



## ANÁLISE POLÍTICA QUANTO À EFICIÊNCIA DO PROGRAMA CIÊNCIAS SEM FRONTEIRAS: RELATOS IFRN E UFRN

R. P. Barreto<sup>1</sup>; P. H. O. Silva<sup>2</sup>; M. G. A. Bezerra<sup>3</sup>; M. S. F. Jesus<sup>4</sup>; M. A. Azevedo<sup>5</sup>

E-mail: renatabarreto123@hotmail.com<sup>1</sup>; pabloherminio@gmail.com<sup>2</sup>;

marina-gabrielle@hotmail.com<sup>3</sup>; marianasocoloski@hotmail.com<sup>4</sup>; marcio.azevedo@ifrn.edu.br<sup>5</sup>.

### RESUMO

O presente estudo tem como objeto de análise o Programa Ciências sem Fronteiras no contexto de sua implementação na Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN - e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN - a

partir de uma análise política de eficiência, objetivando obter conhecimento sobre a relevância, mudanças, dificuldades e perspectivas que envolvem os alunos e gestores vinculados ao Programa em suas respectivas instituições de ensino.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciências sem Fronteiras, análise política de eficiência, IFRN, UFRN.

## ANALYSIS POLICY FOR EFFICIENCY PROGRAM CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS: REPORTS AND IFRN UFRN

### ABSTRACT

The present study has as its object of analysis the Brazilian Program Ciência Sem Fronteiras in the context of its implementation at the Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN and the Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte-

IFRN from a political analysis of efficiency, aiming to gain insight into the relevance, changes, problems and prospects that involve students and managers involved in the Program in their respective institutions.

**KEYWORDS:** Ciências sem Fronteiras, efficiency policy analysis, IFRN, UFRN.

## 1 INTRODUÇÃO

Em momento em que o Brasil vem se consolidando no cenário internacional, o Governo Federal cria o Programa de mobilidade internacional Ciência sem Fronteiras. O Programa, que prevê até 2015 a concessão de 101 mil bolsas para alunos de graduação e pós-graduação, tem o intuito de levar esses estudantes a sistemas educacionais competitivos e em contrapartida, pretende atrair pesquisadores para que se fixem no Brasil ou que estabeleçam parcerias locais.

Este trabalho tem como objetivo geral responder questões quanto à análise política de eficiência do Programa Ciência sem Fronteiras, sob a ótica dos gestores do Programa nas respectivas Instituições de Ensino Superior (IES): No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a partir da delimitação dos objetivos específicos que concernem analisar se os objetivos do Programa estão sendo atendidos com eficiência, analisar o perfil dos participantes e se atendem as Diretrizes do Programa, além de avaliar as ações do Programa junto ao IFRN e a UFRN verificando se elas apresentam resultados condizentes com os objetivos estabelecidas pelo Programa para as respectivas instituições.

Argumentos como o do Ministério da Educação quanto ao Programa pretender ser democrático atingindo todas as classes sociais, privilegiando o mérito acadêmico e o fato de o Programa priorizar as áreas de tecnologia e ciências da saúde, são alguns dos pontos iniciais do surgimento de questionamentos que movem esta pesquisa. Ressaltada a relevância deste estudo exploratório e dado à carência de informações com que o Programa conta sobretudo, no que diz respeito a avaliações e análises, este estudo buscará não minar, mas sim abrir possibilidades para outros problemas de pesquisa que possam ser iniciados.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Políticas públicas: análises e definições

Segundo Azevedo (2010), o debate sobre políticas públicas se evidencia nos anos de 1930 nos Estados Unidos da América a partir do momento que o governo passou a intervir em áreas estratégicas, como controle da moeda, força de trabalho, o que foi determinante no desenvolvimento do sistema capitalista. “É também na década de 1930 que nos Estados Unidos a área de políticas públicas terminou adquirindo popularidade na administração pública” (LOWI 1994 apud SOUZA, 2009, p. 36). Ainda segundo Souza (2009), dentro do contexto da Guerra Fria, mais especificamente em 1948, Robert MacNamara foi quem estimulou a criação da organização não governamental *RAND corporation* financiada com recursos públicos e formada de vários profissionais com o intuito de tratar a guerra com maior racionalidade. A partir daí, e após o tratamento científico no que tange problemas públicos, expandiu-se para outras áreas governamentais como a da política social.

