

8 Conclusão

A tese teve como escopo a análise do processo de implementação do ProUni no cenário educacional brasileiro, enquanto uma política pública de inclusão acadêmica e social. No sentido de abranger todas as fases e etapas do processo de implementação e implantação do ProUni, definimos três dimensões de análise: macro-estrutural, meso-institucional e microssocial.

Estas dimensões de análise reproduzem as etapas de concepção, negociação e implementação do programa (macro-estrutural), sua implantação nas universidades e os rebatimentos institucionais (meso-institucional) e as intersubjetividades e percepções dos alunos bolsistas acerca do programa e de sua proposta de inclusão acadêmica e social.

Nesse sentido, as dimensões possibilitaram simultaneamente apresentar detalhamento e especificações do processo de implementação - desvelando desde a etapa da concepção, negociação, estruturação da política pública – até os rebatimentos e impactos no campo institucional e na esfera da vida social e cultural dos bolsistas.

Os paradigmas de análise de políticas públicas, que embasam o quadro referencial da tese, possibilitaram apreender as dimensões macro-estrutural, meso-institucional e microssocial, a partir das percepções dos atores sociais da macropolítica (gestores do MEC e representantes dos movimentos sociais e instâncias corporativas representativas dos diferentes grupos de interesse do ensino privado; atores sociais meso-institucionais (equipes gestoras do Programa e coordenadores de cursos de graduação das IES pesquisadas) e dos graduandos cotistas do ProUni, que constituem o universo microssocial, no qual se consubstanciam as dimensões intersubjetivas dos pretensamente beneficiários de um processo de inclusão social e acadêmica no contexto das redes sociais.

A tese desenvolve e reelabora uma interpretação sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil no processo de implementação do ProUni, tomando como ponto de partida um conjunto de atores definidos a partir de suas posições de poder, desenvolvendo uma investigação empírica com os indivíduos, grupos e organizações que constituem a rede social e política.

No capítulo intitulado 5. *O ProUni na interface entre o Estado e a Sociedade Civil: a Lei de Filantropia e o processo de organização da renúncia fiscal*, apresentamos as percepções dos atores da instância macro-política a cerca da dimensão macro-estrutural. O capítulo intitulado 6. *A implementação do ProUni na PUC-Rio e na UCB: um olhar sobre a dimensão meso-institucional do ProUni* analisa as percepções dos atores meso-institucionais e microssociais sobre as dimensões macro-estruturais e meso-institucionais do processo de implementação do Programa. No capítulo intitulado 7. *Análise microssocial do ProUni como política pública de inclusão acadêmica e social: o olhar do aluno bolsista*, destacamos os olhares e percepções dos alunos cotistas sobre as dimensões microssociais do Programa, ressaltando questões das esferas meso-institucionais e microssociais, bem como sobre as interlocuções macro-políticas e sociais dessa política pública de inclusão acadêmica e social.

O estudo de campo revela os múltiplos espaços e processos de troca, negociação e barganha, o dissenso e a contradição, formação de coalizões e arranjos de racionalidade política e incrementalismo, desvelando ambigüidade de objetivos e interesses, problemas e pontos de fragilidade no processo descentralizado de implementação do ProUni e de gestão local (institucional por parte das IES), ausência de articulação entre a gestão central do MEC e a gestão descentralizada das IES.

Vale ressaltar, antes de tecer as considerações finais, que o processo de pesquisa e produção do conhecimento é limitado frente à complexidade dos fenômenos sociais. Ou seja, tanto os conhecimentos como as políticas públicas são elaborados a partir de um recorte da realidade social, não representando o esgotamento da temática.

Nesse sentido, a tese retrata simultaneamente pontos de relevância e, ao mesmo tempo de fragilidade, uma vez que se propõe a desvelar o cenário de implementação do ProUni como política pública, destacando todas as etapas de sua formulação, seus rebatimentos e arranjos institucionais vivenciados nas IES e a intersubjetividade percebida no conjunto dos alunos bolsistas nesse processo.

Isso implica em um caráter inovador e ousado da tese abordar uma temática nova e com um referencial teórico ainda pouco sazornado, tendo como relevância a produção de conhecimento científico sobre uma questão polêmica – as políticas públicas de ação afirmativa.

Em contrapartida, a tese apresenta nessa perspectiva seu maior ponto de fragilidade, que consiste no fato do conhecimento científico não conseguir retratar a totalidade e complexidade da realidade social.

Em função da opção metodológica de trabalhar o objeto de estudo em três dimensões de análise, a tese foi constituída por um extenso e rico banco de dados, informações e possibilidades de categorias e eixos de análise.

Na medida em que produzir conhecimento é delimitar um recorte do objeto de estudo, a tese apresenta uma análise e estudo exploratório e panorâmico sobre o ProUni como política pública, não tendo a possibilidade de detalhar ou explorar teórico-empiricamente todas as categorias que se explicitam nesse processo⁸⁰.

