qualitativas, contribuindo com informações novas ou complementando outras que já foram extraídas de demais técnicas de pesquisa. No presente trabalho, foram analisados os documentos referentes à Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, proposições que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional e documentos complementares encontrados em sites de órgãos e associações.

Não foi encontrada nenhuma fonte virtual estruturada pela frente, como websites e páginas em redes sociais. Esse fator dificulta a coleta de dados, visto que os documentos e as notícias referentes a ela se encontram em diversos meios de comunicação e não há uma compilação deles em um veículo virtual e formal. Em entrevista, o assessor da coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) mencionou a dificuldade em manter um site, pois é necessária uma atualização constante e tempo para sua realização. Assim, os

documentos formais da frente foram encontrados, em sua maioria, no site oficial da Câmara dos Deputados, como, por exemplo, o texto de apresentação da frente, o requerimento de número 2.475/2015 para a sua criação e a conferência de assinaturas.

Além disso, é possível encontrar informações sobre a frente em materiais publicados em sites de notícias, o que possibilita informações complementares. Um exemplo de material adicional, que foi encontrado em sites de diversas organizações relacionadas à temática de educação pública, foi o “manifesto da frente”, apresentado primeiro momento em que ela foi formada, em 2013. Esse manifesto foi utilizado para extrair percepções sobre os objetivos principais que a frente tinha desde seu lançamento.

No site oficial da deputada Margarida Salomão (PT-MG), foi possível encontrar sua biografia. Por meio dessa, percebeu-se a relação da coordenadora com o tema da frente, evidenciando uma proximidade entre eles. No estudo de caso, a compreensão sobre as ações da deputada é importante para se fazer associações referentes a proposições que despertaram interesse da deputada e que, conseqüentemente, poderiam ser de interesse da frente. A biografia também traz informações sobre a atuação da Margarida Salomão antes de ser eleita deputada federal, ou seja, a carreira política desenvolvida enquanto militante do Partido dos Trabalhadores (PT) e reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Nesse sentido, constatou-se que ela fez parte da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Essa informação foi importante para se chegar à conclusão de que a associação foi um ator ativo no processo de criação da frente e, desde então, é o seu principal parceiro.

Para o estudo de caso, entender em que consiste a Andifes, sua atuação e seus interesses é importante, visto que essa associação possui uma relação constante com a frente. Portanto, o Plano de Desenvolvimento das Universidades Federais (PDU) foi utilizado como parte da análise documental. Esse plano foi estruturado pela Andifes e intitulado “Uma agenda de desenvolvimento para as Universidades Federais”. Ele contribuiu para a classificação da frente em endógena e exógena.

Por fim, na pesquisa documental, foram analisadas duas proposições em que se percebeu atuação de agentes relacionados diretamente com a frente, como a coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) e a Andifes. As referidas proposições são: a Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013, que: "Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação" e a Proposta de Emenda à Constituição n. 395/2014, que: "Altera a redação do inciso IV do

art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais". Para a análise da PEC 395/2014, foi utilizado o documento disponibilizado pela Andifes, referente a defesa da proposição feita pela associação.

3.3- Entrevistas

As entrevistas foram instrumentos essenciais para o desenvolvimento do trabalho, principalmente, para a coleta de dados. Existem diversos modelos de entrevistas que podem ser utilizados em pesquisas, como, por exemplo, entrevistas abertas, semi-estruturadas, estruturadas, com grupos focais, de história de vida e projetiva (BONI e QUARESMA, 2005). As entrevistas estruturadas são aquelas em que as perguntas são previamente formuladas e o entrevistador deve segui-las de forma estrita. Elas são realizadas, na maioria das vezes, por meio de questionários, podendo conter perguntas abertas e fechadas. Esse tipo de entrevista é muito utilizado em censos, pesquisas eleitorais e pesquisas de opinião. Além disso, resultam em respostas mais objetivas e conseguem abarcar um número maior de entrevistados, possibilitando um número grande de dados.

Segundo Boni e Quaresma (2005), nas entrevistas abertas, é apresentado um tema ao entrevistado que o desenvolve com liberdade, ao contrário do que ocorre nas estruturadas. Dessa forma, o entrevistador deve se manter apenas como ouvinte, interferindo somente quando for estritamente necessário. As entrevistas abertas são utilizadas quando se quer obter visões mais amplas e detalhadas sobre a questão pesquisada. Nas semi-estruturadas, todavia, o entrevistador possui um papel mais ativo, pois deve interferir a fim de encaminhar melhor a entrevista e pode, também, acrescentar mais questões conforme a necessidade. Elas são constituídas por perguntas abertas e fechadas elaboradas, anteriormente, pelo pesquisador. Aproximam-se de uma conversa informal, uma vez que o entrevistado, mesmo conduzido pelo entrevistador, possui liberdade para discorrer sobre o tema, opinando sobre ele da forma como desejar.

As entrevistas abertas e as semi-estruturadas dispõem de algumas vantagens: ambas possibilitam um maior aprofundamento dos temas, já que possuem mais tempo de duração e permitem que mais informações sejam captadas. Elas propiciam, também, uma importante aproximação entre o entrevistado e o entrevistador, o que pode acarretar relevantes trocas de informações. As desvantagens desses tipos de entrevista giram em

torno de limitações referentes ao entrevistador, como a falta de recursos e tempo (BONI e QUARESMA, 2005).

No presente trabalho, foram efetuadas entrevistas semi-estruturadas para o melhor desenvolvimento do estudo sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais. Elas foram realizadas em oportunidades diferentes com três entrevistados. A primeira entrevista foi com a coordenadora da frente, a deputada Margarida Salomão (PT-MG). Nesse primeiro momento, buscou-se informações mais gerais da frente, como, por exemplo, a origem da frente, os objetivos e as pautas principais, os atores envolvidos em sua criação e como são realizadas suas reuniões. Além disso, foram feitas perguntas mais específicas sobre as ações da deputada enquanto coordenadora da frente.

A segunda entrevista foi efetuada com o assessor da coordenadora da frente, por meio de perguntas mais específicas, visando uma melhor compreensão de sua atuação. O assessor apontou informações detalhadas sobre diversas questões da frente, principalmente, a relação dela com os grupos de interesse. Nesse sentido, destacou-se a atuação da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, a Andifes. Essa associação se apresenta como um grupo que exerce influência nas ações e nas demandas decorrentes da frente parlamentar no âmbito do Congresso Nacional. Além disso, as perguntas foram elaboradas em uma tentativa de encaixar a frente em tipologias criadas por Araújo e Silva, referentes à natureza de atuação, à abrangência e à categoria de origem (ARAÚJO e SILVA, 2016).

Após as informações inferidas na entrevista com o assessor da deputada Margarida Salomão (PT-MG), percebeu-se a necessidade de compreender melhor como é a relação da frente com a Andifes, já que as duas possuem um contato próximo. O melhor entendimento dessa relação é importante para se chegar a conclusões sobre a própria dinâmica da frente e como ela atua na defesa das demandas de grupos externos ao Congresso, que possuem interesses na temática proposta. A última entrevista foi realizada com o secretário executivo da Andifes e teve como principal objetivo compreender a forma como a frente lida com as demandas da associação.

Por meio das entrevistas, foi possível identificar proposições que despertaram o interesse tanto da frente quanto da Andifes. As PECs 290/2013 e 395/2014 foram citadas nas entrevistas com o assessor da coordenadora e com o secretário executivo da associação. Além das informações extraídas nas entrevistas, o site da Câmara dos

Deputados e o do Senado foram as principais fontes documentais referentes às Propostas de Emenda à Constituição. A observação de tais proposições também é importante para o conhecimento acerca da frente parlamentar. Desse modo, para o desenvolvimento do estudo de caso, foram analisadas as tramitações das proposições nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional. Apesar de se obter dados relevantes, essas análises resultam não resultam em conclusões objetivas, pois a atuação da frente é analisada por meio das ações de agentes políticos, os quais possuem relações com ela, durante o processo de tramitação das proposições.

4- Estudo de caso

A Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais foi lançada no dia 10 de dezembro de 2013 e a deputada Margarida Salomão (PT-MG) ocupou o cargo de presidente. Os deputados federais apresentaram, por meio de um manifesto, os objetivos iniciais da frente. Pode-se citar as lutas: para que a expansão das Universidades Federais seja acompanhada de recursos humanos, de infraestrutura e de custeio, para que o crescimento se dê de forma eficaz; pela valorização profissional do trabalho docente, administrativo e técnico; para que os estudantes, por meio de assistência estudantil, tenham garantidas condições de estudo e de permanência nas Universidades; pela consolidação das ações de internacionalizá-las e de permitir que elas acompanhem as mudanças tecnológicas do mundo contemporâneo; e pela regulamentação da autonomia universitária. Por fim, o manifesto expressa a necessidade do cumprimento do papel crítico das Universidades como provedoras da Inovação e da Sustentabilidade, essenciais para o desenvolvimento da nação, que visa os avanços na ciência, a acessibilidade universal dos cidadãos e a busca pela distribuição igualitária dos direitos (ANEXO I).

Em 2015, essa frente foi relançada com o nome de Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, sendo composta, nesse momento, por deputados e senadores. A deputada Margarida Salomão (PT-MG) continuou na liderança, como coordenadora pela Câmara Federal e a senadora Fátima Bezerra (PT-RN), pelo Senado. Para que se possa realizar a análise da frente, é importante compreender a relação que a coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) possui com a temática referente às universidades federais.

Conforme já exposto anteriormente, há três tipos de categorias em que as frentes podem ser classificadas: as de natureza de atuação, as de abrangência e as de origem. Durante a análise de dados da pesquisa, buscou-se enquadrar a frente nessas categorias. Nas próximas seções, serão abordadas as principais pautas e objetivos da frente, suas características, baseando-se nessas classificações, e sua atuação dentro do Congresso Nacional.

