

A ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM COMUNICAÇÃO DA CIÊNCIA: DIFERENÇAS DE ATUAÇÃO ENTRE BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

Iara Grotz Moreira de Vasconcellos¹; Alessandra Fernandes Bizerra²

RESUMO

O artigo representa parte de uma pesquisa de doutorado que busca compreender o desenvolvimento de políticas públicas federais em Comunicação da Ciência. O texto demonstra como foi a estruturação e a implementação dessa agenda dentro do Ministério de Ciência e Tecnologia sob a ótica de dois burocratas de médio escalão (BMEs) que estiveram à frente do Departamento de Difusão e Popularização da Ciência, estrutura que pertencia à Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, entre 2004 e 2016. As entrevistas foram analisadas buscando compreender distanciamentos e aproximações nas atuações, enfatizando como exerciam sua autonomia e discricionariedade e como relacionamentos interpessoais contribuíram para a execução do trabalho. Para a área das políticas públicas, o texto vem somar aos trabalhos acerca da atuação de BMEs no governo Lula, estendendo-se para os mandatos Dilma e Temer. Para a área da Comunicação da Ciência, é uma publicação inédita sobre a implementação da agenda.

Palavras-chave: Implementação; Comunicação da Ciência; Burocracia de Médio Escalão.

ABSTRACT

The article is part of a doctoral research that seeks to understand the development of federal public policies in Science Communication. It demonstrates how was the structuring and implementation of this agenda at the Ministry of Science and Technology from the perspective of two mid-level bureaucrats who were in charge of the Department of Diffusion and

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo, e-mail: iaragrotzmoreira@gmail.com

² Orientadora pela Universidade de São Paulo, e-mail: alebizerra@usp.br

Popularization of Science, part of the Secretariat of Science and Technology for Social Inclusion, between 2004 and 2016. The interviews were analyzed to understand distances and approximations in the actions, emphasizing how they exercised autonomy and discretion and how interpersonal relationships contributed to the execution of the work. In the area of public policies, the text brings new knowledge to works about the performance of these bureaucrats during Lula's government, extending to Dilma's and Temer's mandates. To the area of Science Communication, it is an unprecedented publication on the implementation of the agenda.

Keywords: Implementation; Science Communication; Mid-level Bureaucracy.

1. INTRODUÇÃO

A produção científica brasileira ainda não havia sido consolidada no início do século XX (MOREIRA; MASSARANI, 2002) e a primeira instituição governamental voltada para o apoio e fomento de pesquisa realizada no país, chegamos à fundação do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1951 (CNPQ, 2020).

Ainda que isso chame a atenção de quem busca compreender a produção científica nacional, desde o início do século XIX, atividades de Comunicação da Ciência¹ têm sido observadas no Brasil, com maior ou menor intensidade, incluindo criação de espaços de ciência, matérias em jornais e na mídia audiovisual, revistas de Comunicação da Ciência, conferências populares e eventos de popularização da ciência. Esse interesse passa a ficar evidente na sociedade brasileira na vinda da corte portuguesa para o Brasil, que passou a permitir a impressão de livros e periódicos no país, até então restrita, com a criação da Imprensa Régia e de instituições voltadas para a ciência como a Academia Real Militar e o Museu Nacional (MASSARANI; MOREIRA, 2021).

A Comunicação da Ciência é uma preocupação constante dos expoentes que produzem ciência ou a incentivam, tendo seus momentos de maior ou menor destaque dentro da sociedade ao longo do tempo. Dentre tais personalidades, podemos citar os diretores dos museus Nacional e Paraense Ladislau Neto e Emílio Goeldi e, a partir do século XX, Manoel Amoroso Costa, Henrique Morize, Edgar Roquette-Pinto, entre outros que fundaram, em 1916, a Sociedade Brasileira de Ciências, mais tarde denominada de Associação Brasileira de Ciências (MOREIRA; MASSARANI, 2002).

Dos anos 1930 aos anos 1980 houve um crescimento gradual da Comunicação da Ciência. Grandes marcos foram atingidos, mas sempre com o padrão de envolvimento pontual ou indireto por parte da esfera federal (MOREIRA; MASSARANI, 2002). Da década de 1980 até os anos recentes, observa-se um período de crescimento contínuo na divulgação científica no Brasil e particularmente rico em experiências diversificadas (MASSARANI; MOREIRA, 2021).

Apesar do número de ações de Comunicação da Ciência ter aumentado gradativamente nas últimas décadas, foi a partir de 2003 que o tema virou agenda de governo e passou a ter ações exclusivamente voltadas para o tema.