Apesar de não haver consenso na definição sobre política pública, segundo Muller e Sural, (2002 apud SOUZA, 2009), todavia a política pública é capaz de uma ordem local no sentido de não

se ater somente a decisão, mas envolvendo o conjunto dos indivíduos, atores, grupos e organizações que seriam afetados pelo Estado no espaço destinado à política.

Souza (2009), citando Meny e Thoenig (1992), relata que as principais características que compõe uma política pública, são:

1. Ter um conteúdo, no sentido de busca de resultados e produtos;
2. estar ligado a um programa, com um marco, eixos específicos, várias atividades, procedimentos institucionais, leis etc.;
3. apresentar uma orientação normativa, expressões de finalidades e preferências, expressão de valores e interesses;
4. constituir um fator de coerção, com imposições decorrentes de autoridade legitimada ou monopólio da força;
5. ter uma competência social com atos de disposição afetando os administrados, necessidade de identificar os grupos, instituições ligadas ao campo governamental etc.

Meny e Thoenig (1992 apud, SOUZA, 2009) elencam ainda quais são os parâmetros que deveriam ser analisados nas políticas públicas ou governamentais:

1. observar os objetivos perseguidos;
2. entender os sujeitos afetados pela política e se eles sentem-se contemplados em desvantagem;
3. conhecer os executores responsáveis pela aplicação das medidas governamentais;
4. saber que tipo de política pública está sendo adotado.

Por fim, mas não menos importante, recorremos a Frey (2000) que enaltece o uso do termo "policy analysis" para a análise da política pública dentro das várias vertentes para que aponta. Ainda segundo o autor, apesar das críticas direcionadas à "policy analysis" no que diz respeito ao campo teórico "[...] a falta de teoria é explicável, se levarmos em conta o interesse no conhecimento próprio da "policy analysis", que é, a saber, a empiria e prática política." (FREY, 2000 p.215).

Isso posto, é verificável a relevância da análise de política pública para o alcance dos objetivos, tornando-a eficaz, mas também analisando sua condução para que ela ocorra de modo eficiente e assim se a sociedade possa ser contemplada com os benefícios de tais ações.

É nessa direção que a análise da eficiência da política pública, em particular o Programa Ciência Sem Fronteiras, se reveste de tamanha relevância, visto a possibilidade de medir em que grau os objetivos de ação governamental estão sendo alcançados nos âmbitos do IFRN e da UFRN.

## 2.2 Avaliação de Políticas Públicas sob o enfoque da eficiência

Segundo Arretche (1998), somente com a avaliação de uma política pública que se pode confirmar com segurança a proporção e impacto que esta causa na população beneficiada. A

avaliação possui duas dimensões: quanto à análise política e de política. A primeira analisa os critérios que fundamentam a política (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). A outra forma de avaliação segundo Figueiredo;Figueiredo (1986) consiste em estudar como as decisões são tomadas.

Cavalcanti (2006) expressa seu interesse em demonstrar que independente da fase de formulação da política pública, pode se avaliar seu desempenho e que esse processo de análise, quando fragmentado dentro do ciclo político (policy cycle), torna a capacidade de perceber falhas e consertá-las possivelmente antes da implementação da política.

Sobre o aspecto da avaliação como instrumento de prestação de contas da sociedade, Arretche (1998) complementa, afirmando que como as políticas públicas são financiadas com o dinheiro público, é necessário que o gestor demonstre competência para alcançar a confiança pública (public confidence). A melhor forma seria pela análise da avaliação quanto à eficiência, ou seja, quanto a melhor utilização dos recursos públicos. A divulgação desta análise possibilita à sociedade praticar o exercício democrático do controle e acompanhamento social sobre as ações governamentais.

Por outro lado, Figueiredo e Figueiredo (1986) subdividem a política pública em políticas com propósito de mudanças e políticas com propósitos de produção de bens ou serviços públicos. Na primeira, o foco de avaliação é sobre o impacto causado pela política, feito a partir da avaliação da efetividade objetiva, subjetiva e substantiva, onde a análise se restringe aos resultados. A segunda, onde a pesquisa em foco desenvolvida nesse trabalho, em torno da política pública do Ciência Sem Fronteiras se adequa, irá analisar políticas que não visam uma mudança em determinada condição social, elas podem ser avaliadas a partir das metas(eficácia objetiva), eficácia funcional, administrativa e contábil, e por avaliação da relação custo-benefício e custo-resultado (eficiência).