A tese apresenta em síntese as etapas, faces e interações vivenciadas no processo de implementação do ProUni – na instância do MEC e de duas IES – não tendo a perspectiva de esgotar o tema, mas de apresentar de forma introdutória e exploratória a temática e as possibilidades de novos objetos de estudos.

A seguir apresentaremos inicialmente considerações finais sobre as dimensões de análise propostas na tese e, posteriormente, apontaremos possibilidades de continuidade da presente pesquisa.

Na dimensão macro-estrutural, percebemos que 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.

⁸⁰ O uso do software SPSS e ATLAS t.i. possibilitam uma série de correlações e explorações entre variáveis, que não foram apresentadas na tese em função da especificidade do recorte do objeto de estudo.

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 Carvalho (2005), Mainardes (2006) e Silva & Melo (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.

No processo de implementação do ProUni, a criação da CONAP tem a proposta de garantir esse espaço de coordenação, acompanhamento e avaliação integrada e interinstitucional do Programa, garantindo a participação e representatividade de todos os segmentos. Nesse sentido, o processo de implementação de políticas públicas passa a estar fortemente imbricado em estruturas de governança (*governance*), compreendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, coordenação e a negociação.

Em processos de implementação caracterizados por contextos democráticos, com mecanismos de participação e controle social, as propostas passam a ser formuladas e atravessadas por mecanismos de deliberação e aprendizagem coletiva, caracterizando muito mais as noções de negociação e barganha do que hierarquia e centralidade.

O ProUni, enquanto política de ação afirmativa, era pleiteado, discutido e efetivado pelos movimentos sociais voltados à temática do Ensino Superior, sendo sua fase de implementação caracterizada pelo diálogo, negociações, pressões e relações estabelecidas entre o MEC, as instituições representativas das Instituições de Ensino Superior privadas e os movimentos sociais.

No processo de implementação do ProUni, os movimentos sociais se percebem como co-partífice, ressaltando o reconhecimento da esfera de participação pública e, ao mesmo tempo, sinalizando o perigo de reducionismo do papel e abrangência dos movimentos sociais.

É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante.

Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas.

Os próprios entrevistados sinalizam a singela distinção entre os papéis dos movimentos sociais como atores sociais que questionam e exercem a pressão social e, por outro lado, como sujeitos que participam efetivamente da implementação, gestão e controle social das políticas públicas.

Outra questão relevante é o fato do ProUni ter sido concebido, discutido e apresentado ao MEC pelos movimentos sociais, destacando as considerações que os entrevistados fazem de que na gestão governamental do ministro Tarso Genro e, posteriormente, do Fernando Haddad, houve uma abertura mais significativa de diálogos entre o Estado e os movimentos sociais. Nesse sentido, podemos refletir a origem político partidária dos mesmos e a trajetória histórica de luta junto aos movimentos sociais. Esse aspecto é considerado como um avanço na perspectiva de interface e participação entre as esferas do Estado e da Sociedade Civil. Mas, por outro lado, pode fragilizar a função de controle social dos movimentos sociais, que passam a se considerar co-autores da política pública.

Vale destacar que quando iniciamos o processo de construção da tese – há três anos – a hipótese central da dimensão macro-estrutural correspondia a concepção ideologizada de que o ProUni era uma política pública assistencialista e imediatista, articulada ao processo de Reforma do Ensino Superior, tendo caráter compensatório.

A pesquisa desvelou que o programa não se articula diretamente ao processo de Reforma do Ensino Superior, mas consiste numa ação imediata de garantia da ampliação do número de vagas nas IES privadas a partir da otimização e regulamentação do processo de renúncia fiscal e lei de filantropia.

Contraditoriamente a hipótese inicial, o programa não desenvolve uma mudança estrutural, mas representa avanços significativos no processo de democratização do Ensino Superior.

Na dimensão meso-institucional de análise, observamos a falta de integralidade entre as Instituições de Ensino Superior que aderiram ao Programa, o MEC e os próprios movimentos sociais representativos da Sociedade Civil. As IES pesquisadas destacam a implementação do Programa, sem ressaltar as efetivas articulações participativas de comprometimento com a política de inclusão acadêmica e social.

Ressaltamos que durante a fase de coleta de dados, não tivemos acesso aos relatórios anuais, enviados pelas duas IES para o MEC, que poderiam desvelar o jogo e as redes de política desenhadas no processo de acomodação entre as bolsas integrais e parciais.

Nessa dimensão destacamos que na PUC-Rio – IES com trajetória na operacionalização de programas de bolsas sociais - o ProUni representou uma distribuição mais equitativa das bolsas sociais nos diversos cursos de graduação, proporcionando uma democratização das vagas para os alunos bolsistas.

A PUC-Rio, em função do seu programa de bolsas sociais e do trabalho desenvolvido pelo setor de Serviço Social (vinculado a Vice-Reitoria Comunitária), apresenta maior estruturação no processo seletivo e matrícula dos alunos bolsistas ProUni, além de constituir uma rede de serviços de apoio, voltados à garantia das condições necessárias a permanência do bolsista durante o tempo total de sua graduação.