O presente trabalho busca demonstrar como foi o trabalho de estruturação e implementação dessa agenda dentro do Ministério de Ciência, Tecnologiaⁱⁱ, sob a ótica de dois burocratas de médio escalão (BMEs) que estiveram à frente do Departamento de Difusão e Popularização da Ciência (DEPDI), estrutura que pertencia à SECIS (Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social)ⁱⁱⁱ. Os relatos cobrem o período de 2004 a 2016 de atuação da pasta.

Os burocratas de médio escalão são atores que desempenham funções intermediárias, como diretores, gerentes, coordenadores e supervisores (LOTTA *et al.* 2015). Eles são encarregados por operacionalizar as estratégias que o alto escalão formula (PIRES, 2010).

Na esfera federal, esses BMEs são as pessoas que ocupam os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) nos níveis 4 e 5. Um levantamento revela que de 1997 a 2012 houve um aumento de 107% de cargos nível 4 e de 91% dos cargos de nível 5, enquanto a média geral de crescimento dos outros segmentos é 27%. Essa expansão sugere que esses cargos vieram ganhando atenção especial do governo para realizar transformações importantes, deixando óbvia sua importância para a burocracia estatal (LOTTA *et al.* 2015).

De acordo com Chareanpunsirikul e Wood (2002, apud LOTTA *et al.* 2015), o trabalho dos gerentes pode ser definido em três dimensões: interpessoais, informacionais e decisórias. A interpessoal é a que define o trabalho articulador entre o alto escalão, seus pares e subordinados. A informacional diz respeito à capacidade do gerente de receber, sistematizar e propagar informações essenciais para o desenvolvimento do seu trabalho. Já a decisória trata da capacidade do gerente de empreender, resolver conflitos e alocar recursos estrategicamente.

Pires (2010) entende que os BMEs desempenham dois papéis distintos: o técnico-gerencial, que é a capacidade de traduzir diretrizes estratégicas em operações corriqueiras dentro da organização; e o técnico-político, que dá conta das negociações e barganhas que esse burocrata faz entre o alto escalão e os burocratas de rua.

A importância de estudar como atuam os BMEs no contexto brasileiro se dá por dois motivos: o primeiro é o fato de o levantamento feito por Lotta e Cavalcante (2015) demonstrar que são escassos os estudos voltados a essa parcela da burocracia; o segundo se dá porque seu estudo permite uma visão mais completa dos processos de produção das políticas públicas.

Um estudo realizado em 2010 e 2011, por Praça *et al.* (2012), demonstrou que esses cargos (DAS de 4 a 6), por serem de confiança, são mais afetados por mudanças de chefia do que os cargos inferiores. No entanto, a mesma pesquisa demonstra que filiações partidárias têm menos influência na escolha desses profissionais do que sua expertise, apontando que as escolhas levam mais em consideração questões técnicas do que políticas.

Cavalcante *et al.* (2015), procurando compreender quem são e de onde vêm os BMEs, realizaram um levantamento com base em uma pesquisa liderada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 2014. Separando a máquina estatal em quatro áreas (central, social, infraestrutura e econômica), os autores concluíram que enquanto nos setores social e central os burocratas tendem a não possuir vínculos prévios com a esfera pública, nos setores de infraestrutura e econômico, a existência desses vínculos é clara.

O artigo apresentado busca contribuir para as discussões a respeito da atuação dos BMEs que integraram o governo a partir da gestão Lula. Para a área de políticas públicas em Comunicação da Ciência, se trata de um texto inédito a respeito do funcionamento da pasta, que permitiu nas décadas de 2000 e 2010 um aumento expressivo de atividades e criação de espaços voltados para a Comunicação da Ciência.

Os dados e reflexões aqui apresentados fazem parte de uma tese em estágio de finalização. O capítulo ao qual pertencem essas reflexões, encontra-se ainda uma entrevista com um presidente do CNPq, que presidiu o órgão entre 2011 a 2014, e como ele encaminhou algumas questões aqui levantadas dentro da própria agência, ou seja, o que aconteceu quando os anseios do BME encontraram ressonância em um burocrata de alto escalão de uma agência tão estratégica.

Trata-se de uma tese que procura compreender como a agenda de política pública em Comunicação da Ciência tornou-se uma agenda de governo e como foi a implementação de um

de seus principais instrumentos de incentivo à Comunicação da Ciência: os editais de financiamento de atividades ou criação de espaços voltados para a área.