Segundo quadro explicativo de Figueiredo e Figueiredo (1986), a política pública deve passar por critérios de aferição sucesso e/ou fracasso, onde será analisada a eficiência instrumental e política que se define como:

[...] a **eficiência instrumental**, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis; de outro, temos a **eficiência política**, definida pela relação entre os “custos”, sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados. (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p.114, **grifo do autor**).

Portanto, para a avaliação da política pública quanto à sua eficiência, será levado em conta se os recursos disponíveis estão sendo utilizados da melhor forma para obtenção dos objetivos propostos.

### 2.3 O estabelecimento de redes de informação e conhecimento

A partir de uma política educacional sobre a qual o Ciência sem Fronteiras lança mão, criam-se redes para troca de informações e conhecimento que vêm beneficiar ambiente acadêmico tanto no país daquele que é enviado, mas também no país daquele que acolhe os estudantes de outras nacionalidades.

Quanto ao custo, o investimento é maciço em conhecimento, a fim de se promover avanços econômicos e o intercâmbio cultural, são os objetivos principais do Programa estudado. Sendo assim, fica evidente uma tendência global em investir na exploração do conhecimento, seja a partir da importação ou exportação de grandes gênios. “Tais políticas deverão estar orientadas para as instituições de conhecimento públicas, incluindo instituições de ensino superior.” (CASTELLS; CARDOSO, 2006, p.116).

Está em destaque um fenômeno global que não deve se restringir apenas ao âmbito nacional, mas avanços para nações do mundo inteiro. “Na actual e cada vez mais global, economia-mundo, é, portanto, improvável que o aumento do investimento em tecnologia de conhecimento beneficie apenas a economia doméstica.”. (CASTELLS E CARDOSO, 2006, p. 119).

Segundo seus documentos, o Programa Ciências Sem Fronteiras evidencia que visa responder requisitos para o avanço tecnológico e econômico de uma sociedade cada vez mais interligada em redes.

### 3 METODOLOGIA

O projeto se configura como uma pesquisa de caráter exploratório, visando oferecer lastros sobre a análise do Programa Ciência sem Fronteiras. Para isso, fora elaborado uma pesquisa de cunho qualitativo, fundamentada em entrevistas individuais realizadas por meio de questões semi-estruturadas com os gestores das instituições de ensino UFRN e IFRN.

A entrevista limitou-se a dois Gestores, sendo um representante de cada Instituição. Cada um deles respondeu questionário enviado por e-mail, composto por quinze questões de caráter aberto. Segundo Severino (2007) o questionário é um conjunto de perguntas com intuito de coletar dados escritos por parte dos entrevistados e, assim, avaliar suas respostas de acordo com a temática, podendo se tratar de questões abertas ou não. A opção pelo modelo de questões abertas visa dar a análise um entendimento mais profundo e claro. Dessa maneira, tornando a análise indutiva.

### 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

#### 4.1 Relevância do Programa segundo os gestores

Ambos os gestores compreendem o Ciência sem Fronteiras como uma grande oportunidade para as estudantes, mas também para as Instituições. Para o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, o Ciência sem Fronteiras será um grande passo sua autoafirmação. No âmbito da Universidade, percebe-se que o Programa já é capaz de provocar mudanças na organização administrativa acadêmica dentro de vários âmbitos acadêmicos além de o Programa denunciar a deficiência do aluno brasileiro no domínio de um segundo idioma.

#### 4.2 Mudanças no ambiente acadêmico

Dada mobilização que o Programa Ciência sem Fronteiras requer, exige maior efetividade no atendimento dos alunos envolvidos e o que já é perceptível, sobretudo na UFRN, segundo o gestor responsável pelo Programa na Universidade. Ainda segundo ele, no ambiente pedagógico, observa-se a troca cultural a partir da vivência dos alunos em outros países, além, claro de propiciar para o ambiente acadêmico-científico, o intercâmbio de metodologias de pesquisa, tecnologias e técnicas para docência. No que diz respeito a estrutura física, a UFRN conta com a experiência de outros intercâmbios o que incrementa sua realidade física à atual demanda. Já a gestão do IFRN para o Programa defende que a estrutura que Instituto dispõe serem consideráveis para o acolhimento desses jovens.