É importante destacar que apesar da trajetória em programas sociais, observamos a ausência de espaços na PUC-Rio de discussão do cenário de ações afirmativas, seja internamente a cada curso, departamento, ou mesmo, de maneira mais articulada e totalizante.

O próprio fato de muitos coordenadores de curso desconhecerem seus alunos bolsistas, ou mesmo, as especificidades do processo de implementação do ProUni caracterizam as fragilidades ou falta de visibilidade e debate acadêmico dessas ações e programas assistenciais.

Na UCB – universidade sem trajetória de programas de distribuição de bolsas – o ProUni representou a possibilidade de organizar a filantropia, clarificando e distinguindo as ações extensionistas da dimensão filantrópica de concessão de bolsas de estudos. A universidade não possui estrutura destinada ao apoio acadêmico e financeiro dos alunos bolsistas, destacando que os mesmos possuem características semelhantes aos demais alunos (ditos “pagantes”) desta universidade. Ressaltamos que a UCB – localizada na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro – atende na sua maioria aos alunos de baixa condição sócio-econômica - denominados como “alunos trabalhadores” -, que muitas vezes trabalham para custear a própria universidade.

Destacamos ainda o fato da universidade manter sua perspectiva mais mercadológica e empresarial, não desenvolvendo uma infra-estrutura ou programas de apoio ao aluno bolsista. Ou seja, esse aluno é acompanhado pelo setor financeiro e de avaliação institucional, não havendo nenhuma relação de maior proximidade, ou mesmo, de atendimento as suas especificidades pedagógicas ou de infra-estrutura.

Na dimensão microssocial, destacamos a percepção dos alunos bolsista de que através do Programa conseguiram se inserir na universidade, considerada um caminho em direção a produção de novos conhecimentos, culturas e ao desenvolvimento das qualificações necessárias à inserção no mundo do trabalho.

Os alunos destacam criticamente que o ProUni não consiste numa proposta de universalização da Educação Superior, mas o caracterizam como uma medida de caráter imediatista e compensatório, que lhes possibilita ingressar na universidade e democratizar o acesso às IES.

É importante trazer, ainda, a participação da representatividade dos alunos no processo de implementação e acompanhamento do Programa, através dos encontros estudantis, da CONAP e de fóruns diversos.

Outro eixo temático micro e meso de crucial importância reporta-se à questão substantiva de inclusão acadêmica de qualidade dos cotistas ProUni, ou seja, de como as IES parceiras estão agregando valor acadêmico e socioprofissional aos cotistas. Além de ser ressaltado, na pesquisa de campo, as variáveis de dedicação, compromisso e rendimento acadêmico da maioria dos alunos bolsistas, desmistificando o mito do déficit acadêmico relacionado à condição sócio-econômica ou a etnia do indivíduo. É importante destacar que para o aluno bolsista ProUni garantir a manutenção da sua bolsa é necessário uma condicionalidade com relação à frequência e ao rendimento acadêmico.

Consideramos como pontos de fragilidade e questões que precisam ser enfrentadas no processo de operacionalização e reestruturação do Programa a necessidade de se efetivarem ações de avaliação das IES e cursos oferecidos. Ou seja, o MEC tem que criar estratégias de acompanhamento, monitoramento e fiscalização do processo de implantação do ProUni nas IES e da qualificação dos cursos que estão sendo oferecidos.

Essa avaliação processual e de resultados só será efetivada mediante o aprimoramento dos mecanismos de avaliação e monitoria do Programa, enfatizando uma dimensão mais qualitativa, voltada a análise da eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Existe a necessidade ainda de desenvolver a articulação do ProUni com os demais programas desenvolvidos pelo MEC, viabilizando a integralidade entre as próprias IES, as Instituições representativas e o MEC.

A pesquisa analisou o significado da implementação do ProUni para o Estado e para os movimentos sociais, destacando sua variação em função da estrutura política e unidade de governo, apresentando a articulação entre as fases de análise e planejamento da política pública.

Outros desdobramentos de natureza vertical e horizontal poderiam ser realizados, no sentido de analisar a interface do CONAP no processo de controle social da política pública de ação afirmativa constituída pelo ProUni; a avaliação de impacto social desse Programa, considerando a conclusão da graduação dos alunos que ingressaram no ProUni em seu primeiro ano de execução; o processo

de monitoria e avaliação das Instituições de Ensino Superior realizado pelo MEC; recolocar o debate teórico sobre a Reforma do Ensino Superior no Brasil, destacando os diversos programas de caráter imediatista implementados pelo MEC; analisar a integralidade das políticas públicas educacionais.

O material empírico aponta inúmeros outros caminhos e possibilidades de objeto de estudo, o que constitui o próprio caráter contínuo e infinito da produção de conhecimento.

A possibilidade de produção de estudos teórico-científicos, além de contribuir para a produção de conhecimento propriamente dito, serve de subsídios para desvelar, analisar e repensar os pontos de avanço e fragilidades que o ProUni representa no contexto da Política Educacional.