2. OS DIRETORES DO DEPDI

As entrevistas apresentadas a seguir possuem valor intrínseco, são um primeiro relato investigativo de como o Departamento de Difusão e Popularização da Ciência funcionava segundo os próprios diretores. Todas as informações apresentadas aqui provêm das entrevistas semiestruturadas e foram complementadas com dados mais precisos, como datas e números de leis e decretos. Somente a ordem de apresentação das informações foi alterada, para dar mais clareza e sistematização nas informações.

2.1. PRIMEIRO DIRETOR DO DEPDI (2004 – 2013)

O entrevistado E1 trabalha com a Comunicação da Ciência desde sua graduação em Física, em 1973. Como professor do Instituto de Física da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi um dos fundadores do Espaço Ciência Viva no Rio, editor da revista Ciência Hoje, Ciência Hoje das Crianças, dentre várias outras atividades na área. O entrevistado participou ativamente da formulação da Constituição Federal de 1988, especificamente dos capítulos destinados ao Ensino Superior e à Ciência e Tecnologia. Ele esteve envolvido, ainda, na Assembleia Estadual Constituinte do Rio de Janeiro, ajudando a criar a legislação diretriz de funcionamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Apesar de ser um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores no Rio de Janeiro, ter participado da construção de todos os planos de governo das candidaturas petistas estaduais e federais, e de ter trabalhado no plano de transição do governo Fernando Henrique para o seguinte, seu convite para trabalhar no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva veio por parte do PSB, de Eduardo Campos, que foi ministro de Ciência e Tecnologia entre janeiro de 2003 e julho de 2004. O documento da transição entre os governos tinha como diretriz para a Comunicação da Ciência discussões que haviam sido debatidas nos eventos da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), da Associação Brasileira de Museus e Centros de Ciência (ABCMC) e da Red Pop (Rede de Popularização da Ciência e da Tecnologia na América Latina).

O convite veio um ano após a posse de Lula. Logo que assumiu o cargo de diretor, no segundo semestre de 2004, o nome do Departamento de Ciência nas Escolas foi mudado para Departamento de Difusão e Popularização da Ciência (DEPDI) por meio do Decreto Presidencial 5.314/2004. Segundo E1, o departamento que ele assumiu pouco tinha a ver com a proposta do plano de transição que ele havia ajudado a formular para o ministério. Por isso, ele gradualmente mudou o escopo de atuação da pasta. Seu primeiro feito, segundo ele mesmo, foi sugerir a criação da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, que foi atendida por meio do decreto de 9 de junho de 2004.

E1 esclareceu alguns pontos importantes sobre o orçamento da pasta. Ele tinha autonomia para destinar uma certa quantidade de verbas para projetos de intuições que acreditava serem bem-intencionados e competentes para cumprir a tarefa. Mesmo quando não havia verbas da pasta, recorria a emendas parlamentares para ajudar determinadas instituições a executarem seus projetos.

Sendo assim, o departamento, por várias vezes, repassou verbas para a realização de eventos de caráter nacional, como o ano da química, realizado majoritariamente pela Sociedade de Química do Brasil, ou a aquisição de equipamentos para planetários e exposições itinerantes sobre rodas, conhecidos como Ciência Móvel.

Outro repasse autônomo que também era feito pela pasta era para as coordenações estaduais da Semana de C&T. O entrevistado tem bastante orgulho de dizer que, durante a sua gestão, foi responsável por coordenar a criação de várias estruturas estaduais responsáveis pela organização da Semana. Essas estruturas recebiam uma verba para a execução da programação da Semana no estado e eram responsáveis pela capilarização do evento pelos seus estados. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, chegou a cobrir 98% do seu território com eventos ligados à Semana de C&T, em algumas edições.

Outros três fatos a respeito das verbas do departamento também precisam ser pontuados:

(I) Segundo E1, o plano plurianual para Ciência, Tecnologia e Inovação de 2007 a 2010 era o único que apresentava valores com os quais a pasta se comprometia a direcionar a verba para os anos seguintes. Depois disso, não houve um plano que apresentasse valores das ações discriminados;

(II) Três fontes primárias cobriam o orçamento da pasta: os valores aprovados no orçamento da União pelos deputados e senadores ao final de cada ano, os valores variáveis

conseguidos por meio de emenda parlamentar para a execução de algum projeto no qual o departamento acreditava ser estratégico;

(III) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, somente em 2004 ganhou um dispositivo chamado “Ações Transversais”, que permitia ao DEPDI solicitar verbas para suas atividades alegando estar contribuindo para a educação científica. O repasse era feito via FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos/MCT). O uso desse fundo está relacionado à necessidade que a pasta tinha de fazer cumprir a lei 11.540/2007^{iv} sobre o funcionamento do fundo, pela qual 30% desse valor para ser destinado para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O ex-diretor do departamento também falou a respeito das parcerias com outros órgãos em busca de financiamento. O MEC, por exemplo, era parceiro frequente para o financiamento das Olimpíadas de Conhecimento. No entanto, isso não significava que existisse um acordo entre a pasta e o MEC. Para cada novo edital, era necessário que toda a negociação fosse refeita para se estabelecer a parceira. E, segundo o entrevistado, o interesse nunca partia de alguém do MEC, sempre do DEPDI.