4.1- Relação da coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) com a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais

A coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) iniciou sua carreira política sendo secretária municipal de Administração e de governo da Prefeitura de Juiz de Fora entre 1983 e 1988. Entre os anos de 1994 e 1998, foi pró-reitora de Pesquisa na Universidade Federal de Juiz de Fora, promovendo um movimento de expansão da pós-graduação. Contudo, foi como reitora da UFJF durante dois mandatos, de 1998 a 2006, que Margarida Salomão se aprofundou na temática da educação pública de ensino superior. Ela se tornou suplente da 2º Vice-Presidente, Diretora-Geral Miriam da Costa Oliveira, quando o Reitor Oswaldo Baptista Duarte Filho, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), foi presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, em 2005 (ANEXO II).

No período em que foi reitora da UFJF, Margarida Salomão fez parte da criação do Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT) e da Agência do Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região, com a finalidade de aproximar a sociedade e a Universidade, na área do desenvolvimento. Em 1999, ela fomentou a criação de novos cursos de Engenharia de Produção e Turismo, como também quadriplicou as vagas de cursos noturnos, afim de permitir que pessoas que trabalhavam, pudessem conciliar suas rotinas com os estudos. Ela presidiu o Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora no momento em que foi decidido adotar o sistema de cotas sociais e raciais na Universidade. No campo da saúde, ela inaugurou, em 2006, o Centro de Atenção à saúde do Hospital Universitário da UFJF (CAS) (ANEXO II).

A deputada se filiou ao Partido dos Trabalhadores durante seu período como reitora, no ano de 2002. Em 2008, se candidatou a prefeitura de Juiz de Fora, mas perdeu, no segundo turno, para Custódio Mattos (PSDB – MG). Em 2012, perdeu novamente as

eleições para a prefeitura da cidade, também no segundo turno, para Bruno Siqueira (PMDB-MG). Nos anos de 2010 e 2014, ela se candidatou ao cargo de deputada federal de Minas Gerais, sendo eleita, no primeiro momento, como primeira suplente em sua chapa, devido ao quociente eleitoral e, no segundo momento, como deputada titular (ANEXO II).

Enquanto deputada federal, Margarida Salomão (PT-MG) apresenta como objetivo principal representar a cidade de Juiz de Fora e os municípios da região no âmbito nacional. Historicamente, ela possui uma relação próxima com movimentos sociais e sindicais e foi dirigente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) na cidade. Além disso, a deputada faz parte de diversas comissões no Congresso Nacional, como a Comissão de Ciência e Tecnologia, de Cultura e de Comunicação e Informática. Ela também integra comissões especiais, como foi o caso de sua participação na comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n 395-A, de 2014, do senhor Alex Canziani e outros, que “alterna a redação do inciso IV do art. 206 da constituição federal, referente à gratuidade do ensino públicos em estabelecimentos oficiais” e que possui relação com a temática da frente.

De acordo com as informações acima, pode-se perceber que a deputada possui uma militância firmada na área de educação, o que a fez se aproximar do tema da frente parlamentar em estudo. Segundo ela, sua experiência vivida das dificuldades que há em gerir uma instituição federal de ensino superior contribuiu para que se interessasse na defesa das pautas referentes à temática das Universidades Federais. Além disso, como já exposto, ela fez parte da diretoria da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que possui uma relação direta e constante com a frente. Por meio de entrevista, a deputada também destaca a questão suprapartidária da frente, em que há deputados dos mais diferentes partidos que estão interessados na defesa das universidades. Tal fato demonstra que essas instituições não são apenas um importante recurso da sociedade, mas, do ponto de vista dos mandatos e da disputa eleitoral, são um importante recurso político.

A presente pesquisa não tem por objetivo principal fazer uma análise aprofundada sobre a atuação da deputada no cenário político do Congresso Nacional. Contudo, não têm como dissociar o fato de que a proximidade da coordenadora com o tema da frente parlamentar possibilita extrair informações importantes sobre a atuação desta. Nesse sentido, verifica-se que muitas das ações da deputada são formas de articulações

relacionadas a temática da frente dentro do Parlamento, podendo fazer referência ao conceito de *agenda holder*.

No Brasil, como já foi mencionado, a Constituição Federal assegura ao Poder Executivo inúmeras prerrogativas que afetam diretamente a esfera legislativa. Dessa forma, o Executivo, juntamente com os líderes partidários, possui um importante papel na construção da agenda legislativa, consolidando a ideia de que existe uma preponderância desse poder em relação ao Legislativo. Araújo e Silva (2013), contudo, entendem que não se pode subestimar a atuação dos parlamentares, visto que muitos deles são atores relevantes em diversos processos legislativos que tramitam no Congresso Nacional.

Para Santos (1997), apesar de haver uma relação entre as prerrogativas do Executivo e a redução da capacidade do Legislativo de influenciar na formulação das políticas públicas, existe espaço para que os parlamentares executem ações individuais e independentes. Para Araújo e Silva (2013), eles podem ser grandes articuladores das matérias sobre as quais possuem interesses e, muitas vezes, podem formalizar tais articulações em textos que servirão de base para as leis. Tais autores consideram que, ao se dedicar a um ou mais projetos de lei, o parlamentar investe em seu capital político, o que pode refletir em benefícios e ganhos para sua carreira política. Ele pode obter conquistas no âmbito eleitoral, tornar-se um parlamentar “especialista”, ou seja, ser um interlocutor sobre algum tema dentro do Congresso, obter prestígio dentro do seu partido ou do seu grupo partidário e ser nomeado para cargos importantes, como compor mesas diretoras e presidir comissões.

Pode-se considerar *agenda holder* “o parlamentar que está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e que serve de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em uma das Casas do Congresso” (ARAÚJO e SILVA, 2012, p. 69). Ele pode ser o relator, o autor ou apenas um parlamentar que possui interesse e conhecimento sobre um tema específico e que realiza negociações políticas referentes às matérias de seu interesse. Dessa forma, um *agenda holder* “[...] centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos” (ARAÚJO e SILVA, 2013, p. 292).

A deputada Margarida Salomão foi autora da PEC 290/2013, que "Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação". Nas entrevistas com seu assessor e com o diretor-executivo da Andifes, as menções a essa proposta de emenda à Constituição, transformada na Emenda Constitucional 85/2015, indicam que ela foi de interesse da frente e que a coordenadora se apresentou como uma grande articuladora da matéria dentro do Congresso Nacional.

Portanto, verifica-se que Margarida Salomão possui uma proximidade com o tema relacionado à educação de nível superior desde antes de ser eleita deputada federal. Enquanto deputada, ela tornou-se interlocutora da temática e coordenadora da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, o que indica que há um forte interesse em relação às questões que circulam no Congresso Nacional sobre as instituições públicas de ensino superior ou as que afetam os seus interesses. Dessa forma, percebe-se que a atuação da parlamentar se aproxima das características de um *agenda holder*.

4.2- Principais objetivos e pautas da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais

Para compreender os principais objetivos e pautas da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, foi importante analisar as entrevistas realizadas com a coordenadora da frente e com seu assessor. Segundo a deputada Margarida Salomão (PT-MG), na época em que a frente foi criada, estava havendo um processo de expansão e de interiorização das universidades federais. A expansão, apesar de ser algo positivo, trouxe consigo a problemática da falta de infraestrutura não só física, como também humana. A criação de novos cursos e a ampliação de outros implicaram a necessidade de contratar mais professores e mais funcionários da parte técnica e administrativa. Além disso, o espaço físico precisou se adequar a essa expansão, como, por exemplo, a construção de novos laboratórios e novas salas de aula. No processo de interiorização, as Universidades foram se deslocando para regiões que, muitas vezes, não tinham condições de receber os cursos. Portanto, era importante haver uma adequação dessas regiões ao novo contexto em que as universidades estavam inseridas.

Os objetivos da frente, de acordo com a coordenadora, estão voltados para a consolidação das universidades federais como um sistema nacional de universidade. Elas, na medida em que articulam a pesquisa com o ensino e a extensão, possuem um protagonismo dentro da educação superior no Brasil. Em entrevista, a deputada Margarida Salomão (PT-MG) questiona o sistema de ensino privado, qualificando-o como desigual. Apesar de haver instituições privadas de excelência, em que a pesquisa e o ensino andam juntos, percebe-se que elas, em sua maioria, acabam por negligenciar as questões de ensino e, principalmente, de extensão. As universidades federais, dessa forma, apresentam o papel de abranger todas as unidades da federação e de disseminar a importância da extensão e da pesquisa no território nacional. A expansão se consolida a partir de mudanças internas nas unidades, da interiorização e da criação de novos *campi*.

A frente, para a deputada, possui a tarefa de apoiar as universidades federais para que estas executem seus projetos e consolidem suas expansões. Segundo ela, as instituições públicas de ensino superior possuem meios para criar novos cursos. No entanto, o mais difícil é qualificar o curso e garantir a sua sobrevivência. Nesse sentido, as universidades em questão precisam de suporte no âmbito político para executar seus objetivos enquanto instituições que prezam pela qualidade do ensino. A renovação da frente na 55ª legislatura, conforme constatado pela coordenadora Margarida Salomão (PT-MG), demonstra uma mudança no contexto, já que, anteriormente, o enfoque principal era o de sustentar a expansão e, no contexto atual, é importante preservá-la. Entretanto, a deputada entende que, desde o governo da presidente Dilma Rousseff, a preservação da expansão já era uma preocupação que estava se tornando frequente. Após o impeachment, as universidades vêm enfrentando uma redução premente dos recursos de que necessitam para levar adiante o processo de expansão e, principalmente, sua sustentação.

No texto de apresentação da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, também estão contidos alguns objetivos da frente, como o assessoramento das universidades federais e o aperfeiçoamento desse sistema de ensino (ANEXO III). Além disso, o texto aponta que a frente, juntamente com as instituições públicas de ensino superior, deve contribuir com a execução o Plano Nacional de Educação (PNE), encontrado na Lei nº 13.005/ 2014 em que são apontadas vinte metas, estratégias e diretrizes para a política educacional brasileira nos próximos dez anos.

