



# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

CORDEIRO, Camila de Souza  
Universidade Federal do Ceará (UFC)  
camilasoucordeiro@gmail.com

GARCIA, Márcia Monalisa de Moraes Sousa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)  
marciamonalisa@yahoo.com.br

**Eixo temático 2:** Estado, sociedade e políticas educacionais

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar um estudo sobre a participação dos atores sociais na concepção do Programa Ciência sem Fronteiras e compreender suas consequências no desempenho do Programa. Para tal, foi realizada uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, delineada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Observou-se uma deficiência na participação dos agentes sociais no desenho e implementação do programa, comprometendo o desempenho do Programa.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas públicas. Participação social. Ciência sem fronteiras.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a finalidade de reduzir as desigualdades econômicas frente aos países desenvolvidos, bem como promover o crescimento econômico e social do país diante do atraso científico histórico, o Governo Dilma Roussef instituiu, através do Decreto nº 7642, de 13 de dezembro de 2011, o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), cujo foco era a formação e capacitação de estudantes, professores e pesquisadores brasileiros, por meio da concessão de bolsas de estudos em renomadas universidades e centros de pesquisa estrangeiros.

Com uma previsão inicial de conceder até 101 mil bolsas em quatro anos, o Ciência sem Fronteiras concedeu 101.446 bolsas de estudo no período compreendido de 2011 a 2016, de acordo com os dados compilados sobre o Programa e divulgados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Dessa forma, este trabalho objetiva, à luz do debate teórico sobre Estado e Participação Social, apresentar como se deu a participação, no Programa CsF, dos atores relacionados com tal política e, com isso, compreender as consequências decorrentes desse processo no desenvolvimento das atividades do CsF.



Para tal, foi realizada uma pesquisa de natureza exploratória, de abordagem qualitativa, delineada por meio de pesquisa bibliográfica, baseando-se, principalmente, nas proposições teóricas dos seguintes autores Bresser-Pereira (2012), Costa (2015), Bacelar (2003) e Andrade (2009) e pesquisa documental, com base em legislações e dados do site do Programa, sendo estruturado em três seções, sendo esta introdução a primeira. A segunda apresentará um breve histórico sobre a concepção do estado e das políticas públicas no Brasil, sobre a participação social nas políticas públicas e seus desafios e traz a participação dos agentes envolvidos no Programa Ciência sem Fronteiras como estudo de caso. E, finalmente, na terceira e última seção, serão expostas as conclusões do estudo.

## **2 A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO, A SOCIEDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE NO PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS.**

Para compreendermos os desdobramentos mais recentes no campo das Políticas Públicas no Brasil, faz-se necessário conhecer como se deu a construção política e social do Estado brasileiro e como isso impacta no desenvolvimento econômico do País, pois é a partir das condições iniciais de construção do estado que podemos entender a formulação dessas políticas (COSTA, 2015).

Na relação Estado-sociedade, Bresser-Pereira (2012) menciona que normalmente a nação precede o Estado. Contudo, no Brasil, o Estado precedeu a sociedade, marcado pela vinda de D. João VI para o Brasil em 1808, quando trouxe consigo esse Estado burocrático, patrimonialista, sem ideia de Nação, o que impacta diretamente na forma como ambos interagem. Portanto, o Estado brasileiro foi concebido a partir de uma elite política conservadora, burocrática e patrimonialista que visava seus próprios interesses em detrimento dos interesses sociais.

Bacelar (2003), ao tratar da herança das políticas públicas no Brasil no período que vai dos anos 30 a atualidade, ressalta que, até os anos 80, o desenvolvimentismo é a característica mais marcante do Estado nacional, politicamente centralizado e autoritário. Isso confirma que a questão econômica sempre esteve no centro dos objetivos nacionais, deixando a questão social à margem. Logo, as políticas sociais e a participação da sociedade não estavam no foco das políticas públicas.

Um Estado centralizado e autoritário constituiu um entrave natural à participação social, pois as decisões que envolvem as políticas públicas, refletindo essa concentração de poder, acabam sendo tomadas de cima para baixo. Assim, a participação social na condução de políticas públicas só ganhou espaço no Brasil com a redemocratização,



no final dos anos 80. Sobre a atmosfera de participação que caracterizou esse período, especificamente na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Embora as elites não estivessem, de fato, dispostas a negociar com o povo a construção de uma nação livre, justa e igualitária, como diz o texto constitucional, o longo período de repressão à mobilização social e política, vivido durante a ditadura militar, fez surgir uma forte pressão popular por efetivação de direitos sociais e mecanismos participativos, dos quais alguns foram incorporados à Constituição de 1988, com destaque para os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Ademais, segundo Andrade (2009), a participação social também foi resultado das exigências dos órgãos financeiros internacionais, a fim de “se estabelecer mecanismos externos de controle sobre a burocracia estatal, executora dos gastos públicos.”

Apesar dos muitos desafios que ainda precisam ser enfrentados no campo da participação social na gestão e no controle de políticas públicas, notadamente as sociais, a evolução na relação Estado-sociedade é inegável. Nesse sentido, é o ensinamento de Costa (2015, p. 153):

[sociedade civil] exige do Estado não mais apenas a implementação, a realização de políticas, mas que abra espaço para que a sociedade participe de forma mais efetiva não só na elaboração, na implementação, na avaliação, mas até mesmo na constituição de identidades associadas a esses processos.