Outras parceiras consideradas estratégicas para E1 eram com as Fundações de Amparo à Pesquisa estaduais (FAPs). Para ele, era fundamental demonstrar para as FAPs dos estados que também era muito importante financiar a Comunicação da Ciência. Assim sendo, ele conseguiu que alguns editais para a SNCT fossem financiados por algumas FAPs em parceria com o DEPDI.

Diante de todas essas características distintas de obtenção de verba para a pasta, nunca se sabia exatamente o orçamento que o DEPDI teria à disposição para o ano seguinte. Apesar de, em grande parte do período estudado, ter havido uma curva ascendente no provisionamento de verbas, não foi criado qualquer dispositivo legal para que um valor mínimo fosse sempre garantido nos anos seguintes.

O órgão com maior estabelecimento de parceiras com o DEPDI era o CNPq. Sua estrutura e *modus operandi* foram decisivos para que o departamento conseguisse implementar a política dos editais. Era o CNPq que tinha a capacidade estatal e a plataforma onde os projetos eram submetidos. Esse conhecimento e estrutura foram imprescindíveis para o funcionamento dessa linha de atuação da pasta, uma vez que o próprio departamento, a princípio, contava com uma equipe reduzida, que nunca tinha trabalhado com Comunicação da Ciência anteriormente.

Ficou muito claro na entrevista como o bom relacionamento pessoal de E1 com os ministros de C&T era importante para que as políticas da pasta tivessem voz dentro do

ministério. Com Eduardo Campos e Sergio Machado Resende, o último à frente do ministério de 2005 a 2010, o trabalho da pasta era mais facilitado e sofria menos interferência. Já com Aloísio Mercadante, ministro entre janeiro de 2011 a janeiro de 2012 não foi tão simples. Seu sucessor, Marco Antônio Raupp, ministro entre janeiro de 2012 a março de 2014, tinha um entendimento próximo com os dois primeiros, mas os problemas que se somavam na gestão Dilma Rousseff foram mais do que suficientes para E1 se afastar do cargo e voltar à sua função original.

O entrevistado explica que o ineditismo de muitas das políticas públicas que estavam sendo implementadas esbarrava em alguns problemas. O primeiro é que não havia tempo suficiente para realizar qualquer tipo de estudo prévio para saber a efetividade da ação. Eles se baseavam, como dito anteriormente, nas discussões dos grupos especializados na área, mas nenhum estudo havia sido feito por esses grupos. E1 considerava importante ter por base esses estudos, mas considerava mais importante implementar ações que poderiam ter grande impacto na sociedade.

Da mesma forma, no caso específico dos editais, não havia como aferir a qualidade do que era produzido com a verba dos editais. E1 considerava isso problemático, mas o único tipo de controle que o departamento fazia era de caráter financeiro na prestação de contas. Como os editais também dificilmente liberavam a verba total para os projetos selecionados, havia forma de garantir sequer que o que era proposto tinha sido cumprido. Cabia a discricionariedade do proponente escolher como aplicar a verba.

Essa falta de controle acabava dando margem para a discussão sobre um assunto que não parece importar muito ao entrevistado: o tipo de Comunicação da Ciência que os proponentes faziam. Apesar de ser uma pessoa com profundo conhecimento na área da Comunicação da Ciência, E1 entende que mais importante do que discutir que tipo de comunicação se fazia, era fazer algum tipo de comunicação.

Ele acredita que, infelizmente, o cenário brasileiro não está tão familiarizado assim com ações de Comunicação para se discutir qual tipo faz mais sentido, mas que a população precisa inicialmente ter contato com esse tipo de atividade primeiro. Por isso, a reflexão sobre a prática não é tão importante quanto a ação em si, estando no mesmo patamar de importância dos estudos preliminares para as ações.

2.2. SEGUNDO DIRETOR DO DEPDI (2013- 2016)

O segundo entrevistado (E2) é formado em Física pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e se voltou para a Comunicação da Ciência quando o cometa Halley passou próximo à Terra, em 1986. Ele era então aluno de graduação. Desde então, o pesquisador fez carreira no Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST), situado no Rio de Janeiro. Foi como pesquisador do museu que o entrevistado fez seu mestrado na Universidade Federal do Rio de Janeiro e seu doutorado na Universidade de Leeds, na Inglaterra.