A pauta atual da frente é defender essa expansão que foi feita, mas que não está concluída. A coordenadora Margarida Salomão (PT-MG) diz que a frente realiza articulação interna e articulação entre as universidades, levando-se em conta as diferenças existentes entre elas. Contudo, há um forte consenso entre todas as instituições de que não se pode retroceder nos avanços da expansão. As reuniões são realizadas, de preferência, no período em que os reitores estão presentes. É importante que eles atualizem constantemente a pauta que querem destacar para que a frente possa atuar em prol dos interesses universidades federais.

A deputada apresenta, durante a entrevista, os principais grupos políticos que apoiaram a criação da frente, como a FAUBRA, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e movimentos em geral no campo da educação. Contudo, tanto a coordenadora quanto seu assessor atribuíram uma atenção especial à Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Essa associação será abordada, de forma mais detalhada, nas próximas seções, visto que ela é imprescindível para a compreensão das características e da atuação da frente.

4.3- Ampla ou focalizada?

Araújo e Silva (2016) apresentam dois fenômenos observáveis no processo de formação das frentes: os fenômenos de aglutinação, em que ocorre a união de temas de várias frentes, e segmentação, quando novas frentes são criadas com temas que derivam de assuntos de outras. Segundo o assessor da coordenadora, existia a necessidade de se ter um veículo que fizesse a interlocução entre o Congresso e as universidades públicas. Apesar da existência da Comissão de Educação e da Frente Parlamentar em Defesa da Educação, havia um sentimento de que as universidades federais necessitavam de ter uma representatividade mais forte junto aos organismos institucionais. Na visão do assessor, as discussões na Comissão de Educação eram muito amplas e, muitas vezes, as demandas da educação pública de ensino superior não eram tratadas com prioridade. Dessa forma, a falta de representatividade nos veículos de representação já existentes impulsionou a

criação da frente. Ela seria uma segmentação da Frente Parlamentar em Defesa da Educação, pois se verifica como um subconjunto do tema “educação”.

Sobre a abrangência, Araújo e Silva (2016) destacam as categorias de frentes amplas e a de frentes focalizadas. De acordo com o assessor da deputada Margarida Salomão (PT-MG), a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais possui um público específico, que não apresenta mutação. Ela possui uma certa abrangência de tema, pois não são debatidas apenas as pautas das universidades públicas. A frente precisa estar inserida no debate do que a educação representa para o desenvolvimento nacional e, também, no debate de como a ciência e a tecnologia vêm sendo pautadas como questões importantes.

Há indícios de que a frente se predispõe a apoiar as instituições públicas de ensino superior e públicos-alvo identificáveis no próprio texto oficial de apresentação da frente, na medida em que:

“a interlocução permanente entre as universidades e o parlamento, por intermédio da Frente Parlamentar, pretende viabilizar meios para que todo este Sistema avance, superando desafios em relação à expansão, orçamento, qualidade, redução das assimetrias regionais, internacionalização, democratização do acesso e a valorização das carreiras docente e dos técnico-administrativos” (ANEXO III).

Os principais movimentos que a frente constrói, no Congresso e no governo, acabam sendo, majoritariamente, vinculados a setores específicos vinculados às universidades federais. Portanto, com base nas informações obtidas pelas entrevistas e pela análise do texto de apresentação da frente parlamentar, pode-se concluir que ela seria uma frente focalizada.

4.4- Exógena ou endógena?

Araújo e Silva (2016) classificam as frentes como endógenas ou exógenas, de acordo com o contexto pelo qual se deu o processo de criação delas. As frentes endógenas, sendo originadas por iniciativas provenientes do Congresso Nacional, apresentam um caráter mais ativo no sentido de atuação política. Em contrapartida, as exógenas são formadas por demandas externas e são facilmente identificáveis por possuírem, até mesmo antes da formalização das frentes, um cenário favorável dentro do Poder Legislativo para suas demandas.

A análise documental e as entrevistas foram fundamentais para a classificação da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais em endógena ou exógena. Percebeu-se que a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) foi um importante agente no processo de criação da frente e, portanto, é interessante compreender o que é essa associação e como ela atua no cenário político.

A Andifes foi criada em 23 de maio de 1989 e representa, de forma oficial, as universidades federais, realizando a interlocução delas com o governo, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade civil. São, ao todo, 67 instituições federais distribuídas pelos estados da Federação, que se dividem em: 63 universidades federais, 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e 2 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). De acordo com o artigo segundo do estatuto da associação, são objetivos desta a promoção da integração, a valorização e a defesa das instituições federais de ensino superior e a representação delas, inclusive no campo judicial.

“[...]”

Art. 20 - São objetivos da Andifes:

- I - A integração das instituições federais de ensino superior, sua valorização e defesa;
- II - A representação do conjunto de suas filiadas, inclusive judicial, exercida na forma prevista no art. 10, in fine, deste Estatuto, e ainda, com observância do disposto no inciso XIII do artigo 10”.

Fonte: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Estatuto_Andifes.pdf

As atividades desenvolvidas pela Andifes, que estão expressas no artigo terceiro de seu estatuto, se dividem em: promover estudos e projetos por meio de conferências, congressos, seminários e demais eventos; fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre as instituições de ensino e pesquisa com entidades culturais, tecnológicas, científicas, tanto no âmbito nacional quanto internacional; articular com entes públicos nos campos federais, estaduais e municipais; e assessorar às instituições federais de ensino superior nas questões político-administrativas, jurídicas e técnicas, relacionadas a problemas internos à Associação e externos, relacionados com os poderes públicos. A Andifes é subdividida em órgãos que possuem funções específicas, como o

Conselho Pleno, o Diretório Nacional, o Conselho Fiscal, a Diretoria Executiva e a Secretaria Executiva, além de possuir fóruns e colégios deliberativos.

Em entrevista, o assessor da deputada Margarida Salomão (PT-MG) destaca a associação como importante incentivadora no processo de criação da frente. Como já mencionado, a deputada fez parte da diretoria quando foi reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). A constante relação da coordenadora com os reitores no campo nacional contribuiu para que se pensasse, conjuntamente, em uma frente que dialogasse com as universidades federais. Nesse momento, foi aberto o diálogo com demais movimentos de professores, de técnicos, de estudantes e, também, com outros parlamentares. De acordo com o assessor, a temática da frente faz parte de uma agenda que desperta interesse de muitos deputados e senadores, o que contribuiu para estimular ainda mais sua criação.

O texto de apresentação da frente, apresentado em 11 de março de 2015, no momento do relançamento, cita a associação como promotora da proposta de expansão das universidades federais. De acordo com o texto, “esta proposta resultou em uma série de medidas legislativas, que criaram cargos e ampliaram o orçamento das Universidades Federais, sendo apoiadas e aprovadas decisivamente por todos os partidos no Congresso Nacional” (ANEXO III). As atividades da frente, conforme o texto de apresentação, deveriam ser baseadas na articulação entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento das Universidades Federais (PDU). Esse último, definido através de um documento chamado “Uma agenda de desenvolvimento das Universidades” e estruturado pela Andifes, foi entregue para Dilma Rousseff, na época em que era presidente do Brasil.

O PDU foi construído por meio de diálogos entre as universidades, a comunidade científica, pessoas especializadas e integrantes do Congresso Nacional. Além disso, órgãos governamentais, como o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação, tiveram um papel importante na elaboração do plano. O documento que formalizou o PDU, em um primeiro momento, apresenta a importância das universidades federais como produtoras [...] “de conhecimentos, tecnologia e inovação, além de colaborar na ampliação da qualificação de recursos humanos e das práticas pedagógicas para os diversos níveis da educação” (ANEXO IV).

Segundo o documento, as universidades, por meio dos processos de expansão viabilizados pelos governos Lula e Dilma, vêm cumprindo seus papéis como grandes

impulsionadoras do desenvolvimento nacional. Essas instituições, por meio de investimentos, entraram em um processo de crescimento, em que se verificou o aumento do número de vagas e a democratização do acesso ao ensino superior público. Após esse processo, são necessários novas instituições e novos cursos, por meio de novos campi, para que se avance na consolidação das universidades federais, dando continuidade ao crescimento qualitativo e quantitativo (ANEXO IV).

A estrutura do projeto em questão baseia-se em uma agenda formada por seis dimensões: desenvolvimento nacional, desenvolvimento regional, inovação tecnológica, internacionalização, formação de professores e educação à distância. Essas duas últimas diretrizes são consideradas dimensões transversais, enquanto as demais são prioritárias. O plano também incentiva que cada universidade elabore uma Agenda de Desenvolvimento, tendo como base um diagnóstico elaborado juntamente com o MEC e acompanhando o PNE (ANEXO IV).

O diretor executivo da Andifes entende que o processo de expansão das universidades federais ocorreu por uma vontade política, porém não seguiu um critério político e técnico. Dessa forma, não havia sido feita uma análise sobre a forma como as universidades estavam se expandindo, muito menos para onde. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi uma forma de atribuir mais tecnicidade a expansão, com ações como ampliar a oferta de cursos noturnos, aumentar o número de vagas nos cursos de graduação, promover e incentivar de inovações pedagógicas e o combater à evasão das universidades federais.

Todavia, foi com o Plano de Desenvolvimento das Universidades Federais que se pensou em estruturar de forma mais técnica e estratégica o processo de expansão. Segundo o diretor executivo da Andifes, era necessário que cada instituição elaborasse o seu plano estratégico, chamado de PDI, respeitando a autonomia e o perfil de cada instituição. Desse modo, permite-se que toda universidade federal tenha a possibilidade de se expandir, mas de formas e em momentos diferentes. O PDU busca superar as desigualdades regionais e atribuir uma visão sistêmica das universidades. Os objetivos principais são financiar de forma equivalente a ampliação, com respeito a vocação de cada região, a autonomia e a ideia de territorialidade.

