

# OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

## SOCIAL MOVEMENTS AND PUBLIC POLICIES IN BRAZILIAN SCENERY

Lobelía da Silva Faceira\*

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Recibido: 24 de septiembre de 2013 - Aceptado: 7 de noviembre de 2013

Forma de citar este artículo en APA:

Faceira, L. da S. (enero-junio, 2014). Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 5(1), 171-196.

### Resumo

O artigo apresenta uma análise sobre o papel político dos movimentos sociais no processo de implementação das políticas públicas, sendo parte constitutiva da tese de doutorado intitulada “O ProUni como política pública em suas instâncias macro estruturais, meso institucionais e microssociais”, defendida no Programa de Pós-graduação do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). O artigo analisa a relação entre o Estado e a sociedade civil, considerando que a efetivação de políticas públicas reflete a síntese das lutas sociais históricas que incorporam as conquistas dos trabalhadores e, contraditoriamente, confluem num projeto político-econômico da classe hegemônica para a reprodução da ordem capitalista. O artigo destaca os movimentos sociais como sujeitos coletivos, que através de lutas políticas, participam da esfera de implementação da política pública.

### Palavras chaves:

movimento social, política pública, Estado, sociedade civil

### Abstract

The article presents an analysis of the political role of social movements in the implementation of public policies, being a constituent part of the doctoral thesis entitled “ProUni as public policy in their bodies macro structural, institutional, meso and micro-social” defended at Program postgraduate Education Department of the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC - RJ). The article analyzes the relationship between the state and civil society, whereas the effective implementation of public policies reflects the synthesis of the historical social struggles that incorporate the achievements of workers and, contradictorily, converge into a political and economic project of the hegemonic class for reproduction capitalist order. The article highlights the social movements as collective subjects who through political struggles, participate in the sphere of implementation of public policy.

### Keywords:

social movements, public policies, state, civil society

\* Doutora em Educação, Mestre em serviço Social e especialista em Políticas sociais. Professora Adjunta do Programa de Pós Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

## Resumen

El artículo presenta un análisis sobre el papel político de los movimientos sociales en el proceso de implementación de las políticas públicas, como parte de la tesis de doctorado titulada “El ProUni como política pública en sus instancias macroestructurales, mesoinstitucionales y microsociales”, defendida en el programa de Posgrado del Departamento de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-RI). Se analiza la relación entre el Estado y la sociedad civil, considerando que la efectividad de las políticas públicas refleja la síntesis de las luchas sociales históricas que incorporan las conquistas de los trabajadores y, contradictoriamente, confluyen en un proyecto político-económico de la clase hegemónica para la producción del orden capitalista. El artículo destaca los movimientos sociales como sujetos colectivos, que a través de luchas políticas, participan de la esfera de implementación de la política pública.

## Palabras clave:

movimiento social, política pública, Estado, sociedad civil

## Introdução

O presente artigo é parte teórica da tese de doutorado, intitulada “O Programa Universidade para Todos (ProUni) como política pública em suas instâncias macro estruturais, meso institucionais e microssociais”, defendida no Programa de Pós-graduação do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio de Janeiro (PUC-RJ) em janeiro de 2009.

A tese configurou-se como um estudo de avaliação do processo de implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni) no período de 2005-2006 no cenário brasileiro, apresentando o caminho percorrido desde a inclusão da temática das ações afirmativas na agenda pública até o processo de formulação e implantação do programa.

O ProUni foi instituído pela Medida Provisória 176 de 13/09/04 e regulamentado pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04, sendo um programa destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

O Programa realiza a distribuição de bolsas integrais para os estudantes com renda per capita familiar de, no máximo, um salário mínimo e meio e bolsas parciais para aqueles que possuem renda per capita familiar de, no máximo, três salários mínimos. Neste sentido, o programa se configura como uma política de ação afirmativa para ampliar o acesso da população de baixa condição socio-econômica ao ensino superior.

A pesquisa social foi de natureza quali-quantitativa, analisando a implementação do Pro Uni em duas Instituições de Ensino Superior —Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Universidade Castelo Branco— articulando os aspectos qualitativos e quantitativos na busca de uma totalidade e complementaridade dos dados.

A tese na medida em que tinha como objeto de estudo a análise de implementação do programa utilizou técnicas de coleta de dados diversificadas e adequadas ao público alvo da pesquisa. Foram aplicados questionários com os alunos bolsistas ProUni, que ingressaram no período de 2005-2006 nas Instituições de Ensino Superior (IES) pesquisadas (totalizando 800 alunos bolsistas); entrevistas com os coordenadores dos cursos de graduação das duas IES (50 coordenadores), com os representantes do Ministério da Educação (MEC) e dos Movimentos Sociais que participaram do processo de negociação e implementação do programa —o Movimento dos Sem Universidade (MSU), a Rede Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), os Pré-vestibulares para Negros e Carentes (PVNC)—; além do representante da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC).

O material coletado na pesquisa foi analisado quantitativamente com base no software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e qualitativamente com base no *Archiv fuer Technik, Lebenswelt und Alltagssprache* (ATLAS t.i.) e na técnica de análise de conteúdo, cujo objetivo é compreender criticamente o sentido das comunicações (oral e escrita), seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou implícitas.

Os eixos de análise foram estruturados em três dimensões: macro estrutural, ou seja, a análise do processo de negociação, desenho e implementação do ProUni como política pública, destacando a interface do MEC com os movimentos sociais; a dimensão meso institucional, isto é, analisar como as Instituições de Ensino Superior pesquisadas aderiram, implantaram e gerenciaram o ProUni no período de 2005-2006; e a dimensão microssocial, que apresenta as percepções dos alunos bolsistas do ProUni sobre o respectivo programa e a perspectiva da democratização do acesso ao Ensino Superior.

Na discussão apresentada na tese, o ProUni é caracterizado pelos entrevistados como uma política pública que é desenhada a partir da necessidade de viabilizar o processo de democratização do Ensino Superior, sendo concebido, por um lado, como fruto das reivindicações e debates populares e, por outro, como resultado de estudos e experiências do MEC.

As políticas públicas devem ser analisadas numa perspectiva de totalidade, abordando a relação entre os diversificados sujeitos protagonistas numa ótica tanto política, quanto social e econômica. Pastorini (1997), destaca que as políticas públicas constituem um processo complexo que:

(...) tem como ponto de partida as necessidades dos sujeitos, parte das quais se transformam em *demandas* que serão reivindicadas perante os organismos e instâncias competentes, valendo-se das mobilizações e pressão dos setores interessados, constituindo, dessa forma verdadeiras *lutas* entre diferentes classes sociais e setores de classes em pugna e confrontados na defesa de interesses diversos e até antagônicos. Esse processo, perpassado pelas lutas de classes, leva a uma instância de *negociação*, momento no qual cada uma das partes envolvidas obtém ganhos e perdas. (p. 98)

Desta forma, ao analisar a implementação de uma política pública devemos levar em consideração esse processo de luta, negociação e outorgamento, seja ele implícito ou explícito, já que de todas as formas esses elementos estão presentes no processo de elaboração, definição e implementação das mesmas e, portanto, cada um desses momentos deve estar presente no estudo das políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como proposta analisar o papel político dos movimentos sociais no processo de implementação das políticas públicas, destacando a relação entre o Estado e a sociedade civil, considerando que a efetivação de políticas públicas reflete a síntese das lutas sociais históricas que, incorporam as conquistas dos trabalhadores e, contraditoriamente, confluem num projeto político-econômico da classe hegemônica para a reprodução da ordem capitalista.