O pesquisador sempre foi simpático às ações elaboradas pelo ministério mesmo antes de se tornar diretor da pasta. Ele foi coordenador do grupo de divulgadores de ciência e tecnologia do estado do Rio de Janeiro para a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia por três anos. Depois de quase dez anos à frente da pasta, o diretor “fundador” da pasta (E1) indicou E2 para assumir seu lugar, o que foi prontamente aprovado.

Quando E2 chegou ao departamento, se deparou com duas questões que considera importantes: diretrizes de políticas já bem encaminhadas e em andamento organizadas pelo seu antecessor e um quadro relativamente novo de funcionários recém concursados, para substituir os comissionados que trabalhavam na pasta até então. O entrevistado relata que os novos funcionários tinham apenas três meses de casa quando ele foi nomeado e, apesar de o concurso ter garantido que eles compreendiam bem sobre encaminhamento de burocracias, não tinham qualquer experiência na área da Comunicação da Ciência. E2 contou que foi responsável por algum aperfeiçoamento desses profissionais.

Já as diretrizes de políticas públicas estabelecidas pelo antecessor foram mantidas e aprofundadas por ele. Se, por um lado, era bom chegar e encontrar as ações relativamente bem encaminhadas, a estrutura já estabelecida tirava algumas liberdades que seu antecessor teve e ele não. Uma delas era o acesso aos ministros. A hierarquia foi um dos elementos que estavam bem estabelecidos quando ele chegou. Foram raras as situações que o colocaram em contato com o ministro vigente.

Outro ponto já estabelecido era o orçamento da pasta. Não que houvesse estabilidade em qualquer sentido quanto ao volume destinado à pasta. A sazonalidade dos recursos não é explicada nem pelas crises econômicas, segundo o entrevistado, que está conduzindo inclusive um estudo sobre o tema. E2 pontua que, ao chegar, já havia uma estratificação da ordem de prioridades do que era financiado dentro do ministério e a pasta infelizmente era frágil e sofria cortes com frequência nas mesas de negociação.

Ainda assim, o entrevistado conta que conseguiu implementar ações que permanecem até hoje na pasta. Ele mudou a maneira de submissão de projetos para a Semana Nacional de C&T, criando um edital no qual a verba já está separada e destinada a cada ente federativo e as instituições daquele estado competem entre si pelos recursos pré-estabelecidos para o estado. Outra conquista foi a ampliação do quadro de olimpíadas, com a criação da Olimpíada de Ciências, uma olimpíada de caráter mais abrangente disciplinarmente do que as outras de conhecimento específico (como a Olimpíada Brasileira de Biologia – OBB, a Olimpíada de Matemática das Escolas Públicas – OBMEP, a Olimpíada Brasileira de Astronomia e Aeronáutica – OBA, entre outras), que já aconteciam.

Houve ainda a inovação burocrática do lançamento de um edital para Comunicação de Ciência com verbas da iniciativa privada. Com a proposição desse edital, o entrevistado conta que conseguiu no MCTI que uma nova comissão fosse criada para permitir que o ministério recebesse verba do setor privado, manobra até então impossível de ser realizada, juridicamente. Foi na preparação para lançar esse edital que E2 diz ter ficado mais próximo do ministro, tendo conversado pessoalmente com ele para conseguir resolver o impasse. Infelizmente, na visão de E2 não houve mais editais com recursos privados no ministério, mas a estrutura burocrática que foi criada para viabilizar a transferência de recursos está disponível para qualquer outra área do ministério.

O pesquisador conta que, assim como seu antecessor, ele também dependia diretamente das discussões das associações de pesquisa em Comunicação da Ciência, como a ABCMC e da SBPC, por meio dos encontros que realizavam. Eram essas discussões que encaminhavam de forma mais consistente o trabalho que era realizado na pasta. Isso se dava ao fato de a estrutura do departamento não contar com especialistas no assunto, como acontecia com outras pastas do ministério. No entanto, ele conta que enquanto era diretor, pôde perceber dois movimentos em relação aos funcionários concursados: eles se transferiam para outra área de maior interesse ou ficavam e buscavam se especializar academicamente. Houve inclusive casos de transferidos para a pasta que entraram por afinidade e depois quiseram se especializar na área.