Apesar de cada instituição possuir o seu plano de desenvolvimento, o governo federal não absorveu o PDU como política pública, sendo uma proposta da Andifes que ainda é pendente. A associação, entretanto, espera que a frente atue em prol do plano,

apresentando uma visão nacional, visto que ela é composta por deputados e senadores de diversas regiões brasileiras e partidos políticos. Para o diretor executivo da Andifes, ela já possuía uma atuação permanente no cenário político, independentemente da existência ou não da frente parlamentar. Para a associação, portanto, a formação da frente é uma ação vantajosa, pois ela se apresenta como um veículo facilitador de interlocução dentro do Congresso Nacional. O fato do PDU estar expresso no texto de apresentação da frente é um forte indício de que a Andifes foi, possivelmente, um ator ativo no processo de criação.

O diretor executivo entende que a associação possui uma relação, política e funcionalmente, muito próxima da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais. Para ele, a ação da associação no Parlamento possui uma ligação natural com essa frente, visto que os interesses que esta defende estão diretamente relacionados com os da associação. Segundo ele, era possível perceber, também, que havia parlamentares que se envolviam, individualmente ou em parcerias, em defesa de posicionamentos e de interesses da Andifes, como a deputada Margarida Salomão (PT-MG) e a senadora Fátima Bezerra (PT-RN). Dessa forma, chegou-se à conclusão de que seria mais lógico e necessário que esse conjunto de parlamentares, que agiam, voluntário ou vocacionalmente, em defesa dessa educação, se unissem para a formação da frente. Essa união daria mais eficácia e eficiência aos objetivos da associação dentro do Parlamento, avançando as pautas que lhe interessariam e indo contra as pautas que restringiriam a expansão do ensino superior federal e gratuito.

Portanto, a criação da frente surge com o intuito de construir uma visão sistêmica que englobasse as duas casas do Congresso. Era necessário um coletivo plural que levasse adiante os interesses em defesa do tema e que tivesse como prioridade as políticas relacionadas a ele. Conforme já mencionado, a criação da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais esteve atrelada à Andifes, sendo a Associação um agente ativo nesse processo. Portanto, pode-se classificar a frente como exógena, por ter sido formada por meio de uma demanda externa ao Congresso Nacional.

4.5- *Lobby ou advocacy?*

A classificação sobre as estratégias usadas pelas frentes se refere, de acordo com Araújo e Silva (2016), à natureza de atuação, podendo ser diferenciadas em frentes de

lobby ou de *advocacy*. O termo *advocacy* é mais amplo do que o *lobby*, por estar atrelado à concepção de difundir ideias e mobilizar um grande número de pessoas. Já o termo *lobby* volta-se para as ações de grupos específicos, que possuem uma área de atuação e interesses determinados. Dessa forma, as frentes classificadas em frentes de *advocacy* apresentam temáticas mais gerais, que procuram abranger grandes parcelas da sociedade. Em contrapartida, as frentes de *lobby*, por focarem em grupos de interesse específicos, não pretendem mobilizar e impactar a sociedade civil de forma geral.

Para realizar a classificação da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, as entrevistas realizadas com a coordenadora da frente, com o seu assessor e com o diretor executivo da Andifes foram fundamentais. Na entrevista com a deputada Margarida Salomão (PT-MG), pode-se extrair informações mais gerais da frente, como os seus principais objetivos, suas pautas e sua atuação no cenário político do Congresso. A deputada, conforme já exposto anteriormente, citou os atores políticos que apoiaram a criação da frente, como, por exemplo, a Andifes, o ANDES, a UNE e o PROIFES. Todavia, percebeu-se que ela atribuiu um enfoque maior na Andifes, sendo a associação uma organização formada pelos reitores e ligada, diretamente às universidades federais.

Na entrevista realizada com o assessor da deputada, foram feitas perguntas mais objetivas sobre a frente e sua relação com outros atores políticos. Segundo o assessor, o objetivo da frente parlamentar é conseguir unificar uma agenda de lutas e de demandas de reitores, professores e estudantes, que vá além das questões abordadas pela esquerda. A temática da frente é de cunho social e está muito atrelada às lutas veiculadas pelos partidos e grupos de esquerda. Contudo, por ser um agrupamento formado por deputados de diferentes partidos, busca-se englobar outros posicionamentos políticos, tendo sempre como prioridade a defesa dos interesses das universidades federais.

A frente, portanto, possui uma federação de grupos de interesse bem específicos, que, por meio de movimentos e pelas agendas do próprio Congresso, buscam apresentar suas demandas. Essas demandas decorrem das relações construídas entre os estudantes, os professores, os reitores, os servidores técnicos e os próprios parlamentares que se identificam com o tema. Além disso, elas podem ser demandas parlamentares, como é o caso de interesse na tramitação de proposições, ou podem estar relacionadas a negociações com o governo, como é o caso da negociação de greve.

A frente tem como tarefa intermediar essas relações e captar as demandas provenientes desses grupos específicos. O assessor expõe que, nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff, a intervenção da frente tinha como objetivo tentar desobstruir diálogos, apontando para os governos as demandas que deveriam ser atendidas. No governo de Michel Temer, todavia, a frente atua para pressionar e garantir as conquistas que já foram consolidadas nos últimos anos. Através desse posicionamento, pode-se inferir que o assessor da deputada considera que a mudança de governo, por consequência do *impeachment* de Dilma Rousseff, foi prejudicial para a atuação da frente parlamentar, visto que houve uma mudança de foco.

Por meio das declarações do assessor da deputada Margarida Salomão (PT-MG), pode-se perceber, também, que a criação da frente parlamentar teve participação de grupos específicos. É importante, portanto, salientar que, tanto a coordenadora da frente quanto seu assessor, destacaram a atuação da Andifes desde o princípio da formação da frente. Esse fator demonstra que, apesar do possível contato com outros grupos de interesse, a associação dos reitores apresenta-se como protagonista, se fazendo presente nas discussões das demandas da frente e acompanhando suas ações.

O assessor da coordenadora da frente expõe que não são debatidas apenas as pautas das universidades públicas, pois essas pautas estão inseridas em um contexto mais geral, sendo influenciadas por ele. Todavia, os movimentos que a frente constrói no Parlamento e no governo estão sempre vinculados aos setores relacionados ao ensino público superior. Portanto, de acordo com as observações realizadas ao longo da pesquisa, a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais apresenta características de uma frente de *lobby*. Além de realizar contato direto com os tomadores de decisão, ela pretende defender questões direcionadas a grupos específicos. Ademais, a frente não apresenta um objetivo de impactar a sociedade e promover grandes debates. Os objetivos de suas ações e suas demandas são pontuais, fazendo com que a frente atue conforme a necessidade e por influência dos grupos de interesse que possuem relação com o tema, especialmente da Andifes.

4.6- Avaliação e atuação da frente

Como já foi exposto, a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais apresenta, em suas relações externas ao Congresso Nacional, uma

proximidade com grupos organizados que possuem temáticas voltadas para a educação. Nesse sentido, a Andifes se destaca como a associação que é mais próxima da frente, possuindo, muitas vezes, uma agenda conjunta e interesses convergentes. Sobretudo, é importante compreender a atuação da frente em questão dentro do âmbito do Legislativo. Tal tarefa é, de certa forma, desafiadora, pois não há documentos específicos que explicitam as atividades da frente dentro do Congresso. Assim, o estudo sobre como a frente atua pode ser realizado por meio de análises das proposições que apresentam temáticas de interesse dela.

Através de entrevistas, foi possível identificar duas proposições que foram alvos da frente nos últimos anos: a Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013 e a Proposta de Emenda à Constituição n. 395/2014. O assessor da coordenadora da frente mencionou as duas PECs, acrescentando que a PEC 290/2013 foi de autoria da deputada Margarida Salomão (PT-MG) e que a PEC 395/2014 foi defendida pela Andifes. Essa última informação, além de ser mais um fator que demonstra a proximidade entre a frente e a associação, foi confirmada pelo próprio diretor executivo da Andifes. Em entrevista, ele afirma que ambas as PECs tiveram o apoio da associação. Pode-se perceber a atuação da frente em relação a essas proposições por meio de informações contidas nos teores delas e nas suas tramitações.

A PEC n. 290/2013 é de autoria da deputada Margarida Salomão (PT-MG) e, como mencionado anteriormente, tornou-se Emenda Constitucional (85/2015). Ela foi apresentada no dia 7 de agosto de 2013 pela deputada e, em seu texto, são expostos os objetivos de alterar e de acrescentar à Constituição Federal dispositivos referentes às atividades de ciência, tecnologia e inovação. Como justificativa, a autora expõe que era necessária uma atualização dos dispositivos constitucionais que abarcam o tema. Percebeu-se um esgotamento dos veículos convencionais que promoviam o desenvolvimento social e econômico, como, por exemplo, o modelo de substituição de importações e o modelo de financiamento da produção através de subsídios de capital de instituições financeiras públicas e de fundos de pensão.

Dessa forma, a PEC 290/2013 tem por objetivo retomar o estímulo à pesquisa e à criação de novas tecnologias para impulsionar o desenvolvimento nacional. As modificações, por meio do acréscimo dos termos “ciência”, “tecnologia” e “inovação”, seriam formas de criar oportunidades para a integração de instituições que desenvolvem pesquisas tecnológicas e de novas empresas que se encaixam em um contexto mais atual

de expansão e de desenvolvimento. Ademais, visa-se a criação de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação, que promova a coordenação das ações de entidades públicas e privadas.

O diretor executivo da Andifes entende que a proposição é importante para as Universidades Federais, pois os termos acrescentados, principalmente a “inovação”, agrega valor a essas instituições. A inovação está diretamente relacionada com o ensino, a pesquisa e a extensão. Segundo ele, o fato de constar esses termos na Constituição permite toda uma organização infraconstitucional que viabiliza a inovação com novas regras de relacionamento com o setor produtivo dentro da própria ciência e tecnologia. Como decorrência da PEC 290/2013, está sendo promovido um debate intenso acerca de um Código de Ciência e Tecnologia, em que se verifica a atuação da deputada Margarida Salomão.