#### 4.3 Dificuldades de acesso ao Programa

Fator comum colhido nas entrevistas, o fator idioma é um dos maiores responsáveis pela reprovação dos alunos proponentes a bolsa. Outro fator preponderante relatado pelo gestor no IFRN é a dificuldade do preenchimento dos demais requisitos do edital para ingresso no Programa, além também do não envolvimento dos alunos em atividades de iniciação científica. Justificada pela falta de interesse e motivação dos alunos; a falta de divulgação sobre essas atividades ou até um déficit no Instituto quanto às atividades de iniciação científica. As dificuldades são comuns as duas Instituições de ensino. Para correção desse déficit no que tange a reprovação dos alunos no texto de proficiência, a gestão da UFRN para o Programa defende e propõe uma intervenção desde o ensino médio para que o problema seja resolvido. O IFRN acredita na ampliação do ensino da língua inglesa na Instituição para a qualificação dos alunos interessados no Ciência Sem Fronteiras.

#### 4.4 Perspectivas para o Programa Ciência sem Fronteiras

A gestão de ambas as Instituições compreendem a relevância da temática da exclusão das áreas de ciências humanas e sociais do Programa, inclusive atribuída a gravidade no que se refere a dois aspectos: os riscos de um choque cultural e a incapacidade de comunicação em língua estrangeira. Todavia, ambos convergem quando definem a relevância das áreas prioritárias no próprio desenvolvimento social, com a formação de engenheiros, médicos e outros profissionais ligados à pesquisa de ponta no Brasil. Ou seja, há uma compreensão de relação entre o desenvolvimento tecnológico e social, apesar de o Programa não associá-los, por isso há então a necessidade, passado o tratamento emergencial dessas áreas prioritárias, de obrigatoriamente ser operada uma reformulação, pois os danos políticos para o programa são evidentes.

Contudo e apesar das falhas, o Programa já está em condições de obter resultados satisfatórios, devido ao fato de ser algo inédito na história da educação superior no Brasil. Entretanto, ele poderia alcançar um alto grau de excelência se fossem tratados as seguintes necessidades, como Criação urgente de um programa destinado ao Ensino Fundamental e, principalmente, Médio, visando a preparar melhor os alunos que chegam à universidade nas várias áreas do conhecimento; Intensificação do tratamento emergencial dos problemas de alunos de

baixa renda, com a atribuição de bolsas para formação linguística, realização de testes de proficiência e obtenção de vistos; melhoria efetiva na comunicação entre a gestão do Programa e as universidades participantes; divulgação dos dados do Programa com total transparência, possibilitando as análises, avaliações e estudos científicos de seus resultados; acompanhamento sistemático dos alunos participantes do Programa, para avaliação dos resultados obtidos quanto a sua inserção no mercado e quanto a sua contribuição para o crescimento e a inovação da ciência e da tecnologia do país.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos propostos com a realização deste trabalho foram todos atingidos a partir da análise política quanto à eficiência do Programa com base, portanto, nas respostas dos gestores responsáveis no Instituto Federal do Rio Grande do Norte e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Em primeiro lugar os principais objetivos do Programa foram analisados da seguinte forma: o objetivo de investir na formação de pessoal altamente qualificado estão sendo atendido tanto na Universidade quanto no Instituto, um dos critérios para o envio do aluno é a avaliação de desempenho acadêmico desse aluno o que prova a qualificação, competência e suas habilidades. Um dos contratempos apontado seria a dificuldade dos alunos no conhecimento da língua estrangeira do país de destino; quanto ao objetivo de aumentar a presença de pesquisadores e estudantes de vários níveis em instituições de excelência no exterior, o governo federal já aumentou o número de oferta de bolsas; no tocante a inserção internacional das instituições brasileiras pela abertura de oportunidades semelhantes para cientistas e estudantes estrangeiros, o IFRN ainda não promove essa estruturação, mas o gestor afirma ter condições para isso, já a UFRN se mostra experiente nesse aspecto por já ter um histórico de receber alunos e professores advindos de outros programas de intercâmbio, dentro do Ciências sem Fronteiras já recebe professores estrangeiros contemplados pela concessão de bolsas; no que tange o conhecimento inovador de pessoal das indústrias tecnológicas e atração de jovens talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil, as duas instituições de ensino superior se consideram com estrutura e se preparam para recebê-los.

Quanto ao objetivo de avaliar o perfil dos participantes e se atendem as diretrizes do Programa, os resultados foram satisfatórios, no entanto é necessário fazer algumas ressalvas: o aluno de baixa renda muitas vezes não tem condições financeiras de ter um conhecimento amplo em idioma estrangeiro, um requisito básico para ser contemplado com a bolsa de estudo, entretanto esse problema está sendo reparado a partir de parcerias entre as Instituições de Ensino Superior, em que muitas delas aceitam os alunos alguns meses antes do início das aulas para aperfeiçoarem seu conhecimento no idioma do país de destino ou nas próprias instituições há o apoio acadêmico e de aperfeiçoamento do idioma estrangeiros que estão sendo oferecidos aos alunos.