O entrevistado também explicou a dinâmica de negociações de verbas dentro do departamento e o papel dos indicadores nessa negociação. E2 lembra que o Ministério de Ciência e Tecnologia é um grande entusiasta de indicadores e parâmetros, eles são usados para avaliar a produtividade dos pesquisadores brasileiros e premiá-los com bolsas de acordo com o seu desempenho. No entanto, os indicadores da pasta, número de eventos, entidades atendidas

e exposições criadas com fomento da pasta não importavam nas negociações. Elas eram exclusivamente políticas e dados positivos ou negativos a respeito do trabalho desenvolvido não tinham poder de negociação. Nesse ponto ele voltou a enfatizar que essas dinâmicas já estavam estabelecidas quando ele se tornou diretor.

E2 contou como foi encarado o rebaixamento do departamento na transição do governo Dilma/Temer. Ele coloca que a pasta dentro da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social tinha seu reconhecimento, pelo menos no organograma, como uma entidade com uma política pública independente dentro do ministério, ou seja, ela não se encontrava atrelada a outra política que estivesse sendo desenvolvida no ministério. Mas, veladamente, a secretaria era vista com incômodo, muito por ter a inclusão social como objetivo. Na transição e fusão do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação com o de Comunicações, a secretaria foi extinta, e seus departamentos rebaixados à coordenação e incorporados a Secretaria de Ciência e Tecnologia para o Mundo do Trabalho.

Segundo o entrevistado, a secretaria foi amplamente atacada, a ponto de ser extinta, porque tratava de uma pauta que não era apoiada por liberais. A inclusão social se daria, segundo ele ouviu no ministério, por meio de distribuição de riqueza. E a busca por ciência e tecnologia, continua, é uma busca pessoal e não devia ser estimulada por meio de política pública. Ainda assim, os departamentos da SECIS davam visibilidade para ações do governo. O DEPDI tinha ações de “marketing positivo” para o ministério, como as olimpíadas e a semana nacional. O outro departamento, de ações regionais, tinha uma atuação estratégica na elaboração de políticas voltadas para a resolução de problemas locais e atuava principalmente com verbas de emendas parlamentares, logo acabava elaborando uma solução “carimbada” por algum político e esse capital estratégico era muito interessante para a imagem do político responsável pela emenda.

Essa queda de patamar dentro do ministério foi considerada muito ruim pelo o entrevistado. Segundo ele, a burocracia em Brasília faz essa queda ser muito sensível enquanto capital político. As dificuldades da pasta para negociação de verbas ficaram ainda maiores.

O que realmente impedia a manutenção de trabalhos em andamento, diz o entrevistado, era a instabilidade política, que não só assolava o ministério, mas o governo federal como um todo. Durante o período à frente da pasta, por três anos e meio, E2 teve quatro ministros acima dele. Seu antecessor, com quase dez anos na pasta, teve o mesmo número de superiores.

3. DISCUSSÃO

A primeira análise que se pode fazer a respeito do conteúdo da entrevista é que o trabalho dos entrevistados E1 e E2 pode ser enquadrado no que a bibliografia chama de burocracia ativista. O envolvimento com segmentos da sociedade que se organizam em prol da ciência e tecnologia no país coloca E1 como burocrata ativista, que alcançou sua colocação enquanto membro ativo da sociedade defensora da ciência e da tecnologia, bem como sua expertise desenvolvida anos a fio como professor universitário. Já E2 assume acreditando na necessidade de aperfeiçoar e aprofundar o trabalho de seu antecessor e procura, mesmo em uma estrutura estabilizada, provocar mudanças tanto incrementais como inovadoras (ABERS, 2015).

Seus relatos também apontam que, considerando a área das Ciências Sociais, o que poderia ser chamado de política pública para a Comunicação da Ciência ainda não é um campo institucionalizado de política pública. A falta de pessoal especializado lidando no departamento com os assuntos da pasta ou mesmo a falta de experiência com a burocracia gerencial por parte dos diretores refletem na falta de instrumentos avaliativos que vão além da prestação de contas por parte dos comunicadores (HOWLETT; RAMESH, 2003).

A fala do entrevistado E1 nos dá noção de como seu trabalho na implementação da política pública era autônomo, principalmente durante o período que o ministério tinha à frente um ministro com o qual ele tinha bom relacionamento. O estudo de Freire *et al.* (2015) demonstra que quanto mais autônomo é o burocrata de médio escalão, mais ele tem influência sobre o alto escalão.

Sua atuação se assemelha à de diretores de setores de políticas públicas que estão em fase de estruturação para implementação. Segundo Abers (2015) e Oliveira e Lotta (2015), estudando o programa Bolsa Verde e o programa Bolsa Família, os burocratas dessas pastas apresentavam grande autonomia na criação de diretrizes e inovações burocráticas para implementação dos programas. Mas com o tempo de consolidação, principalmente do Bolsa Família, essa autonomia passou a ser mais incremental dentro das construções dos dispositivos criados.