Nesse sentido, alterou-se a Constituição Federal para acrescentar os termos “ciência”, “tecnologia” e “inovação” para, posteriormente, permitir, induzir e facilitar a interação das universidades federais com os setores produtivos. A criação de normas legais que viabilizem esse processo se mostra como estratégia para que as instituições públicas tenham prerrogativas para realizar suas ações e demandas. O código, na forma da Lei 13.243/16, foi sancionado em 2016 e, segundo o diretor executivo da Andifes, percebe-se avanços em sua implementação, através de debates intragoverno. A Lei 13.243/16 incentiva a pesquisa científica, facilita processos licitatórios, aumenta o tempo que os professores universitários devem se dedicar à extensão e à pesquisa, dentre outras questões relevantes para as instituições públicas de ensino superior.

A deputada Margarida Salomão (PT-MG), juntamente com o deputado Sibá Machado (PT-AC), discutiu a matéria na comissão especial criada para proferir parecer sobre a proposição. A atuação da deputada, enquanto autora da matéria, pode ser uma reflexão sobre a forma como a frente se posiciona sobre o tema. Além disso, de acordo com a entrevista, a Andifes mostrou-se, também, a favor da proposição, evidenciando a importância dela para os interesses das instituições públicas de ensino superior. Portanto, pode-se perceber que a PEC 290/2013, de autoria da coordenadora da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, contribuiu a para viabilização de mudanças legais sobre assuntos relevantes para as universidades federais.

Outra proposição, que foi mencionada nas entrevistas, foi a PEC n. 395/2014, do deputado Alex Canziani (PTB-PR). Ela foi apresentada em 9 de abril de 2014 e tinha por

objetivo alterar o inciso IV do artigo 206 da Constituição Federal. A PEC estabelece que o ensino público em estabelecimentos oficiais de educação básica e de nível superior, em caso de cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado, deve ser gratuito. Nesse sentido, ela visava retirar da Constituição o princípio de gratuidade das atividades de extensão que se enquadram em cursos de treinamento, de aperfeiçoamento e de especialização realizados em estabelecimentos oficiais. Em sua maioria, a demanda por essas atividades provém de grupos do mercado produtivo e elas são desenvolvidas para qualificar profissionais de organizações específicas. Segundo o autor da matéria, os recursos adquiridos através desses cursos são uma importante fonte de renda para as instituições públicas de ensino superior.

Durante a tramitação da proposição, foi aprovado o requerimento do deputado Cleber Verde (PRB-MA) que solicitava uma audiência pública com a participação de representantes da Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Ensino Superior), da ABRUREM (Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais), do FOPROP (Fórum de Pró-Reitores de Pós-Graduação e Pesquisa), da AGU (Advocacia-Geral da União), da UEMA (Universidade Estadual do Maranhão) e a Professora Cláudia do Rosário Vaz Morgado. A reitora Ângela Maria Paiva Cruz, presidente da Andifes, em nome da associação manifestou-se favorável à aprovação da PEC 395/2014, na forma do texto aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados.

O texto que foi para o segundo turno de votação obteve alterações em relação a sua proposta original. Nesse sentido, de acordo com a PEC 395/2014, na forma de Substitutivo adotado pela Comissão Especial, o inciso IV do Art. 206 da Constituição Federal seria:

“Art.206

.....
IV- gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, salvo, na educação superior, para os cursos de extensão e de pós-graduação *lato sensu*, exceções para as quais se faculta sua oferta não gratuita, respeitada a autonomia universitária”.

A matéria não foi aprovada na votação em segundo turno no Plenário, contudo, é importante notar que houve atuação da Andifes durante o processo decisório. Em entrevista, o diretor executivo da associação confirma o posicionamento favorável pela aprovação da proposição. Segundo ele, a Andifes apoiou a Proposta de Emenda à Constituição, pois era uma demanda das universidades, verificada através do Conselho

de Reitores. Apesar de não ser uma unanimidade entre os reitores, aqueles que não foram favoráveis, eram contra a mudança na Constituição Federal, mas não contra a cobrança dos cursos de extensão e de pós-graduação *lato sensu*. De acordo com o diretor executivo da associação, esses cursos já são cobrados há anos, todavia, o Ministério Público começou a questionar essa cobrança por causa da gratuidade das instituições. Dessa forma, a posição da Andifes é de que, para resolver o problema legal, era necessário mudar a norma e, por isso, apoiou a PEC.

Na entrevista com o assessor da coordenadora da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, a PEC 395/2014 também foi mencionada como proposição que obteve a atenção da frente. O assessor cita a defesa da Andifes, evidenciando ainda mais a relação existente entre a associação e a frente. É possível perceber uma clara convergência de interesses entre elas e uma atuação que, muitas vezes, pode ser considerada de forma conjunta.

5- Conclusão

O estudo de caso sobre a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais foi desenvolvido por meio de análises das entrevistas realizadas com os atores políticos que apresentam relações diretas com a frente e dos documentos que continham informações importantes sobre a temática em questão. A partir dessa pesquisa, pode-se concluir que a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais apresentou, no processo de sua criação, influências de grupos de interesse que possuem relação com o tema do ensino público superior. Pelas entrevistas e pela análise documental, a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes) se destacou como um grupo que, além de impulsionar a criação da frente, permaneceu em contato direto com ela. É possível observar que muitas demandas dos dois agrupamentos são convergentes, o que possibilitou que se chegasse a certas conclusões sobre a frente, relevantes para a compreensão de como ela atua no cenário político do Congresso Nacional.

Em um primeiro momento, foi observada a relação da coordenadora da frente parlamentar Margarida Salomão (PT-MG) com a temática da educação pública de ensino superior. Nesse sentido, é interessante destacar que a deputada, antes de compor o Legislativo, já possuía contato com o tema, sendo reitora da Universidade Federal de Juiz

de Fora e fazendo parte da diretoria da Andifes. Em entrevista, ela realçou que sua atuação enquanto reitora foi importante para que inserisse as questões e as demandas referentes às universidades federais em sua agenda, quando foi eleita deputada federal. A proximidade de Margarida Salomão (PT-MG) com o tema da frente parlamentar em estudo contribui para a ideia de que a deputada atue como um *agenda holder*, visto que se destaca como um agente político que articula a temática dentro do Parlamento, sendo coordenadora da frente e autora da PEC 290/2013.

Em um segundo momento do estudo de caso, foram citados os principais objetivos e pautas da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais. Por meio da entrevista com a coordenadora, observou-se que a viabilização e a consolidação da expansão das universidades federais são grandes objetivos da frente. O texto de apresentação também contém informações sobre seus objetivos, como, por exemplo, assessorar as universidades federais e promover o aperfeiçoamento do sistema de ensino superior gratuito. Além disso, a frente deve contribuir com a execução do Plano Nacional de Educação (PNE). Pelas entrevistas, concluiu-se que ela realiza a articulação interna e a articulação entre as universidades, levando-se em conta as particularidades de cada uma.

Para que fossem observadas as características principais da frente, foi utilizada a tipologia proposta por Araújo e Silva (2016). De acordo com ela, a primeira classificação abordada foi referente à abrangência, cujas frentes são divididas em duas categorias: amplas e focalizadas. Foi constatado que a frente possui públicos-alvo identificáveis e suas ações são voltadas para setores específicos associados às demandas das universidades federais. Dessa forma, a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais se encaixaria na categoria de frente focalizada. Além disso, verificou-se que ela seria uma segmentação provinda de outra frente, já que abrange um tema que é subconjunto de um outro tema maior, no caso, o da “educação”.

A segunda classificação apresentada no estudo de caso foi sobre a origem das frentes, podendo ser exógenas ou endógenas. Por meio da análise documental, percebeu-se que, no texto de apresentação da frente apresentado no seu relançamento, a Andifes é citada como provedora da proposta de expansão das universidades federais. Nesse sentido, cita-se, também, o Plano de Desenvolvimento das Universidades Federais (PDU), em que são expostas diretrizes que devem ser seguidas para que ocorra o desenvolvimento das universidades.

Por meio das entrevistas realizadas, principalmente com o assessor da deputada

Margarida Salomão (PT-MG) e com o diretor executivo da Andifes, fica claro que esta esteve presente no momento de criação da frente. De acordo com o diretor executivo, associação já possuía uma ação constante no Congresso Nacional, antes mesmo da formalização da frente. A formação da frente se mostrou como um meio mais eficaz e eficiência para que a Andifes defendesse suas demandas dentro do Parlamento. Desse modo, é possível inferir que a frente em estudo é exógena, pois seu processo de criação obteve influência de demandas externas ao Congresso, sendo impulsionada, principalmente, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

A terceira classificação das frentes proposta por Araújo e Silva (2016) se refere à natureza de atuação, em que subdividem em frentes de *lobby* e de *advocacy*. A Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais possui uma federação de grupos de interesse que apresentam relação com o tema. Eles apresentam suas demandas, que são estruturadas a partir das interações entre os estudantes, os professores, os reitores, os servidores técnicos e alguns parlamentares. A coordenadora da frente apresentou, durante sua entrevista, os principais grupos que apoiaram a criação da frente, como, por exemplo, a Andifes, a FAUBRA, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e movimentos sociais do âmbito educacional.

Todavia, a Andifes foi o agrupamento que se destacou por apresentar um contato mais próximo com a frente. Ademais, as pautas e as demandas da frente parlamentar em estudo voltam-se para questões relacionadas ao ensino público superior. Dessa forma, os objetivos da frente são pontuais e visam defendem os interesses de setores específicos vinculados à temática da educação, mais especificamente das instituições públicas de ensino superior. Por meio das constatações realizadas no estudo de caso, a frente pode ser classificada como uma frente de *lobby*. É interessante destacar que a prática do *lobby* vem se tornando cada vez mais comum no âmbito político, visto que os grupos de interesse estão crescendo e ganhando importância no processo decisório. Além disso, os debates sobre a prática ampliam-se e observa-se uma tendência para que sejam criadas previsões legais que regulamentem essa prática.