A política pública será analisada neste artigo, considerando o seu processo de implementação como uma rede de interesses e negociações políticas, sociais, culturais e econômicas. Para tanto, num primeiro momento o artigo apresenta uma breve conceituação teórica da categoria *Política Pública*, destacando a relação recíproca e contraditória do Estado e da Sociedade Civil.

Na segunda parte, o artigo introduz um debate teórico sobre os movimentos sociais, numa dimensão de totalidade e historicidade, apresentando suas características no cenário pós-moderno, os desafios e contradições no campo de configuração das políticas públicas.

Na terceira parte, apresentamos a configuração e implementação do ProUni como política pública educacional efetivada a partir da interface do Estado com a Sociedade Civil. Esclarecemos que o artigo não tem a proposta de apresentar a totalidade dos resultados ou reflexões realizadas na tese de doutorado, mas exemplificar com a configuração do Prouni o desenho das políticas públicas como interface e jogo de negociações entre o Estado e os movimentos sociais.

Nas considerações finais, retomamos a importância dos movimentos sociais no processo de negociação, desenho e implementação das políticas públicas.

### **Uma breve conceituação do termo *política pública***

O esforço de conceituar e definir política social implica reconhecer que existem paradigmas epistemológicos competitivos e antagônicos colocados à disposição desse processo – já que não há unanimidade no campo do conhecimento das ciências sociais.

No sentido de caracterizar a política como uma relação entre diferentes e desiguais que buscam consensos —mediados pelo Estado— Hannah Arendt (1998) considera que a mesma surge no “intra espaço” de convivência humana. Logo, a política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles.

A política social é um termo que se refere à política de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, requerendo deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social, que, por sua vez, devem ser amparados por leis que efetivem direitos.

Ao contemplar todas as forças e sujeitos sociais, a política social se configura como política pública. Tanto a política social como a política pública é políticas, —políticas de ação—, integrantes da área de conhecimento denominada *policy science*.

A *policy science* surgiu nos Estados Unidos e na Europa no Segundo Pós-guerra, em função da busca de pesquisadores pelo entendimento sobre a dinâmica das relações entre governos e cidadãos.

Assim começou um questionamento quanto à natureza da sociedade, ao papel do Estado e aos direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos.

Com efeito, antes da *policy science* predominavam, de um lado, enfoques teóricos ou filosóficos que se dedicavam à prescrição de objetivos e ações dos governos, com vistas ao bem comum.

Isso gerou, conforme Howlett e Ramesh ‘uma rica discussão sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos; porém, com o crescente distanciamento que se verificou entre prescrição e ação dos Estados modernos, novas abordagens teóricas e metodológicas emergiram com o intuito de conciliar teoria e prática. Disso resultou a valorização da análise empírica das políticas realmente existentes para a construção de teorias. (Pereira, 2008, p. 92).

Por outro lado, também foi questionada a realização de estudos empíricos focais sobre particularidades das instituições políticas, que não forneciam elementos para uma avaliação mais densa dessa estrutura. Essas limitações conduziram os pesquisadores do período do Segundo Pós-guerra a incluir em seus estudos questões de justiça, equidade e de desenvolvimento social, econômico e político. Nesse período de mudança e reorientação teórica e metodológica, destaca-se a abordagem da *policy science* por não ter como objeto privilegiado a estrutura de governos, mas a política pública como a dinâmica de sua formação e processamento. Segundo Pereira (2008, p. 93) a *policy science*: “(...) pretende não apenas se diferenciar dos tradicionais estudos políticos, mas também resgatar a relação orgânica entre teoria política e prática política, sem cair na esterilidade dos estudos formais e legais.”

Ainda de acordo com Pereira (2008), esse ramo de conhecimento tem três principais características: a) é multidisciplinar, porque rompe com os estreitos limites dos estudos sobre instituições e estruturas, além de abranger temas e questões tratados por outras disciplinas científicas, como a economia, a sociologia, a ciência política, o direito, o serviço social, dentre outras; b) é intervencionista, porque não se contenta apenas em conhecer o seu objeto de estudo, mas procura interferir nele e modificá-lo; c) é normativa, porque não é pura racionalidade e se defronta com a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas, no estudo das ações dos governos. Neste caso, ele tanto se interessa pelo conhecimento do “ser”, quanto com a definição do “dever ser”.

Dentre as várias concepções de política pública, definimos no presente artigo aquela que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade civil no processamento e construção dessa política, sendo necessário clarificar a definição do termo *política pública*.

O termo público —associado à política— refere-se à coisa pública, do latim *res* (coisa), *publica* (de todos), ou seja, coisa de todos, para todos. Nesse sentido, embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também abrange demandas, escolhas e decisões privadas, devendo ser controlada pelos cidadãos, o que denominamos controle democrático.

O caráter público da política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade, sendo de responsabilidade de uma autoridade também pública e visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis.

É preciso reiterar que a palavra política refere-se a medidas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais, configurando-se como uma estratégia de ação planejada e avaliada, na qual tanto o Estado como a sociedade civil desempenha determinados papéis, apresentando permanentes relações de reciprocidade e antagonismos.

A política pública implica a intervenção do Estado, envolvendo diferentes sujeitos sociais (governamentais e não governamentais) e contemplando processos de *outputs* (resultados) da atividade política dos governos<sup>1</sup> e *inputs* (demandas externas, provenientes da sociedade).

Dentro desse debate, a política pública significa ação e não ação intencional de autoridade pública frente a um problema ou necessidade. Ou seja, tanto a participação do governo é importante na criação de política pública como sua omissão são deliberadas, como parte de um plano, que não prevê determinadas escolhas públicas.

A noção de política pública privilegia as relações entre Estado e sociedade —caracterizadas por sua reciprocidade e antagonismo. Pensar e analisar as configurações das políticas públicas implica em romper com o enfoque linear que percebe a mesma como um simple *output* (resultado) do sistema político, considerando que a dinâmica de sua formação implica diversos sujeitos sociais e políticos (grupos de pressão, sindicalistas, movimentos sociais etc.). A política pública nessa perspectiva tem a função de concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis, tendo como uma das características o caráter universal dos bens públicos.

Pereira (2008) ressalta que as políticas públicas mudam e variam de acordo com o contexto histórico e geográfico, sendo produzida numa arena de conflito associada à forma de regulação. A autora considera a existência de quatro principais tipos de arenas e formas de regulação política: *arena regulamentadora*, onde o Estado utiliza a coerção para estabelecer regras e normas; *arena redistributiva*, onde o poder público estabelece critérios que dão acesso a vantagens a determinados sujeitos em detrimento de outros; *a arena distributiva*, onde os governantes retiram de um fundo público constituído com recursos arrecadados da população um montante para atender as necessidades sociais, mantendo caráter compensatório; *arena constitutiva*, onde decorrem ações públicas cuja coerção afeta indiretamente o cidadão.

<sup>1</sup> Com base em Höfling (2001), é importante ressaltar a diferenciação entre Estado e Governo, sendo possível sinteticamente considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes —como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente— que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (p. 31)

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder, que perpassam as instituições do Estado e da sociedade civil como um todo.

Um dos elementos importantes deste processo diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto às diferentes soluções e padrões adotados para ações públicas de intervenção.

A relação entre a sociedade civil e o Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos —que refletem e incorporam fatores culturais— estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade.

Pensar a interface entre o Estado e a Sociedade Civil no processo de configuração das políticas públicas implica perceber que essas interações estão inseridas em um processo histórico complexo, onde ambos têm particularidades e interesses próprios, apesar de serem interdependentes e autônomos. Ou seja, um tem implicações e influências com relação ao outro.