Ao analisar os prévios resultados do Programa, os gestores avaliam positivamente esse período inicial do Programa. Segundo eles, estudantes oriundos de famílias de baixa renda estão

tendo acesso à concessão dessas bolsas, mas o maior entrave está no fator domínio da língua estrangeira: resultado notório do não investimento da educação básica no Brasil. Como não é possível de um momento para outro melhorar a educação nos anos que precedem o ensino superior, demanda tempo, o conselho gestor disponibilizou o curso "Inglês sem Fronteiras", que concederá cursos de modo online e gratuito. Ferramenta que dará maior acesso a estudantes sem o domínio necessário para os testes de proficiência.

Um fator preponderante para que Programas como o Ciências sem Fronteiras possam ser democráticos e tenham excelência nos intercâmbios concedidos sobretudo aos estudantes de graduação, é o investimento urgente e maciço destinados aos ensinos fundamental e, principalmente no médio, visando preparar melhor os alunos que chegam às universidades e institutos federais. Quanto à meta no tocante a concessão de bolsas, os entrevistados divergem quanto ao cumprimento ou não da disponibilidade de bolsas até aqui, dados esses gerais, mas o gestor responsável pelo Programa no IFRN disse acreditar que com os ajustes feitos no Programa será possível o cumprimento da meta até 2015. Já o gestor da UFRN, enxerga que as bolsas estão sendo, aparentemente, concedidas dentro das metas, apesar da não divulgação ampla e oficial. Uma crítica ao Programa. Ainda segundo o entrevistado, há a possibilidade de bolsas concedidas para Programas anteriores ao Ciências sem Fronteiras estarem na contagem oficial.

O Programa Ciência sem Fronteiras caminha para ser um marco na educação superior no Brasil. Os gestores reconhecem à importância em ambas às instituições, percebendo o ganho dos beneficiários diretos, como os alunos e a universidade e o Instituto e indiretos que são a sociedade com profissionais capacitados em áreas compreendidas como prioritárias. Estando num processo contínuo de avaliação, a política de intercâmbio proposta pelo Programa esbarra em barreiras que são problemas estruturais: o déficit da educação pública no Brasil. Porém, percebendo isso, ferramentas foram disponibilizadas para, de certa forma, tornar o Programa mais acessível, como o curso de idiomas online "Inglês sem Fronteiras", entretanto, os entrevistados ressaltam a importância do investimento na educação que precede o ensino superior. Um processo paulatino, mas em médio espaço de tempo pode vir democratizar mais ainda o acesso ao Programa.

A contemplação de vagas nas áreas tecnológicas em detrimento das de ciências humanas e sociais, foram fatores questionados na entrevista, mas a priorização foi compreendida como necessária pela escassez de mão-de-obra qualificada nas engenharias e áreas de ciências da saúde, por exemplo. Não eximindo a prioridade das áreas tecnológicas, os entrevistados fazem suas ressalvas quanto à necessidade de reformulação, passado esse primeiro momento para suprimento do déficit nessas áreas, para que a posteriori o Brasil possa ter outras áreas do conhecimento aptas a concessão de bolsas. Contudo, apesar da incipiência dos dados de controle e a partir do proposto, o Programa vem sendo eficiente no cumprimento de seus objetivos.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. "Tendências no estudo sobre avaliação" in RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate (São Paulo: Cortez: IEE, 1998).

AZEVEDO, Márcio Adriano de. Avaliação do Programa Escola Ativa como política pública para escolas rurais com turmas multisseriadas: a experiência em Jardim do Seridó/RN (1998-2009). 2010. p. 33 Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

CAVALCANTI, Mônica M<sup>a</sup>. de A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. Revista Interfaces de Saberes, UFPE, Caruaru, PE, vol. 6, n° 1, 2006.

Castells, M.; Cardoso G. (2006) A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Acção Política, Lisboa, INCM. [http://arnic.info/Papers/Sociedade\\_em\\_Rede\\_CC.pdf](http://arnic.info/Papers/Sociedade_em_Rede_CC.pdf).

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. de 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica", in: Textos IDESP, no. 15, 1986, mimeo.

GIL. Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999. 188 p.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Políticas públicas: introdução às atividades e análises. Natal: Editora da UFRN, 2009.