Foram apresentadas duas proposições que possuíam conteúdos de interesse da

frente parlamentar: a Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013 e a Proposta de Emenda à Constituição n. 395/2014. A primeira foi de autoria da coordenadora, Margarida Salomão, o que evidencia um posicionamento advindo da frente sobre o tema da PEC. O diretor executivo da Andifes também expôs a posição favorável da associação para a aprovação da proposição e os benefícios que ela traz para as universidades federais. Pode-se inferir que a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, por possuir interesse no conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição, atuou para que tenha ocorrido a aprovação da proposição. Conforme já exposto, a PEC foi, de fato, aprovada, tornando-se Emenda Constitucional 85/2015.

A segunda proposição analisada foi a PEC n.395/2014, de autoria do deputado Alex Canziani (PTB-PR). O diretor executivo da Andifes afirmou que a associação fez a defesa da PEC, na forma do texto que foi para o segundo turno de votação na Câmara dos Deputados. A proposição não foi aprovada no segundo turno no Plenário. Contudo, é interessante notar que ela foi citada tanto pelo assessor da coordenadora da frente quanto pelo diretor executivo da Andifes, o que evidencia que a matéria foi de interesse da frente parlamentar em estudo.

Portanto, a presente pesquisa visou estudar a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais, por meio das tipologias apresentadas por Araújo e Silva (2016) e pela análise das proposições de interesse da frente. As frentes parlamentares, sendo grupos suprapartidários com temas definidos, são alternativas de representação política. Nesse sentido, os partidos políticos, levando-se em conta suas fragilidades e limitações, não são as únicas formas de representação da sociedade. Conforme Araújo e Silva (2016), nota-se que algumas frentes e bancadas parlamentares são mais conhecidas do que os vários partidos do Congresso Nacional. Pela falta de dados públicos, torna-se desafiador desenvolver pesquisas nessa área. Apesar disso, mostra-se cada vez mais importante e necessário que se desenvolvam estudos sobre esses novos elementos alternativos de representação e que estão ganhando espaço na política.

6- Referência Bibliográfica

ABRANCES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados* Vol. 31, No. 1, 1988, 5-32.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista IberoAmericana de Estudos Legislativos*, v. 2, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rie>

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. 10º Encontro da Associação brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte. 30 de agosto a 2 de setembro. 2016.

ARAÚJO, Suely M. V. G. ; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. Fugido do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015, Lima. VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015.

BADIA, F. “Grupos de interesse, promoção e pressão”, em *Partidos e grupos de pressão*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

BAUMGARTNER, Frank e LEECH, Beth. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BONI, Valdete. QUARESMA. Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Vol. 2 nº1(3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BRAGA, Maria S. (2010). “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

CARREIRÃO, Y. S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política* (Impresso), v. 14, p. 255-295, 2014.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp.241-256. ISSN 1678-9873.

CORADINI, Odaci Luiz. Politização de interesses através de frentes parlamentares.

DINIZ, E. Empresariado, Estado y políticas públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio. *América Latina hoy*, v. 33, 2003.

DIXIT, Avinash. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

FRADE, Laura. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional brasileiro: 1995-1996*. Dissertação de mestrado, 1996.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo. Editora Atlas S. A. 2010. 5ª Edição.

HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. Multipartidarismo vs. autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. IX Encontro da ABCP, 04 a 07 de agosto de 2014, Brasília, DF.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAIR, Peter (1997). Party system change: approaches and interpretations. Oxford: Oxford University Press.

MELO, Carlos Ranulfo (2010). “Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil”. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 4

MIRANDA, Geralda Luiza. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Rev. Sociol. Polit. vol.18 no.37 Curitiba Oct. 2010.

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México : Fondo de Cultura Económica, 1993.

PASQUINO, Gianfranco. “Grupos de pressão”, em BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RAUCH, Jonathan. *Demosclerosis: the silent killer of American government*. New York: Times Books, 1994.

RAMOS, Daniela Peixoto. Comportamento Parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998). Brasília- DF, 2005.

SANTOS, F. 1997. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de

Janeiro, v. 40, n. 3.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Texto para Discussão* (IPEA. Brasília), v. 1975, 2014.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, Suely M. V. G.; Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.* vol.21 no.48 Curitiba Dec. 2013.

TAROUCO, Gabriela (2010). “Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006)”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4.

TRUMAN, David Bicknell. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: A A Knopf, 1971.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, R. K. 2007 apud GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo. Editora Atlas S. A. 2010. 5ª Edição.

7- Anexos

Anexo I

Manifesto da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais

Os Deputados Federais que subscrevem o presente Manifesto, convictos do papel estratégico que cumprem no Brasil as Universidades Federais, principal vértebra do Sistema Nacional do Ensino Superior, congregam-se na Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais com o objetivo de:

1. Lutar para que o importante processo de expansão e descentralização das Universidades Federais tenha, como política de Estado, contrapartida em recursos humanos, de infraestrutura, e de custeio, de modo que o crescimento do sistema federal de ensino superior, já praticado e previsto no próximo Plano Nacional de Educação, possa ocorrer de forma eficaz, com pleno atendimento das aspirações da sociedade brasileira, ainda desatendidas no que diz respeito ao amplo e igualitário acesso à Universidade.

2. Lutar para que o desenvolvimento das Universidades Federais institucionalize dentro delas as relações democráticas de poder e convivência, e, finalmente, obtenha, por via legislativa, a regulamentação do princípio da autonomia universitária, enunciado constitucionalmente, mas, há vinte e cinco anos, carente de expressão legal que o assegure em termos práticos.

3. Lutar para que a força de trabalho docente, técnica e administrativa, seja valorizada profissionalmente, com carreira, remuneração e condições de trabalho, à altura da importância das funções que desempenham.

4. Lutar para que os estudantes, cuja composição social obtém agora maior diversidade e sintonia mais adequada com a estrutura de classes da sociedade brasileira, tenham asseguradas suas condições de estudo e permanência nas Universidades, através de ações de assistência estudantil com características de política de Estado.

5. Lutar para que se perenizem como política de Estado os esforços presentemente envidados de internacionalizar as Universidades Federais e torná-las contemporâneas das mudanças educacionais possibilitadas pelo advento das tecnologias da informação e comunicação.

6. Lutar, finalmente, para que as Universidades Federais possam cumprir o papel crítico que lhes cabe na promoção da Inovação e da Sustentabilidade, pilares do desenvolvimento nacional soberano, socialmente justo e comprometido com os avanços da ciência, com o acesso universalizado dos cidadãos aos direitos e com a distribuição igualitária dos benefícios da civilização.

Fonte: <http://www.adufrgs.org.br/noticias/frente-parlamentar-buscara-valorizacao-das-universidades-federais/>

Anexo II

Biografia da Deputada Margarida Salomão (PT-MG)

Margarida Salomão é professora da Universidade Federal de Juiz de Fora, com Doutorado e Pós-Doutorado pela Universidade da Califórnia, em Berkeley. Está deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais desde 2013. Foi reitora, reeleita, da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) entre 1998 e 2006. Durante este período, foi também dirigente nacional da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições

Federais de Ensino Superior. Em 2008, 2012 e 2016 foi candidata pelo PT à Prefeitura de Juiz de Fora, chegando todas as ocasiões no segundo turno.

Eleita para a primeira suplência da legenda em 2010, ela alcançou a maior votação já obtida por um candidato à Câmara dos Deputados em Juiz de Fora. Margarida tomou posse efetivamente do mandato em janeiro de 2013. Foi reeleita em 2014, se tornando a deputada majoritária de Juiz de Fora e em algumas cidades da Zona da Mata. No total, ela recebeu 78.973 votos. É autora da Emenda Constitucional 85, que estimula o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação, com o objetivo de impulsionar a pesquisa nacional e a criação de soluções tecnológicas para o setor produtivo. Participou ativamente da elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, como Membro Titular da Comissão Especial criada para tratar deste tema.

Em sua carreira política, foi secretária municipal de Administração e de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora entre os anos de 1983 e 1988. Valorizou os servidores com a criação de um plano de carreira e a realização de concursos públicos para o quadro municipal. Dinamizou o processo de atendimento com a sistematização dos procedimentos administrativos, permitindo que as demandas da população fossem solicitadas pelo telefone, evitando filas e o trânsito de muitas pessoas dentro das repartições públicas.

Entre 1994 e 1998 foi Pró-Reitora de Pesquisa iniciando o processo de expansão da pós-graduação na UFJF. Como reitora da UFJF, incentivou a participação popular e a inovação como pilares de sua administração. Liderou a criação do Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT), com o objetivo de aproximar Universidade e Sociedade no campo do desenvolvimento, finalidade para a qual também militou na criação da Agência do Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região.

Sempre com o objetivo de fomentar alternativas na área de expansão do trabalho e da renda, implantou em 1998 na UFJF a INTECOOP, Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, iniciativa que inaugura em Juiz de Fora o campo da Economia Solidária, importante inovação na área do desenvolvimento econômico e social. Em 1999, num período de grande restrição de recursos para as universidades federais, Margarida liderou o esforço para a criação dos novos cursos de Engenharia da Produção e Turismo, além de ter multiplicado por quatro as vagas de curso noturnos, para garantir o acesso à UFJF da população trabalhadora.

Inaugurou em dezembro de 2001 a terceira Casa de Parto do Brasil, em convênio com o Ministério da Saúde, dedicada exclusivamente à prática do parto normal. Aproximadamente mil gestantes deram à luz no local, com absoluta segurança e de forma humanizada.

Em 2004, Margarida presidiu a decisão do Conselho Superior da UFJF de adotar o sistema de cotas sociais e raciais para o ingresso nos cursos da Universidade, com vistas à inclusão dos grupos historicamente excluídos do acesso às instituições públicas de ensino superior. A aprovação desta medida de justiça social pela UFJF antecede em oito anos a lei federal que estendeu esta decisão para todo o Brasil.