Dentro dessa interface entre o Estado e a Sociedade civil, destacamos a seguir o debate sobre os movimentos sociais como um dos sujeitos sociais, no âmbito da sociedade civil, que em sua interface com o Estado interferem no desenho das políticas públicas.

### **Os movimentos sociais no processo de configuração das políticas públicas**

De acordo com Montaño e Duriguetto (2010) os movimentos sociais são expressões do processo de organização da classe trabalhadora, da luta de classes e lutas sociais. Na proposta de analisar o papel dos movimentos sociais no âmbito da configuração das políticas sociais, iremos abordar brevemente a historicidade destes movimentos no cenário brasileiro do século XX e início do século XXI.

No Brasil, o movimento operário é influenciado pelas idéias anarquistas trazidas pelos imigrantes europeus. Na luta pela emancipação, a classe operária começou a organizar sindicatos nos primeiros anos do século XX, sendo este período caracterizado por mobilizações sociais e greves por melhores salários e condições de trabalho.

A primeira metade da década de 20 foi caracterizada por um período de retrocesso do movimento operário em função das repressões e limitações das conquistas obtidas pela classe trabalhadora. Já na segunda metade desta década ocorreu um crescimento do movimento operário, sob a influência das idéias comunistas, que passaram a exercer a hegemonia do mesmo.

Na década de 30, período caracterizado pela mudança do eixo econômico (de agrário para industrial), o movimento operário teve sua atuação limitada pelas reformas e pela institucionalização das relações entre capital e trabalho, através da implementação das políticas sociais.

O Estado implementa as políticas públicas como uma estratégia de atendimento das reivindicações dos operários, sendo concebido como protetor e benevolente, e por outro lado, constituem mecanismos de controle dos movimentos sociais, restringindo quase totalmente suas ações políticas.

Nas décadas de 45 a 46, o movimento operário voltou a crescer, com relativa autonomia e liberdade, proporcionada pela Constituição Liberal que vigorou até 1964.

Nos anos 60, os movimentos sociais avançaram, denotando uma crescente participação popular nas discussões dos problemas nacionais, sendo este processo interrompido com o golpe militar de 1964, que, a pretexto de combater o comunismo e respaldando-se no binômio ideológico “segurança e desenvolvimento”, restringiu a participação popular e proibiu qualquer manifestação que representasse ameaça a “ordem pública”.

O período de 1964 – 1985, caracterizado pela ditadura militar foi um contexto de acumulação capitalista apoiada em um governo militar e autoritário, a partir de um modelo de desenvolvimento, que beneficiou apenas as classes empresariais ligadas aos monopólios. Os movimentos sociais que se desenvolveram no início dos anos 70, tinham como objetivo a satisfação das necessidades mínimas de sobrevivência da população.

No final dos anos 70, acontece o reaparecimento do movimento operário, através de movimentos de greves e da reorganização das centrais sindicais: Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e da articulação com partidos políticos. Montaño e Duriguetto (2010) ressalta que os movimentos de organização e luta de classes possuem como elementos articuladores e facilitadores os sindicatos e partidos políticos.

A redemocratização brasileira, a partir da segunda metade da década de setenta, teve como uma de suas características a inserção de novos atores sociais na esfera política, que desencadearam ao longo dos anos de 1980 e 1990 à proliferação de espaços públicos de participação da sociedade civil como fóruns, conselhos e comitês.

Os movimentos sociais desse período contribuíram para o avanço e conquista de vários direitos sociais e da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assegurou diversas garantias constitucionais, com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos.

Ao longo dos anos noventa, o cenário sociopolítico se transformou, tendo como mudança inicial o declínio das manifestações nas ruas —que conferiam visibilidade aos movimentos— e o processo de institucionalização da organização popular através dos inúmeros fóruns. Os fóruns se caracterizam por encontros periódicos para realização de diagnósticos dos problemas sociais, assim como a definição de metas e objetivos.

Houve um deslocamento da visibilidade do campo das manifestações e reivindicações para a ação propositiva de organizações não governamentais. As identidades coletivas dos movimentos populares deixaram as contestações de lado, dando ênfase a um nível mais operacional e propositivo. Segundo Gohn (2007):

Não se tratava mais de se ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias etc. Eles ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e federais. (p. 24)

A autora destaca que os novos associativismos são menos reivindicatórios e mais propositivos e operativos, tendo como principais características a participação cidadã e a dimensão estratégica. Ou seja, os novos associativismos, na perspectiva da participação cidadã, desenvolvem prestações de serviços à comunidade e à população, distanciando-se da dimensão reivindicatória.

Os movimentos sociais sempre foram heterogêneos no que se refere às temáticas e demandas, porém na década de 1990 se constituem redes dentro do próprio movimento social e redes com outros sujeitos sociais. O perfil dos movimentos sociais se alterou em função da mudança da conjuntura política.

A palavra rede vem do latim *retis*, significando entrelaçamento de fios com aberturas regulares que formam uma espécie de tecido. A partir da noção de entrelaçamento, a palavra rede foi ganhando novos significados ao longo dos tempos, passando a ser utilizada em diferentes situações e contextos. As redes passam a serem analisadas, por diversos autores das ciências sociais, como novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas da sociedade caracterizada pela informatização.

As redes de relações são inerente às atividades humanas, o que significa que nosso cotidiano é constituído de um conjunto de redes espontâneas. As redes sociais, no entanto, como forma de articulação e interação social, emergem nos últimos anos como um conjunto de idéias políticas e econômicas elaboradas por um determinado grupo a partir do desejo de resolver determinados problemas.

Gostaríamos ainda de destacar que nessas redes participam instituições “formais”, mas também redes de relações informais, que articulam indivíduos e grupos num âmbito de participação mais ampla.

É relevante ressaltarmos que o debate das “redes sociais” e das novas configurações dos movimentos sociais — numa dimensão subjetiva e de identidade cultural — se propaga no contexto da sociedade capitalista, caracterizada pelo processo de acumulação flexível e pelo ideário neoliberal. Ou seja, frente ao novo ciclo de crises do capital na década de 70, o modo de produção capitalista se reorganiza a partir das premissas do neoliberalismo, que propaga a “cultura da crise” de que o Estado de Bem Estar Social é um dos responsáveis pela estagnação do processo de acumulação, sendo necessária a redução da fonte de financiamento na área social, implementando políticas públicas focalistas e seletivas.

Em contrapartida, as expressões da Questão Social são intensificadas, sendo adotado pelo Estado o discurso político da necessidade de participação da Sociedade Civil no enfrentamento destas questões. Neste contexto, muitos movimentos sociais trilham o caminho de se afastarem das ações reivindicatórias e assumem a proposição de ações, ou seja, começam a serem prestadores de serviços à população e parceiros do Estado.

A constituição de redes sociais e redes de solidariedade escamoteia a ausência do papel provedor do Estado de políticas públicas, além de legitimar a transferência de responsabilidades do âmbito estatal para a Sociedade Civil. De acordo com Ilse Scherer-Warren (2005):

Se os movimentos sociais da década de 70 e início dos anos 80 tiveram sua relevância na constituição de novos atores sociais e na redefinição dos espaços de cidadania (social e política), as redes de movimentos tendem a atuar no sentido da formação de novos sistemas de valores, sobretudo em relação ao binômio Liberdade (e democracia) e Sobrevivência (com direito a uma vida digna e ecologicamente saudável). Esta dimensão ética se expressa através do apelo a uma sensibilidade coletiva (em nome da paz, da democracia e da vida e contra a fome, a miséria, a discriminação etc.) e por uma responsabilidade pessoal em relação ao futuro coletivo em nível local, nacional e planetário. (p. 121)

É relevante questionar nesse cenário, em que medida a atuação das redes de movimentos sociais constituem possibilidades de participação da sociedade civil na transformação da realidade social. A idéia de “rede de movimentos” se propõe a pensar numa dimensão epistemológica na possibilidade de integração de diversidade, ou seja, implica buscar formas de articulação entre o particular e o universal, buscando interconexões entre as identidades dos diversos atores sociais.