É possível ainda identificar que a nomeação de E1 vai na linha do empoderamento dos burocratas de médio escalão, um movimento notado no início do governo Lula na construção do programa Bolsa Família, conforme evidenciado por Oliveira e Lotta (2015). As autoras

colocam que era uma estratégia governamental dar autonomia, meios políticos e organizacionais para gerar relações de intersetorialidade.

Localizar no trabalho do departamento características comuns a outros burocratas de médio escalão especialmente estudados durante o governo Lula mostra que havia um direcionamento no gerenciamento dessas pessoas para desenvolvimento e fortalecimento da burocracia.

A pasta de popularização da ciência conseguiu, no ministério, ter seu lugar e sua autonomia. Ela conquistou um espaço interessante na mídia graças às suas ações de grande visibilidade, como feiras, olimpíadas de conhecimento e a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia. Ao mesmo tempo, a pasta conseguia realizar muitas ações (inclusive as menos visíveis como apoiar museus de ciências, universidades e centros de pesquisa em ações de popularização da ciência), com um orçamento muito enxuto perto de outras pastas do ministério. Essa “eficiência” da pasta criou muita simpatia por quem estava acima dela, mas como E2 coloca, era muito mais uma preocupação de discurso do que de ação prioritária. As negociações de orçamento não encontravam na pasta a força política para requerer verbas como suas concorrentes.

Aqui é interessante fazer uma distinção entre os estilos de gestão de E1 e E2. O primeiro diretor, idealizador e criador da pasta, tinha um capital político muito maior do que seu sucessor. Estar próximo dos seus ministros, ter sua base de trabalho no Rio de Janeiro ao invés de Brasília durante sua gestão, ter carta branca para redigir decreto presidencial, foram situações criadas especialmente para ele, que tinha participado do governo de transição Fernando Henrique/Lula e que depois de diretor da pasta, se tornou presidente da SBPC. E1 é uma pessoa muito influente e sempre foi grande articulador do meio acadêmico com a política, tanto dentro da sua universidade de origem, como fora dela.

E2 assume esse legado e apesar de ser conhecido dentro da sua área de atuação como um especialista renomado, seu envolvimento político com toda a classe de cientistas de outras áreas é mais limitado. Quando ele assume a pasta, encontra uma estrutura relativamente bem organizada, apesar de jovem, mas sem peso político – o peso político estava em seu antecessor.

Dá o trabalho de E2 em dar continuidade ao que foi amplamente criado por E1. E1 foi o especialista da área reconhecido pelo seu histórico que entrou no governo e teve autonomia para desenvolver as políticas públicas que ele discutia na comunidade acadêmica da ABCMC e SBPC. É importante ressaltar que ele tinha, obviamente todas as restrições orçamentárias e

burocráticas que a estrutura recém criada tinha, inclusive por se encontrar dentro de outra estrutura igualmente nova, a SECIS, dentro do ministério.

Outro ponto interessante de ressaltar é a ausência de funcionários concursados na pasta até um pouco antes de E2 assumir. Uma das coisas que E2 coloca é que funcionários comissionados em Brasília, por vezes, podem não ser tão comprometidos quanto os concursados. Isso dá indícios de como o trabalho até então desenvolvido na pasta foi autoral, tendo sido muito pouco delegado em matéria de tomada de decisão.

Quando E2 chega, a estrutura está estabelecida, mas seus funcionários recém concursados nada entendem da matéria da pasta e ele precisa desenvolver todo um treinamento, junto com o trabalho corrente que não podia parar, para instruir seus funcionários do que seria viável ou não, em termos de tomada de decisão, ainda que administrativa, na área.

Durante sua gestão, dois comportamentos entre os funcionários são percebidos: aqueles que passam a se interessar genuinamente pelo tema e começam a se movimentar para adquirir algum tipo de formação acadêmica na área e aqueles que trocam de posto e vão para outra área do funcionalismo público.

Enquanto gestor, E2 também propõe novas atuações e inovações, mas como observado nos trabalhos de Abers (2015) e Oliveira e Lotta (2015) sobre o Bolsa Verde e o Bolsa Família, essas mudanças são mais pontuais e tendem a ser mais incrementais. Ele consegue mudar a forma de distribuir recursos para a Semana Nacional criando um grande edital que subdivide entre os estados os recursos que serão disputados entre as instituições do mesmo estado. O modelo recebeu diversas críticas, segundo o entrevistado, pela comunidade de comunicadores, no entanto, é o que permanece até hoje na divisão de verbas para a semana. E2 conseguiu tirar do papel a Olimpíada de Ciências, evento mais generalista e interdisciplinar do que as outras atividades realizadas pela pasta.