Ainda na área da saúde, Margarida construiu e inaugurou, em setembro de 2006, com a presença do Presidente Lula, o CAS, Centro de Atenção à Saúde do Hospital Universitário da UFJF. Na ocasião, o Presidente Lula declarou “Nenhuma cidade do Brasil tem um hospital desta qualidade”. Infelizmente, a gestão sucessora descontinuou a implantação do projeto e deu início a uma expansão inacabada do HU.

Carreira acadêmica

Na área acadêmica, tem Graduação em Letras (1968-1971) pela UFJF; Mestrado em Linguística (1974-1976) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestrado em Linguística pela University of California System, UC System, Estados Unidos (1978-1980); Doutorado em Linguística (1986-1990) pela University of California System; Pós-Doutorado (2006-2007) pela University of California.

Na Câmara dos Deputados

Margarida tem como pauta principal a representação de Juiz de Fora e dos municípios da região da Zona da Mata no Congresso Nacional. Ela sustenta ainda uma aliança histórica com os movimentos populares e sindicais de Juiz de Fora. Durante a década de 1980, foi dirigente da CUT na cidade. Como reitora, foi grande apoiadora de diversas entidades, instituindo a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFJF, que foi determinante para a melhoria da organização de muitas iniciativas populares juiz-foranas. Sua atuação parlamentar também tem estabelecido uma aliança com as lideranças de bairro e sindicais do município.

Na Câmara, atualmente, é vice-líder do PT, e é presidenta da Frente Parlamentar de Valorização das Universidades Federais e integrante da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Petrobras. Integra a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e

Informática; da Comissão de cultura; da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas a Lei 8.666, de 1993 (institui formas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências); da Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas com relação a fiscalização das entidades de previdência complementar (fundos de pensão); do PC 39514: comissão destinada a proferir parecer a proposta de emenda à constituição n 395-A-, de 2014, do senhor Alex Canziani e outros, que “alterna a redação do inciso IV do art. 206 da constituição federal, referente à gratuidade do ensino públicos em estabelecimentos oficiais; da Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda da constituição n 443-4, de 2014, do sr. subtenente Gonzaga e outros, que “acrescenta paragrafo ao art. 42 da constituição federal, para assegurar às associações dos militares estaduais as mesmas garantias de representação e imunidade tributária asseguradas aos sindicatos de trabalhadores”; P1161096: comissão especial determinada a proferir parecer ao projeto de lei n 1610, de 1996, do Senado Federal, que “dispõe entre à exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam aos arts: 176, parágrafo primeiro, e 231, parágrafo terceiro, da Constituição Federal”, e apensados. P1740614; da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n 7.406, do senado federal que “altera o art. 3º de lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para assegurar ao usuário o direito de ser informado,antes de a chamada ser completada, sobre a incidência de despesas de interconexão”, e apensados P1742006:bComissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 7420, de 2006, da Sra. Professora Raquel Teixeira, que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”, e apensados CEXBARRA: Comissão externa destinada a acompanhar e monitorar os desdobramentos do desastre ambiental, ocorrido em Mariana-MG e região no dia 05 de novembro de 2015, causado pelo rompimento de uma barragem SEMULHER: Secretaria da mulher.

Fonte: <http://margaridasalomao.com.br/biografia/>

Anexo III

Texto de apresentação da Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais

O Congresso Nacional, atento à importância da educação brasileira como instrumento de desenvolvimento social, econômico e político do país, lança a Frente

Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais. O grupo de trabalho reúne senadores e deputados com perfil suprapartidário, que atuará por meio do assessoramento das Universidades Federais, maiores referências na produção de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Esta é uma iniciativa que une instituições permanentes, Universidades Federais e o Parlamento, com o propósito de melhor servir a sociedade brasileira.

O objetivo da Frente é buscar canais de aperfeiçoamento do Sistema que atualmente é composto por 65 Universidades Federais, com mais de 1 milhão de alunos, da graduação à pós-graduação. Comporta, ainda, 83.972 docentes e 102.056 técnico-administrativos, trabalhando em mais de 321 campi, distribuídos em todo território brasileiro, números resultantes do processo de expansão da última década. Estas instituições também possuem alunos do ensino fundamental e médio nos colégios de aplicação, escolas técnicas e agrícolas, e disponibilizam para a sociedade 45 Hospitais Universitários, que formam a maior e mais qualificada rede do Sistema Único de Saúde (SUS).

Este crescimento ocorreu em decorrência de uma proposta de expansão, elaborada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e assumida pelo Governo Federal. Esta proposta resultou em uma série de medidas legislativas, que criaram cargos e ampliaram o orçamento das Universidades Federais, sendo apoiadas e aprovadas decisivamente por todos os partidos no Congresso Nacional.

A interlocução permanente entre as universidades e o parlamento, por intermédio da Frente Parlamentar, pretende viabilizar meios para que todo este Sistema avance, superando desafios em relação à expansão, orçamento, qualidade, redução das assimetrias regionais, internacionalização, democratização do acesso e a valorização das carreiras docente e dos técnico-administrativos. Asseguradas estas diretrizes as instituições e a Frente Parlamentar poderão contribuir, de forma qualitativa, com o compromisso mais importante da atualidade para o país, que é a execução do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual pontua as 20 metas a serem alcançadas na próxima década para transformar a educação e o Brasil.

Muitas destas metas têm relação com o que é feito nas Universidades Federais, que possuem competências para atuar em projetos em todas as esferas educacionais, científicas e tecnológicas. No âmbito destas instituições já são discutidos temas como

formação de professores, reforma do currículo escolar, educação a distância, democratização, forma de acesso, permanência e expansão da pós-graduação. Desta forma, a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais não poderia deixar de provocar o debate, englobando desde a pré-escola à pós-graduação, conforme descrito no PNE.

A maioria das atividades da Frente Parlamentar será pautada pela articulação entre o PNE e Plano de Desenvolvimento das Universidades Federais (PDU), diretrizes definidas no documento feito pela Andifes, e entregue à presidente Dilma Rousseff. O PDU contempla seis dimensões estratégicas: desenvolvimento regional; desenvolvimento nacional; inovação tecnológica; internacionalização; formação de professores e educação a distância. Todos os temas quando elencados pela Associação levou em consideração o PNE e sua relação direta com as Universidades Federais.

Conhecidos os principais desafios para educação brasileira, a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais vai trabalhar para coordenar ações de interesse destas instituições no âmbito do Legislativo. Será um trabalho de reciprocidade, onde a academia debaterá os interesses dentro do legislativo e os parlamentares terão oportunidade de mostrar à comunidade científica como têm agido para atender aos projetos da educação pública brasileira. Desde modo, acreditamos que estamos valorizando duas instituições brasileiras, as Universidades Federais e o Congresso Nacional.

Brasília, 11 de março de 2015

Fonte: https://www.ufg.br/up/1/o/Texto_de_apresenta%C3%A7%C3%A3o

Anexo IV

Plano de desenvolvimento das Universidades Federais (PDU)

A Andifes, reconhecendo a nova realidade socioeconômica do país e identificando a necessidade e a possibilidade de um passo adiante no desenvolvimento da educação, ciência, tecnologia e inovação, apresenta uma agenda de desenvolvimento para as Universidades Federais.

Essa agenda foi construída em diálogos e parceria com o conjunto das Universidades, com a comunidade científica, especialistas e com membros do Congresso

Nacional. Igualmente, buscou-se uma interlocução produtiva com órgãos do governo, com destaque ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Essa pluralidade de atores possibilitou uma visão multidimensional e um reconhecimento da diversidade do País. Portanto, essa agenda assenta-se nas potencialidades de cada Universidade e na superação das desigualdades rumo a um Brasil econômica e tecnologicamente moderno e com uma sociedade mais equânime nos direitos e nas oportunidades.

UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

No mundo contemporâneo, é unanimidade entre as nações, bem como entre os intelectuais, trabalhadores, empresários e políticos dos diversos matizes ideológicos, que a educação com qualidade é fator determinante de desenvolvimento e requisito básico para a melhoria das condições de vida em qualquer sociedade. No Brasil, não seria diferente.

Em uma visão moderna e sistêmica do processo educacional, que valoriza todas as suas etapas – da creche à pós-graduação – o Ensino Superior tem o papel de formar profissionais nas diversas áreas do conhecimento e do mundo do trabalho, fazer ciência, produzir mais conhecimento, criar novas tecnologias e gerar inovação, tudo isso aplicado a um melhor desempenho da base econômica do país e ao aumento da qualidade de vida da população.

No cenário mundial, o Brasil possui dimensão territorial, populacional e econômico de destaque e detém um grande potencial para ampliar a sua posição relativa e seu papel na ordem e na governança globais. Para isso, educação deve assumir um desenvolvimento e um padrão compatíveis com a importância do país, aproveitando melhor suas potencialidades, talentos e vocações. Nesse contexto, as Universidades Federais desempenham papel crucial, tanto na expansão e modernização do sistema como na oferta de um caminho de oportunidades para os jovens.

Historicamente, o modelo brasileiro atribuiu às Universidades Públicas a missão e a liderança na produção de conhecimentos, ciência, tecnologia e inovação, além de

colaborar na ampliação da qualificação de recursos humanos e das práticas pedagógicas para os diversos níveis da educação. Ao setor privado, coube maior ênfase na generalização e multiplicação das vagas, aumentando o número de estudantes matriculados no ensino superior no país. Com a manutenção e melhoria do sistema de regulação e com maiores investimentos, esse modelo pode atender mais e melhor aos interesses e necessidades da sociedade.