Não existe homogeneidade entre os “novos” movimentos sociais, tanto em relação aos diferentes tipos de movimentos, quanto em relação ao mesmo tipo de movimento, mas em diferentes espaços geográficos.

Existe, ainda, uma dificuldade desses movimentos penetrarem na sociedade civil em função de valores tradicionais da política brasileira como a relação de tutela e de favor, onde o espaço público é tratado como espaço privado dos dominantes, além do entrave constituído pela defasagem entre o discurso ideológico e a prática efetiva. Por outro lado, os movimentos sociais urbanos vêm construindo e levando ao espaço público temas e questões antes considerados como de âmbito privado e individual (como relações étnicas, de gênero, homossexuais), para serem confrontados na sua dimensão coletiva e pública, constituindo objetos de políticas públicas.

Para Ilse Scherer-Warren (2005) essa nova dinâmica associativa dos anos noventa caracteriza as organizações e movimentos sociais como redes ou teias que configuram, pela sua multiplicidade e heterogeneidade, não um único projeto político, mas um campo ético-político, no sentido da articulação entre diversos sujeitos e organizações com outras redes nacionais e internacionais.

Nesse sentido, a “nova cidadania” supõe a difusão de uma cultura de direitos e uma proposta de sociabilidade das relações sociais, considerando a cidadania como uma estratégia para a efetivação da democracia. Ou seja, o conceito de cidadania implica na concepção de um cidadão —sujeito ativo— como portador de direitos e deveres e, principalmente, como alguém que participa dos novos espaços de participação política.

Ressaltamos ainda que a ideologia dos novos movimentos sociais, das redes sociais e participação cidadã ocultam e respaldam a propagação do ideário neoliberal de configuração de um Estado Mínimo, que implementa políticas públicas focalizadas e seletivas, tendo como parceria estas instâncias da sociedade civil. Como relata Montañó e Duriguetto (2010) no capitalismo monopolista —no regime de acumulação flexível— desenvolvem-se as concepções e ações dos sindicatos, organizações não governamentais e movimentos sociais intitulados “parceiros” do Estado, que desenvolvem ações propositivas no enfrentamento às expressões da Questão Social, atendendo indiretamente aos interesses do capital —redesenhados pelo ideário neoliberal— de configuração de um Estado Mínimo para a área social e Máximo para o processo de acumulação do capital.

Nesse sentido, um dos caminhos para a efetivação dos processos democráticos é o fortalecimento das esferas públicas não estatais enquanto espaço de encaminhamento das ações coletivas organizadas, na definição de prioridades para a implantação de políticas públicas, bem como no processo de fiscalização e execução das mesmas.

A idéia de controle social e público sobre as ações do Estado —mediante a organização e fortalecimento da sociedade civil— supera a dicotomia entre o privado e o estatal, uma vez que a mediação da esfera pública se caracteriza como expressão de processos democráticos, que publicizam interesses heterogêneos.

Nesse contexto de relação entre o Estado e a Sociedade Civil —caracterizada pela atuação dos movimentos sociais e dos processos de controle social— são desenhadas as políticas públicas no cenário brasileiro.

Os movimentos sociais como expressões dos movimentos de luta de classes e lutas sociais são atores políticos do processo de configuração das políticas sociais, onde as necessidades dos sujeitos transformam-se em demandas que serão reivindicadas através das mobilizações, pressões e lutas sociais. Este processo de lutas de classes e lutas sociais leva a uma instância de negociação e outorgamento. Pastorini (1997) utiliza a categoria demanda-outorgamento, exemplificando que:

(...) o Estado, como consequência da luta e da negociação, incorporará algumas das demandas das classes subalternas, dando, dessa forma, resposta a uma parcela das reivindicações dos setores subalternos, outorgando assistência aos mais necessitados, serviços sociais, direito a greve etc. No entanto, em troca, os setores demandantes legitimarão o Estado e a ordem estabelecida. Mas é necessário acrescentar que este processo pode ser explícito ou implícito, ou seja, tanto a demanda e as lutas quanto a negociação podem existir tácita ou concretamente. (p. 98)

A autora considera as políticas públicas como uma síntese do processo de demanda-luta-negociação-outorgamento. Isso não caracteriza que toda implantação de política pública é antecedida por processos de lutas. Ou seja, em alguns momentos o Estado —para evitar as lutas sociais— se antecipa às eventuais demandas dos segmentos populares. Este fato de antecipação às reivindicações e pressões sociais caracteriza que implicitamente e de forma tática as demandas e lutas sociais estão presentes no processo de gênese de determinada política pública.

A tese “O ProUni como política pública em suas instâncias macro estruturais, meso institucionais e microsociais” revela que atores sociais vinculados aos movimentos sociais e órgãos representativos das IES participaram de debates e etapas introdutórias de formulação da política pública.

Na pesquisa de campo, evidenciamos que a proposta de implantação de um programa de reserva de vagas em instituições de ensino superior privadas —organizando a lei de filantropia no âmbito da Política Educacional—, foi uma demanda e reivindicação dos movimentos sociais —especificamente do Movimento dos sem universidades—, que mobilizaram ações e reivindicações voltadas a democratização da educação. Frente a esta demanda e necessidade, o MEC desenha o ProUni como uma medida provisória, iniciando um “jogo de negociações e barganhas políticas” entre os movimentos sociais, o próprio MEC e as representações das instituições de ensino superior privadas e comunitárias.

Nesse sentido, as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não governamentais, sendo constituídas no processo de interação e relação, perpassado por tensões e conflitos, entre as instâncias

governamentais e não governamentais. Ou seja, observamos na pesquisa um pluralismo dos grupos de interesses, bem como barganhas internas ao próprio governo – caracterizadas pela interface entre o MEC e o Ministério da Fazenda, os Poderes Executivo e Legislativo e o próprio artifício legal das medidas provisórias na perspectiva de superação dos “lobbies” no Congresso.

A multiplicidade de atores sociais e a dinâmica de redes políticas evidenciam a necessidade dos mecanismos de coordenação integrada e interinstitucional, que possibilitem a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com a participação de agentes implementadores diversificados.

O processo de análise das políticas públicas deve levar em consideração o processo de demanda, luta, negociação e outorgamento —implícito ou explícito— presentes no processo de elaboração, definição e implementação das políticas públicas.

### **O ProUni como política pública: a interface entre o estado e os movimentos sociais**

Os processos de concepção, estruturação e implementação de políticas públicas envolvem frequentemente uma multiplicidade de atores sociais e uma dimensão de historicidade. Nesse sentido, a seguir apontaremos o processo de constituição do ProUni como uma política pública, destacando a dimensão de historicidade, os atores sociais envolvidos, o jogo de negociações, a estruturação e implantação do Programa. No sentido de apontar as diretrizes que conduzem esse primeiro eixo de análise do programa (dimensão macro-política) destacamos três questões no processo de produção das políticas públicas: i) as informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas; ii) as políticas (policies) aquelas que propõem soluções aos distintos problemas; e iii) a política (politics) que agrega os três elementos: movimentação dos grupos de pressão; mudanças no legislativo e nas agências administrativas e “*national mood*”, que (*grosso modo*) diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo.

Uma observação preliminar, que deverá ser comprovada via dados da pesquisa empírica, diz respeito a presença, participação e negociações dos movimentos sociais junto aos fóruns e conselhos, bem como sua interação e rebatimento no arcabouço institucional estatal.