Um caso que exemplifica a realidade das políticas públicas e sua relação com Estado-sociedade é o Programa Ciência Sem Fronteiras. A própria inspiração para sua criação já revela como o CsF foi pensado de forma centralizada, sendo atribuída a uma conversa entre a ex-presidente Dilma Rousseff e Barack Obama, ocorrida durante a visita de Estado do ex-presidente americano ao Brasil em 2011.

Na ocasião, Obama chamou a atenção de Dilma para o fato de diversos países enviarem seus estudantes para estudar nos Estados Unidos, enquanto o Brasil possuía pouca expressividade nessa mobilidade acadêmica internacional. Daí, a então presidente assumiu o desafio de mandar 100 mil estudantes brasileiros para estudar em universidades estrangeiras de excelência. Logo, o CsF foi resultado de uma decisão política centralizada.

Outro aspecto relevante da criação do CsF foi o reduzido intervalo de tempo entre a sua formulação e o seu desenvolvimento. Em 26 de julho de 2011, o ex-ministro da Ciência e Tecnologia Aloizio Mercadante anunciou o Programa Ciência sem Fronteiras durante a 38ª reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e, poucos meses depois, o Governo publicou o Decreto nº 7642, de 13 de dezembro de 2011, instituindo o Programa.



A realização do CsF ficou a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. As agências, até então, dispunham de larga experiência na concessão de bolsas de pós-graduação no exterior e de bolsas de diversas naturezas no Brasil, contudo tiveram que empreender grande empenho para adaptar-se às necessidades exigidas pelo CsF, que estavam relacionadas à concessão, num curto espaço de tempo, de um grande volume de bolsas de estudo no exterior para alunos da graduação. Somando-se a essa situação peculiar, tem-se o fato de os procedimentos iniciais para realização do CsF não estarem suficientemente claros e bem definidos.

No que tange às atribuições das Instituições de Ensino, a única função das Universidades, segundo o art. 12º do Decreto nº 7642, era reconhecer os créditos ou as atividades de treinamento, obtidos no exterior.

Portanto, observa-se que não houve uma discussão social mais ampla que envolvesse as universidades, as agências de fomento à pesquisa e, de modo mais geral, a comunidade acadêmica e científica. A ausência de participação desses atores no planejamento do programa dificultou mais tarde a articulação necessária para colocar suas ações em prática.

A soma de todos esses fatores implicou em entraves, que poderiam ter sido ao menos minimizados se os atores envolvidos com o CsF tivessem atuado em seu planejamento desde o princípio, de forma a garantir maior embasamento a suas ações.

Embora o caso em análise recaia especificamente sobre o Programa CsF, os aspectos fundantes discutidos quanto à participação social nas políticas públicas, permitem concluir que, embora o Estado ainda ocupe um papel central na formulação e implementação das políticas, a atuação conjunta dos sujeitos afetados, confere legitimidade às ações, favorecendo seu o êxito.

### 3 CONCLUSÕES

Conclui-se que o Estado brasileiro contemporâneo, apesar do reconhecimento do direito à participação social, fruto de intensa mobilização social, ainda concebe políticas públicas de maneira centralizada e autoritária em decorrência das raízes de sua formação. Portanto, a formação de uma Democracia Participativa ocorreu, e ainda ocorre (já que é uma construção permanente), em um contexto de conflito e disputa de poder. Daí a importância de se discutir o aspecto da participação em políticas sociais, a exemplo do CsF.

Quanto à participação dos agentes ligados ao CsF, tem-se que, embora fossem legitimamente interessados em sua execução, diversos sujeitos foram deixados de fora do



planejamento do CsF. Assim, as agências executoras CAPES e CNPq, a iniciativa privada, as universidades, os pesquisadores e, de forma mais geral, a comunidade acadêmica não participaram do desenho do programa. Tal falha repercutiu depois no desempenho do CsF, expressando de forma clara uma falta de coordenação entre os sujeitos responsáveis por colocar as atividades do programa em prática. Além disso, a própria legitimidade da política foi questionada, já que a mesma foi alvo de constantes críticas também em razão de sua desarticulação.

Para solucionarmos tais questões, propõe-se um caminho: a sociedade assumir o seu papel de receptora da ação pública, agente, protagonista, empreendedora na agenda pública, pois somente assim poderemos garantir a sustentabilidade do estado Democrático de Direito e das políticas públicas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Gestão Social e participação: um balanço da literatura. In: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (Org.). **Desafios da gestão participativa no Nordeste**. Natal: EDUFERN, 2009.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Políticas Públicas e Gestão**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1-10.

BRASIL. Decreto n. 7642, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do estado. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 41, p. 193-208, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5625/4428>>. Acesso em: 10 maio 2018.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **Painel de Controle do Programa Ciência Sem Fronteiras**. Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>>. Acesso em: 04 out. 2018.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.**, Unicamp, v. 6, n. 2, p. 135-166, jul./dez. 2015.