EXPANSÃO COM QUALIDADE

As Universidades Federais têm cumprido sua missão com maior proficiência nos últimos anos, graças às condições criadas pelo processo de expansão implementado nos governos Lula e Dilma, que ajudou a reposicioná-las diante das prioridades do País, assim como renovou a motivação dos seus profissionais. Nesse período, formaram-se mais engenheiros, médicos e professores para a educação básica, sem prejuízo para a formação de novos profissionais nas demais áreas. Outro resultado expressivo da mesma política tem sido o número sempre crescente de mestres e doutores.

Tal processo, que teve como diretriz a qualidade, se deu com a ampliação de cursos noturnos e a criação de novas Universidades e novos campi em regiões antes desassistidas, demandando a contratação de milhares de professores doutores e de técnicos, assim como a construção de milhões de metros quadrados de laboratórios, salas de aulas, refeitórios, residências Universitárias e outras instalações. A esse esforço da sociedade e das Universidades, com apoio dos governos Lula e Dilma e do Congresso Nacional, deu-se o nome de REUNI.

Destinados a posicionar as Universidades Federais em condições de bem cumprirem sua missão social, os investimentos foram viabilizados pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007. A partir daí, as Universidades experimentaram uma fase de recuperação e expansão. Os vultosos recursos destinados ao custeio também seguiram um marco organizado pelas matrizes de gastos acompanhadas pelo MEC.

Cabe destacar que os investimentos foram decisivos para se deflagrar um processo de crescimento de todas as Universidades Federais, sempre respeitando os diferentes graus de desenvolvimento entre as diversas instituições. Houve acentuada ampliação no número de vagas, como fruto das inversões realizadas, e democratização do acesso, decorrente também dos efeitos do ENEM/SISU e da política de cotas. Também se torna

claro que aquelas medidas estão produzindo reflexos diretos na qualidade da educação básica.

A HORA DA CONSOLIDAÇÃO

Cumprida a crucial etapa da expansão e democratização das Universidades, observa-se que as 63 Universidades Federais, em razão de suas trajetórias históricas e acadêmicas particulares, possuem condições e níveis de desenvolvimento desiguais. As instituições mais novas, e mesmo algumas dentre as mais antigas, ainda necessitam da continuidade das políticas de apoio à sua consolidação. Outras já se encontram em estágio mais avançado, aptas a se tornarem Universidades de padrão mundial.

Nem todas as dificuldades puderam ser resolvidas na última década, sobretudo devido ao passivo de infraestrutura e pessoal. É indispensável uma política permanente para consolidar os novos cursos, os novos campi e as novas instituições, com o propósito de dar continuidade ao crescimento quantitativo e qualitativo do ensino superior no país.

O REUNI foi exitoso e revelou-se um programa de fundamental importância, pois criou condições para deflagrar uma nova e necessária fase de desenvolvimento das Universidades Federais, com naturais reflexos no conjunto da educação, da ciência e tecnologia e do desenvolvimento nacional. A continuidade do processo de expansão e de modernização das Universidades Federais precisa considerar as diferentes características de cada uma das Universidades.

Nesse sentido, um adequado planejamento dos investimentos a partir de 2015 deve estar previsto numa Agenda de Desenvolvimento das Universidades Federais, a fim de se organizarem as ações de consolidação e expansão de acordo com a situação de cada uma dessas instituições. O desenho da Agenda de Desenvolvimento de cada Universidade há de associar-se aos objetivos de desenvolvimento nacional, com prioridade para a expansão da oferta de vagas e a qualificação do Ensino Superior, segundo as características regionais. A consecução desses objetivos deve dar-se tanto pela orientação dos projetos das Universidades Federais, quanto pela articulação dos cursos das instituições privadas.

Cabe ressaltar que a qualidade das nossas Universidades está relacionada à pesquisa e à pós-graduação. A geração de conhecimento e a formação de pessoas, aliadas

à inovação e à solução de problemas, locais e globais, são imprescindíveis para o sucesso acadêmico e o consequente reconhecimento por parte da sociedade.

O conjunto das Universidades Federais cobre hoje praticamente todas as áreas do desenvolvimento científico e tecnológico. Ao mesmo tempo, o compromisso regional e a articulação com os arranjos produtivos e especificidades locais permitem que cada instituição estabeleça suas próprias áreas de desenvolvimento prioritário.

As parcerias com Universidades estrangeiras revelam-se, da mesma forma, indispensáveis para que se possa avançar em qualidade e melhor articular com as fronteiras do desenvolvimento científico mundial. Esse é o caminho trilhado pelas melhores instituições do mundo e pode resultar em importante eixo para boa parte de nossas Universidades. A propósito, cabe assinalar que o programa Ciência sem Fronteiras demonstrou enorme potencial de internacionalização, com efeitos altamente benéficos para os cursos de graduação.

Também é crucial apoiar a pós-graduação através da mobilidade de docentes e de estudantes na direção de laboratórios parceiros, em instituições associadas, privilegiando ações conjugadas, em vez de iniciativas selecionadas isoladas.

Nesse contexto, as Universidades Federais reafirmam seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social do país e com as políticas educacionais implementadas pelo governo federal nos últimos anos, apresentando neste documento um projeto articulado baseado em seis dimensões e em consonância com o Plano Nacional de Educação.

UMA AGENDA EM SEIS DIMENSÕES

Diante do exposto, considera-se como dimensões prioritárias em uma Agenda de Desenvolvimento para as Universidades Federais:

1. Desenvolvimento nacional; 2. Desenvolvimento regional; 3. Inovação tecnológica; e 4. Internacionalização. Os projetos de investimento nas Universidades, com foco em redes físicas ou em recursos humanos, devem estar relacionados a essas prioridades e, ainda, necessariamente contemplar as seguintes dimensões transversais: 5. Formação de Professores; e 6. Educação a Distância. A qualidade da educação básica

depende da qualidade dos professores formados nos cursos de licenciatura. É imperativo implementar novas ações de formação inicial e continuada numa escala efetiva capaz de suprir os quadros de professores e elevar sua qualificação. Isso inclui, dentre outras medidas, a revisão dos currículos, de modo a tornar os cursos mais aplicados, atraentes e motivadores.

Igualmente relevante é o incremento da educação a distância, que se vem consolidando em todo o mundo como estratégia para a multiplicação das vagas e ampliação do alcance dos cursos, em melhor sintonia com as necessidades dos estudantes.

Também se considera importante, na escala de prioridades dos projetos inseridos na Agenda de Desenvolvimento das Universidades, a aderência destas ao Plano Nacional de Educação, ao Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade e ao Plano Nacional de Pósgraduação, assim como a ampliação e qualificação da pósgraduação e a articulação da pesquisa com o setor produtivo.

Sugere-se que, para validação dos investimentos cadastrados no SIMEC, no âmbito dos projetos, cada Universidade apresente uma proposta de Agenda de Desenvolvimento com base em diagnóstico previamente elaborado em conjunto com o MEC e em sintonia cronológica com o Plano Nacional de Educação (PNE). Também é importante definir indicadores e metas a serem avaliados periodicamente para aferir a evolução das instituições.

Cada agenda servirá como instrumento de organização das Universidades e também de avaliação por parte do Ministério da Educação (MEC), objetivando a alocação dos recursos de investimentos na proposta orçamentária e no plano plurianual.

Por fim, levando em conta que a gestão institucional e a coordenação de ações incluem aprovação nos conselhos superiores e validação nas instâncias internas e externas, torna-se fundamental dar atenção aos eventuais entraves administrativos e questões jurídicas que possam gerar atrasos na execução dos projetos.

Brasília, 21 de maio de 2014.

Fonte: www.andifes.org.br

Anexo V

Entrevista realizada em 21/06/2016 com a deputada Margarida Salomão (PT-MG)**Perguntas**

1. Qual foi a origem da frente?
2. Quais são os objetivos da frente?
3. Quais os principais atores políticos que apoiaram a criação da frente?
4. Essa frente foi renovada na legislatura atual? Se sim, porque?
5. Quais foram as principais pautas de trabalho da frente?
6. Quais são as principais formas de atuação da frente?
7. Como são realizadas as reuniões? E com que frequência são realizadas?
8. Como coordenadora da frente, qual é a visão de Vossa Excelência acerca da importância da frente no cenário político?
9. O que levou Vossa Excelência a ser coordenadora da frente?
10. Como Vossa Excelência se aproximou do tema da frente?
11. Como é seu relacionamento com sua liderança partidária em relação aos trabalhos da frente? Existe alguma interferência? Existe confluência de agendas?

Anexo VI**Entrevista realizada em 17/02/2017 com o assessor da deputada federal Margarida Salomão (PT-MG)****Perguntas****Sobre a natureza de atuação**

1. A frente parlamentar sofre influências de movimentos sociais?
2. Pode-se dizer que a frente possui objetivos mais gerais do que específicos?
3. A frente nasceu a partir ou mirando em algum grupo de interesse? Se sim, como ela atua em favor desse setor específico?

Sobre a abrangência

4. A frente foi criada a partir de uma necessidade de se falar sobre a questão das Universidades Federais de forma mais específica?
5. Ela pode ser considerada uma segmentação de outras frentes, ou seja, foi criada por um subconjunto do tema “educação” verificado em outras frentes? Quais?
6. Qual seria o público-alvo da frente?

Sobre a categoria de origem

7. Algum grupo de interesse participou do processo de criação da frente?
8. A frente foi criada por uma demanda de representação externa, ou seja, exógena ao Congresso Nacional ou partiu de movimentos originários dentro do Congresso por iniciativa dos próprios parlamentares? Como se deu esse processo de criação?

Aspectos gerais

9. Quais são as principais proposições de interesse da frente?
10. Quais são os parlamentares que mais mobilizam a frente?

Anexo VII**Entrevista realizada em 03/03/2017 com o diretor executivo da Andifes****Perguntas**

1. Como é a relação da ANDIFES com a frente?
2. Como foi criado o Plano de Desenvolvimento da Universidade (PDU)?
3. A ANDIFES procurou o parlamento para a criação da frente?
4. Quais proposições que estão circulando no Congresso vocês estão com interesse?
5. Qual a opinião da ANDIFES sobre a PEC 395/2014? Ela apoia?