Existe uma ideia de senso comum que o movimento social e/ou conjunto de atores sociais —que estão participando dessas novas ações e interações— estão conseguindo pouco em termos de mudança. Como discutimos anteriormente, nos anos setenta/oitenta os movimentos sociais tiveram força para impactar ou criar instrumentos jurídicos novos, de nível local ou constitucional. No passa-

do, usualmente, as regras burocráticas e as prescrições jurídicas eram alteradas pelas ações coletivas dos movimentos, utilizando vias paralelas.

Com o tempo, os movimentos sociais ganham novas características e sua interface com o Estado passa a se efetivar dentro de uma esfera de negociações. Em função do processo de constituição da política pública envolver esta interface entre o Estado e a Sociedade, optamos por desenhar inicialmente o cenário de concepção do ProUni, destacando os movimentos sociais e o processo de lutas e reivindicações pela democratização do Ensino Superior.

Como abordamos anteriormente, os movimentos sociais caracterizam-se a partir da década de noventa pelo processo de constituição de redes sociais e ocupam um lugar de reivindicação de políticas denominadas de ações afirmativas ou discriminação positiva. Assim, na medida em que a universalização da educação superior não foi concretizada nem colocada na pauta política, os movimentos sociais começam a reivindicar a implantação de políticas focalizadas em grupos historicamente discriminados e excluídos. Nesse sentido, as reivindicações colocam como ponto de pauta a implantação de ações emergenciais, que viabilizem a ampliação do acesso e a democratização do ensino superior.

Considerando o ProUni nesse cenário, a pesquisa destaca três representantes dos movimentos sociais que participaram desse processo de pressões sociais e negociações políticas: 1) o Movimento dos Sem Universidade (MSU); 2) os Pré-vestibulares para Negros e Carentes (PVNC); e 3) a Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes. É relevante descrever brevemente a constituição e proposta ideológica desses movimentos.

O Movimento dos Sem Universidade (MSU), surgiu com esse nome em 2001, a partir da organização dos cursinhos populares, de experiências localizadas nas periferias do Brasil, principalmente das grandes cidades. Os cursinhos populares começaram a atuar no início dos anos sessenta, mas ganharam mais força nos anos noventa, com a retomada dos trabalhos e quando houve a expansão do ensino privado. Os cursinhos são organizados em comunidades, igrejas, paróquias, escolas públicas. O MSU destaca suas ações e reivindicações no sentido de denunciar a exclusão de grupos sociais ao ensino superior e de lutar pelo acesso à universidade. Dentre as várias reivindicações e participações do MSU, destacamos, na região metropolitana de São Paulo, o seu processo de luta pela transformação do Complexo Penitenciário do Carandiru em universidade e a demanda por uma universidade municipal. Os movimentos e eventos dos quais o MSU participa são caracterizados por uma ação política e comunicação simbólica, em que seus integrantes utilizam becas e outros objetos expressivos.

O PVNC teve sua origem na Baixada Fluminense em 1993, em função do descontentamento de educadores com as dificuldades de acesso ao ensino superior, principalmente dos estudantes de grupos populares historicamente discriminados. O PVNC também surgiu visando a articulação de

setores excluídos da sociedade para uma luta mais ampla pela democratização da educação e contra a discriminação racial. O trabalho dos cursos pré-vestibulares populares é entendido pelo PVNC como Ação Afirmativa, na medida em que seus militantes trabalham para que estudantes de classes populares e grupos sociais discriminados tenham acesso ao ensino superior público. Além de enfatizar o trabalho contra o racismo, a discriminação e as desigualdades, a defesa da educação como direito e perspectiva da universalização desse direito, ele defende políticas públicas que promovam o acesso e a permanência de estudantes de classes populares e de grupos étnico-raciais historicamente discriminados pela sociedade.

O PVNC foi um dos movimentos que participou apenas do processo final de implantação do ProUni, em função de sua rede de reivindicações ser encaminhada no sentido da reforma do ensino superior e na expansão de vagas em universidades públicas.

O último representante dos movimentos sociais destacado é a rede Educação e Cidadania de afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), que nasceu na Baixada Fluminense por iniciativa de Frei David Raimundo dos Santos. A ideia de se criar um pré-vestibular para negros nasceu na Bahia a partir das reflexões das entidades negras, como instrumento de conscientização, articulação e apoio à juventude negra da periferia de Salvador. A rede Educafro é uma ONG voltada ao acesso à Educação, Cidadania de Afro-descendentes e carentes que surgiu em Salvador através do Movimento Negro, em 1982. Na cidade do Rio de Janeiro existem quatro núcleos da Rede Educafro: Parque das Bandeiras, Vila Margarida, Jepom e Humaitá.

A rede EDUCAFRO, assim como o MSU, participou do processo de implementação do ProUni desde o início, destacando uma série de reivindicações realizadas no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 / 1999-2002) e que também não tiveram rebatimentos políticos.

Começamos no tempo do governo do Fernando Henrique Cardoso, pedimos uma audiência ao ministro Paulo Renato e entregamos a ele uma carta onde propomos que a filantropia nas faculdades particulares fosse transformada em um forte plano de inclusão com bolsa de estudos de negros e pobres e indígenas nas universidades. (...) o ministro Paulo Renato foi embora do ministério e entrou o Cristóvão Buarque. Pedimos mais uma vez uma audiência ao novo ministro, que leu a carta, achou interessante, mas não mordeu o assunto. Saiu o Cristóvão Buarque e entrou o Tarso Genro... Então, decidimos mudar a estratégia de contato com o ministério, panfletando todas as seções do ministério... Usamos uma expressão que era uma forte política pública com gasto zero... Não satisfeitos com a possibilidade de vitória, fomos na porta da ministra Matilde e entregamos a ela também uma carta propondo que o ministério dela trabalhasse com aquela meta. Infelizmente, também, a ministra Matilde não deu atenção e aí veio um assessor do ministro Tarso Genro, Fernando Haddad que teve uma bonita experiência em São Paulo, quando Marta era prefeita. Ele conhecia em São Paulo, a experiência dos pré-vestibulares comunitários EDUCAFRO... Haddad teve a capacidade de pegar a proposta inicial e dar a ela uma dimensão imensa que foi talvez o segredo do trabalho. (Entrevistado C)

No depoimento acima fica evidente que a questão do acesso à universidade e a necessidade de efetivação de políticas públicas —voltadas a essa questão— era pano de fundo dos debates de movimentos sociais diversos com o Estado, em suas diversas representatividades políticas partidárias.

O ProUni é caracterizado pelos entrevistados como uma política pública que é concebida a partir do problema ou necessidade de viabilizar o processo de democratização do Ensino Superior, sendo concebido, por um lado, como fruto das reivindicações e debates populares e, por outro, como resultado de estudos e experiências do então assessor do ministro Tarso Genro – Fernando Haddad – já no período do governo Lula (2003 – 2010).

As políticas públicas devem ser analisadas numa perspectiva de totalidade, abordando a relação entre os diversificados sujeitos protagonistas numa ótica tanto política, quanto social e econômica. De acordo com Pastorini (1997):

(...) este complexo processo tem como ponto de partida as necessidades dos sujeitos, parte das quais se transformam em demandas que serão reivindicadas perante os organismos e instâncias competentes, valendo-se das mobilizações e pressão dos setores interessados, constituindo, dessa forma verdadeiras lutas entre diferentes classes sociais e setores de classes em pugna e confrontados na defesa de interesses diversos e até antagonicos. Esse processo, perpassado pelas lutas de classes, leva a uma instância de negociação, momento no qual cada uma das partes envolvidas obtém ganhos e perdas. (p. 98)

Desta forma, ao analisar a implementação de uma política pública devemos levar em consideração esse processo de luta, negociação e outorgamento, seja ele implícito ou explícito, já que de todas as formas esses elementos estão presentes no processo de elaboração, definição e implementação das mesmas e, portanto, cada um desses momentos deve estar presente no estudo das políticas públicas.

Todo o processo de produção de política pública tem como origem a dimensão dos problemas existentes e de configuração da policies (políticas), ou seja, das interpretações e propostas encaminhadas por grupos e atores sociais diversos. O ProUni nasce nesse cenário caracterizado pelo problema dos grupos tradicionalmente excludentes não terem acesso ao ensino superior. E do movimento de diferentes atores sociais no sentido de buscar debate, denúncia e possíveis alternativas para a efetivação do processo de universalização e democratização da educação superior.

Os movimentos sociais no cenário do século XXI – na perspectiva de uma universalização de direitos, que não se efetivou desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – realizam um duplo movimento: por um lado, mantém a “bandeira” da Reforma Universitária, reafirmando a necessidade de mudanças macro-estruturais e políticas. E, por outro, começam a buscar alternativas de inclusão social, desenvolvendo reivindicações voltadas à efetivação de ações, respostas concretas e imediatas, que viabilizem o acesso aos direitos sociais.

Pedro Demo (2003) em seu texto “‘Focalização’ de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a ‘agenda perdida’” discute a complexidade da polêmica sobre focalização e universalização das políticas sociais, destacando que: políticas sociais universais sempre são preferíveis, porque fundadas em direitos iguais incondicionais. Entretanto, em sociedades muito desiguais, como a brasileira, o tratamento igual a pessoas tão desiguais tende a agravar o espectro da desigualdade. Tratando-se de redistribuir renda, não apenas distribuir, torna-se necessário atingir os mais ricos, fazendo-os relativamente mais pobres. Nestes casos, focalizar parece necessário e inevitável, porque sem privilegiar os desprivilegiados, estes não terão jamais acesso igual. Historicamente é fácil mostrar que políticas públicas universais, quando de boa qualidade, são reservadas pelos ricos (universidades federais, no Brasil, por exemplo), e quando de má qualidade, ficam para os pobres, porque em vez de universais, são coisas pobres para o pobre. Esta polêmica é ainda aprofundada pela consideração do debate multicultural que combina enfoque universal com particular. A focalização só tem condições de dar certo se for controlada pelos interessados, em particular em sociedades capitalistas periféricas. (Demo, 2003, p. 93).

De acordo com este autor, não basta definir princípios universais, mas medidas e ações que viabilizem a questão do acesso concreto. Nesse sentido, deve haver uma integralidade da perspectiva de universalização e focalização no processo de desenho e operacionalização das políticas públicas, destacando que os diversos segmentos da população têm o direito de serem tratados “universalmente”, mas também “focalizadamente”.

O cenário do século XXI é caracterizado pela racionalização e reengenharia do capital, desencadeadas a partir do desenvolvimento da reestruturação produtiva, que introduz a especialização flexível de produção (antítese do sistema de produção incorporado pelo fordismo/taylorismo), em função da volatilidade da demanda do consumidor, voltada à capacidade de responder com rapidez às mudanças na demanda do consumo.

A reestruturação produtiva caracteriza-se pela introdução no processo produtivo da automação flexível apoiada na tecnologia microeletrônica; no aumento da produção sem aumento proporcional de demanda de força de trabalho (desemprego estrutural); descentralização do processo produtivo nas empresas e no mundo globalizado; demanda de força de trabalho qualificada e multifuncional; e a flexibilização do tempo e espaço. Esse processo de mudanças, introduzidas na organização da ordem produtiva, desencadeiam transformações no mundo do trabalho.

Nesse processo de reestruturação produtiva, o espaço é desterritorializado (perda de suas fronteiras) e o tempo, cada vez mais flexibilizado, intensificado e presentificado, garantindo assim condições favoráveis ao capital flexível e especulativo.

O seminário sobre educação realizado em São Paulo, que teve a participação do ministro Tarso Genro e de seu assessor Fernando Haddad, foi palco de questionamentos e apontamentos do problema do não-acesso da população em maior situação de vulnerabilidade social ao ensino superior, sendo apontadas pelos diferentes atores sociais interpretações e sugestões de ações. Esse cenário foi destacado pelos representantes dos movimentos sociais entrevistados como o momento de concepção da ideia e proposta de, por um lado, oferecer vaga nas universidades para uma população tradicionalmente excluída e, por outro, regulamentar o processo de filantropia nas Instituições de Ensino Superior Privadas.

Eu falei com uma contundência: falta negro na universidade, falta pobre na universidade... É uma vergonha nacional! A filantropia não tem bolsa na universidade, é preciso ter um sistema público de bolsa, com critério público dentro do privado, porque é o que existe, é imediato! As pessoas têm que trabalhar, tem que viver hoje. As pessoas se levantaram e me aplaudiram... Era em abril de 2004. Eu sei que daí nós fomos pro embate e logo em seguida pro lançamento do ProUni em Brasília. (Entrevistado A)

O ProUni como política pública de ação afirmativa desenvolvida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) tem sua lógica interna de inclusão socioeducativa associada à política de renúncia fiscal pela União, destinando bolsas de estudos em instituições de ensino superior privadas para parcela da população caracterizada pela sua situação socioeconômica, etnia e cultura. Deste modo, o ProUni consiste numa política pública voltada à garantia do acesso, permanência e produtividade acadêmica desses estratos da população no ensino superior e, conseqüentemente, contribuindo para a sua inclusão social.

Esclarecemos que o termo “vagas ociosas” é parcialmente correto, uma vez que alguns cursos das IES privadas possuíam vagas, porém os cursos de maior tradição acadêmico-científica (como engenharia, comunicação social, medicina e outros) não possuíam essa reserva ou sobra de vaga. Logo, na medida em que o ProUni estabelece que para cada nove vagas de alunos pagantes deve ser reservada uma vaga de bolsista, ocorre uma maior equidade no processo de distribuição de bolsas, representando o aproveitamento das “vagas ociosas” nos cursos de graduação de baixa competitividade e a perda de capital e financiamento nos cursos de alta competitividade de vagas.

As instituições de ensino que participam do ProUni ficam isentas de uma série de impostos e incentivos fiscais, dentre eles, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. O mecanismo de renúncia fiscal foi utilizado inicialmente no Brasil na década de 60 e 70, como forma de incentivo à expansão de vagas, tornando-se um fator central no financiamento do ensino superior privado brasileiro.

Retomando a revisão de literatura, já destacamos duas questões no processo de produção da política pública do ProUni – a identificação do problema e a políticas (políticas), sendo necessário destacar a política (política), que articula os movimentos sociais e as suas reivindicações e o processo de pressão social; as mudanças, negociações e desenho da política pública no âmbito legislativo e agências administrativas; e a implementação do programa propriamente dito.

Após a concepção inicial do ProUni, o MEC teve um longo caminho de negociações, debates e ajustes no desenho do Programa, envolvendo não só como atores sociais desse processo os movimentos sociais, mas as instituições representativas das universidades. Como afirmam estes representantes:

Então essa discussão evoluiu e teve dois movimentos fortes: para dentro, a discussão e posição do Fernando, endossada pelo ministro Tarso Genro e uma discussão que envolveu muito a SECAD e a SESU. E para fora três tipos de movimentos: um movimento próximo com a Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR), para tentar afinar o desenho do ProUni as diretrizes de coordenação que a CEPIR tinha à época... isso vinha junto com a agenda da SECAD. E a discussão que se dá ao longo, mais na fase final do processo com professores ligados ao movimento negro e algumas instituições, passa por dentro da Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos relacionados aos Afrodescendentes (CADARA), que era uma institucionalidade que estava ligada a SECAD. A CADARA eram pesquisadores negros, pesquisadores sobre a questão negra...tanto universitários como movimentos sociais. Tinha assento lá, por exemplo, a EDUCAFRO e o PVNC... não teve discussões muito intensas diretamente com o movimento social, foi sempre intermediada...não teve plenária, digamos assim, com o movimento social. Teve discussões com os representantes desses movimentos. (Entrevistado B).

O setor é bem “organizadinho”, ele tem o CRUB, que é o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; ele tem a CONFENEN, que é a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, tem a NUPE, Associação Nacional das Universidades Privadas; os Centros Universitários...Uma série de instituições e atores que representam o setor, com os quais o Ministério negociou... Tanto que o PROUNI foi criado por medida provisória ele foi editado como medida provisória.

A moldura social também participou bastante, principalmente o MSU que eu lembro agora de cabeça. O pessoal teve bastante interlocução, eles indicavam muito uma medida de inclusão no setor privado também. Então eles foram muito importantes, principalmente depois pra pressionar o Congresso na votação da Lei; Interlocução do Parlamento, Comissões de Educação da Câmara e do Senado... Nós fizemos pelo rito parlamentar ordinário. Não adianta negociar com eles antes porque quando vai pra lá tem que por tudo em negociação e votação mesmo. Então isso foi feito lá... capitaneado pessoalmente pelo próprio (naquela época Secretário Executivo) Fernando Haddad. (Entrevistado D)

Nos depoimentos dos representantes do MEC fica evidente que no processo de elaboração de uma política pública existe uma rede de relações internas, construída pelos próprios setores do governo, e externas, quando se estabelece diálogo com representantes da sociedade civil.

Um ponto de destaque no processo de implementação do ProUni foi justamente o diálogo do MEC com as instituições representativas e, principalmente, com os movimentos sociais, reconhecendo o papel dos mesmos no processo de construção da agenda pública. Além do processo de negociação com as Instituições de Ensino Superior privadas - que representaram bloco de pressão e

interlocução nesse processo - é importante ressaltar que os entrevistados consideram a interlocução entre o MEC e os movimentos sociais como um avanço, em função de desde a década de noventa tentarem diálogos com o Governo Federal e não serem valorizados como atores sociais e históricos, como destaca a fala abaixo:

uma coisa que nos chamou atenção no Presidente e do Ministro: o reconhecimento do papel do Movimento Social. E isso é novo na história do Brasil. E a Academia muitas vezes não tem dimensão disso. Quer dizer, nós... Simples... Estamos falando com o Ministro do Estado, o nosso povo da periferia está falando com o Presidente da República! (Entrevistado A)

Apesar desse cenário de interlocução com o Estado, os movimentos sociais reconhecem a tensão presente dentro das esferas do próprio governo e na interlocução com as IES privadas. Os entrevistados pontuam que as tensões e pressões no processo de negociação e desenho da política pública se desenvolveram com maior intensidade no Congresso Nacional, sendo uma estratégia do Governo Federal lançar o programa como medida provisória para desviar desse cenário de embates políticos e agilizar a implantação do ProUni. Como revela esta fala de um representante:

Sei que veio uma ligação assim: A Casa Civil “vetou”. O ensino privado se movimentou contra, não é? Então, acho que essa situação é complexa pra falar pra você... Tem capítulos incríveis do ano de 2004... no processo de parto do PROUNI, você vê que a coisa volta pro Congresso Nacional. O que ia ser um Decreto, que estava acordado, que tinha apoio popular (agente tava ali), volta como Projeto de Lei, atendendo um reclame de um setor muito forte no Congresso Nacional, ligado ao ensino de base. O que aconteceu agente sabe: quem tem base congressual sobe o seu preço. O ensino privado subiu seu preço! A gente conhecia um pouquinho de ouvir dizer, mas nunca tinha entrado no jogo Então escolhe o Relator do Projeto, fica o deputado do Paraná como Relator, monta comissão... Aquela disputa miúda, não é? Então ali no Congresso Nacional a gente percebe que são vários interesses, sem necessariamente se debater o mérito da questão. Na verdade quando um Projeto de Lei chega ao Congresso é porque ele tem mérito... mas muitas vezes são questões paralelas que vão desde a nomeação, o financiamento de campanha, mudanças de partido... Ou mesmo, quem vai ficar famoso com isso, quem vai ficar na “rabeira”, quem vai ganhar ou quem vai perder? (Entrevistado A)

Esse jogo de disputas e negociações não é explícito ou desvelado, pelo contrário, são processos que acontecem e atravessam o momento das assembleias e plenárias no Congresso Nacional.

Porque esse processo é muito “às escondidas”, você acredita que é um ritual apenas ali nas comissões, numa dimensão de teatro. As negociações muitas vezes são feitas em ambientes fechados, em hotéis, em “Brasília”, a imprensa tem um grande papel nisso, uma vez que exerce influência na opinião pública... O ACM Neto19 pede vistas, obviamente que ele orienta a bancada do PSDB, PFL e reproduz uma fala do setor do ensino privado. Então, significa que tem que negociar. Então é um lugar de negociação! Nós dissemos pro ministério que não acreditávamos numa saída via Congresso Nacional. Achávamos que, a força popular corria um sério risco de entrar pro ralo da história se fôssemos numa situação de dependência exclusiva do comportamento do Congresso Nacional. Nós achávamos que o setor das filantrópicas reagia mal, o setor das lucrativas reagia mal, e que eles queriam impor ao governo uma série de condicionantes pra fazer uma boa negociação. Bom, como não se está num processo revolucionário... Nós achávamos que tinha que negociar, mas a força popular tinha que ser contundente nessa situação. Não podia ficar numa situação onde a gente perderia. (Entrevistado A)

O entrevistado A ressalta a questão que o cenário de construção de uma política pública não é caracterizado como um contexto revolucionário, ou mesmo fruto de uma conquista dos movimentos sociais ou concessão do Estado, mas como caracterizado por barganhas políticas, pressões sociais e um jogo de interesses. De acordo com Barros Silva e Barreto Melo de (2000):

- A análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis:
- **em primeiro lugar**, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos – enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- **em segundo lugar**, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment no futuro*;
- **em terceiro lugar**, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;
- **em quarto lugar**, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. (pp. 9-10)

Nesta perspectiva, na medida em que reconhecemos o jogo político como algo essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, torna-se relevante considerar os *stakeholders* – grupos envolvidos e interessados pelas políticas – ao processo de implementação de políticas.

Ressaltamos que o presente estudo só conseguiu desvelar a dimensão macro-estrutural do ProUni como política pública, ao passo que inseriu no processo de coleta de dados os agentes não-governamentais, ou seja, os representantes de movimentos sociais e instituições diversas, que tinham interesse e estavam envolvidos no processo de desenho da política pública.

Nesse sentido, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentabilidade à política e os mecanismos de negociação entre os atores governamentais e não-governamentais. De acordo com Barros Silva e Barreto Melo de (2000):

*O policy cycle* nessa perspectiva (...), não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é mais bem representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política (...). (p. 13)

O ProUni é adotado pelo presidente da República como uma medida provisória, mediante ato unipessoal - sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la em momento posterior -, tendo como pressuposto central o caráter de urgência e relevância. A medida

provisória, embora tenha força de lei, não é verdadeiramente uma lei, no sentido técnico estrito deste termo, visto que não existiu processo legislativo prévio à sua formação.

Assim, o ProUni foi implementado e instituído pela Medida Provisória 176 de 13/09/04 e regulamentado pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04, se caracterizando como um programa destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Assim viu um representante:

O marcante foi o dia da assinatura da adesão das universidades. Eu acho que foi um processo republicano, foi público com isso... não houve (co-padrinho), compra e venda, etc. Acho que foi um ato político dentro do Ministério da Educação, na Sala de Eventos do Ministério da Educação; onde deu embasamento final pra assinatura do Presidente. O Congresso tem que trabalhar em outro ritmo. Porque é medida provisória. E é real. E aconteceu o que agente já sabia: que o povo viria junto. Então os primeiros sem universidades e obviamente que nesse processo todo, desde a questão do respeito à presença dos negros, dos indígenas, dos deficientes, eu acho que foi natural. Foi natural porque foi esse o clamor do Fórum Mundial de Educação... Que respeitasse a proporção de negros, indígenas na sociedade brasileira. (Entrevistado A)

O entrevistado destaca que cada detalhe do Programa foi discutido e acompanhado pelos representantes dos movimentos sociais e IES privadas, ressaltando novamente o desenho do ProUni estrategicamente como uma medida provisória, garantindo assim uma “saída” para sua efetivação imediata.

Os critérios de elegibilidade e público alvo do programa foram discutidos não apenas nos encontros e plenárias, como os movimentos sociais PVNC, EDUCAFRO e MSU encaminharam cartas e documentos, no sentido de apontar as concordâncias e pontos de contradição em relação à proposta do MEC.

Eu lembro, acho que dezembro, ainda, 14 de dezembro, a gente saiu da última votação no Senado... De aprovação do PROUNI, Senador Tourinho foi relator... Tivemos lá com o Mercadante que era o líder do governo e com a Ideli Salvatti que era líder do PT tentando ainda negociar ali nos últimos momentos pra ver se ampliava, mas ali a gente já colocou a necessidade de um Conselho. O Senador (Painha) ainda deixou a nossa carta do MSU, pediu que fosse registrado. Mas ali a gente viu que na negociação do Senado e na negociação da Câmara, onde o governo não tem maioria... Uma maioria construída, negociada... Acho que é o quadro das forças sociais, onde quem manda mais chora menos; no caso nós choramos mais, é... Por que diminuiu o número de bolsas, ficou na casa de 107 mil bolsas por ano. (Entrevistado A)

É relevante enfatizar o processo de protagonismo dos movimentos sociais e diferentes segmentos da sociedade civil no processo de implementação do ProUni, caracterizando a construção das políticas públicas como um campo de conflitos, relações e inter-relações sociais. Nesse sentido, essa interface entre o público e o privado deve ser redimensionada em todo momento, sendo parte do processo histórico de construção e reconstrução do cenário da política pública.

Os representantes dos movimentos sociais destacam, ainda, de maneira contraditória, que apesar de o ProUni nascer da interface, interação e negociação entre Estado e Sociedade Civil, convive com a fragilidade e o perigo de esvaziar sua dimensão pública e participativa, caso seja reduzido a dimensão de uma política pública concedida e implementada pelo Estado.

### **Considerações finais**

O ProUni é uma política pública implementada pelo MEC —em interface com os movimentos sociais— que tem como proposta apresentar uma resposta imediata à necessidade de expansão do número de vagas nas IES e, conseqüentemente, da democratização quantitativa no acesso à Educação Superior. O Programa tem a proposta de organizar a Lei de Filantropia, na medida em que o processo de Renúncia fiscal é operacionalizado como estratégia de conferir eficácia, eficiência e efetividade ao controle público pelo Estado da reserva de vagas em universidades particulares.

Frente à complexidade dos fenômenos sociais, o Programa não é implementado como uma ação integrada de democratização ou universalização do ensino superior, mas como uma estratégia de otimização de recursos —através do processo de organização da lei de filantropia e da renúncia fiscal— e ampliação do número de vagas no ensino superior.

A pesquisa revela que atores sociais vinculados aos movimentos sociais e órgãos representativos das IES participaram de debates e etapas introdutórias de formação da política pública. Em outras palavras, as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não-governamentais.

Como apresentamos no debate teórico —com base nos autores Mainardes (2006) e Barros Silva e Barreto Melo de (2000)—, as políticas públicas são implementadas e constituídas no processo de interação e relação, perpassado por tensões e conflitos, entre as instâncias governamentais e não-governamentais. Ou seja, observamos na pesquisa um pluralismo dos grupos de interesses, bem como barganhas internas ao próprio governo —caracterizadas pela interface entre o MEC e o Ministério da Fazenda, os Poderes Executivos e Legislativo e o próprio artifício legal das medidas provisórias na perspectiva de superação dos “lobbies” no Congresso.

A multiplicidade de atores sociais e a dinâmica de redes políticas evidenciam a necessidade dos mecanismos de coordenação integrada e interinstitucional, que possibilitem a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com a participação de agentes implementadores diversificados.

A década de 90 —contexto denominado pela diversidade de termos “modernidade”, “pós modernidade”, “contemporaneidade”, “contexto neoliberal”— é caracterizada por uma crise de pa-

radigmas no âmbito das ciências sociais, que propaga a idéia de inexistência dos conflitos de classes, considerando a existência de novos movimentos sociais, fetichizando o “novo” e impedindo a compreensão da totalidade e historicidade.

Este período é caracterizado ainda por explicações teóricas que diluem o papel da luta de classes na determinação dos conflitos, em que a aparência dos fenômenos se apresenta muitas vezes como a essência. Ou seja, ocorre à expulsão da categoria de luta de classes do cenário histórico e sócio cultural, trazendo uma simplificação do pensamento crítico e uma falsa justificativa de aparição dos novos movimentos sociais.

É necessário entender as políticas públicas como mecanismos de articulação de processos políticos —que visam o consenso e a legitimidade da ordem social— e econômicos —que buscam a redução dos custos de reprodução da força de trabalho e valorização do capital.

As políticas públicas são estruturadas como respostas às expressões da Questão Social, buscando assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo. Nesse sentido, as políticas públicas possuem uma dualidade contraditória, mostrando aos usuários (beneficiários) uma perspectiva “redistributiva” enquanto paralelamente, contribuem para a manutenção e reprodução da força de trabalho e legitimação ideológica da ordem social.

É necessário pensar as políticas públicas a partir da existência das lutas de classe, sendo a prática dos movimentos sociais compreendida como expressão da luta de classes (contradição entre o capital e o trabalho), não significando que toda manifestação coletiva se reduz a mesma, mas, considerando que é a dinâmica conflitiva das classes, que nos permite compreender a particularidade dessas experiências.

## Referências

- Arendt, H. (1998). *Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Barros Silva, P. L. e Barreto de Melo, M. A. (2000). O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes na avaliação de programas e projetos. *Cadernos de Pesquisa*. Campinas, NEPP/UNICAMP, (48), 1-16.
- Demo, P. (novembro, 2003) “Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”. *Serviço Social y Sociedade*, 24(76), 93-117.
- Gohn, M. da G. (2007). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 3 ed. Petrópolis: Vozes.

- Höfling, E. de M. (novembro, 2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), 30-41.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de política educacional. *Revista Educação e Sociedade*, 27(94), 47-69.
- Montaño, C. e Duriguetto, M. L. (2010). *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez.
- Pastorini, A. (março 1997). Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. *Serviço Social y Sociedade*, 18 (53), 80-101.
- Pereira, P. A. P. (2008). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In E. R., Behring, I., Boschetti, R. C. T., Miotto, S. M. de M. Santos (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (pp. 87-108). São Paulo: Cortez.
- Scherer-Warren, I. (2005). *Redes de Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: Loyola.