A mais chamativa inovação se deu no edital com recursos privados. Foi necessária a criação de uma estrutura dentro do CNPq para que os recursos pudessem ser usados na instituição pública. Infelizmente, não houve mais interesse do setor privado de financiar esse tipo de ação, porém a estrutura está estabelecida juridicamente para que ações como essa consigam acontecer.

As negociações e restrições podem ser notadas em casos como a tentativa de criação de um museu de ciências em Brasília. A capital do país não conta com qualquer dispositivo de Comunicação da Ciência, que não a própria Universidade de Brasília e o Zoológico da cidade, ambos com missões diferentes do que divulgar ciências especificamente. Ambos diretores

tenham como bandeira a criação do museu de ciências de Brasília, mas essa estrutura nunca saiu do papel.

E1 e E2 apresentavam divergências no quesito de avaliação das políticas que desenvolviam. Aqui nos parece que essa divergência pode ser uma separação temporal, E1, quando encaminhava uma política pública, se esforçava para que ela alcançasse seus objetivos iniciais e os extrapolassem. Ele considerava muito importante que as ações fossem realizadas o máximo possível, que atingissem mais pessoas, mais cidades, mais instituições. O conceito por trás dessa “massificação” de atividades era a ideia de criar uma “Cultura Científica”, tanto na população, como nas instituições que faziam e promoviam ciência. Essa intencionalidade está no nome do departamento inclusive.

Não que E2 não concordasse com esse movimento também, mas ele tinha o interesse de quantificar a eficiência dessas atividades promovidas. Aqui pode estar a divergência: E1 se esforçou muito para colocar no plano da ação uma série de mecanismos que subsidiavam essas atividades. Faz muito sentido que seu sucessor se preocupe em manter as estruturas em funcionamento, mas também em criar instrumentos de avaliação e aprimorá-las.

E2 se voltou para mecanismos de avaliação e indicadores do trabalho desenvolvido na pasta, mas encontrou dois grandes empecilhos: a falta de especialistas no assunto dentro do ministério para conduzir estudos a respeito e o total desinteresse dentro do ministério nesses números quando havia negociação de verbas. Ainda assim, E2 conseguiu disponibilizar para a comunidade acadêmica uma série de dados a respeito dos editais lançados pelo departamento ao longo de 12 anos.

A motivação de E2 é que a comunidade acadêmica, trabalhando com esses dados, possa dar diretrizes do tipo de Comunicação da Ciência que o ministério priorizou ao longo do tempo e como o trabalho pode ser conduzido quando um mínimo de racionalidade voltar a circular pelas esferas políticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além dos governos Lula, Dilma e Temer, nos quais E1 e E2 atuaram diretamente no DEPDI, é importante considerar que houve um verdadeiro desmonte da pasta de Ciência e Tecnologia, por parte do governo de Jair Messias Bolsonaro.

A atuação de ambos os burocratas de médio escalão em criar estruturas no Estado para a perpetuação de políticas públicas para a área, independente da presença deles na máquina

consegue reflexo na situação atual de ações como diversas olimpíadas de conhecimento (como a Olimpíada Brasileira de Biologia – OBB, a Olimpíada de Matemática das Escolas Públicas – OBMEP, a Olimpíada Brasileira de Astronomia e Aeronáutica – OBA) e a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia.

Ainda que o período recente não seja alvo da nossa análise, é interessante notar a institucionalização das atividades, apesar das grandes mudanças ideológicas no comando da pasta e do Executivo como um todo, e nas alterações orçamentárias a isso atreladas.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à CAPES pela concessão da bolsa de doutorado.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 143-176. 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; KNOP, Marcia Nascimento Henriques. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 57 - 90. 2015.

CNPQ. **Histórico**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2022.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 91-114. 2015.

HOWLETT, Michael.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Don Mills: Oxford University Press. 311p. 2003.

LOTTA, Gabriela Spanguero; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 13-22. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanguero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas

públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 23-51. 2015.

MASSARANI, Luisa; MOREIRA, Ildeu Castro. Divulgação Científica no Brasil: algumas reflexões sobre a história e desafios atuais. In: MASSARANI, Luisa; MOREIRA, Ildeu Castro. (eds) **Pesquisa em Divulgação Científica: textos escolhidos**. Rio de Janeiro: Fiocruz/COC. 107-132. 2021.

MOREIRA, Ildeu Castro; MASSARANI, Luisa. Aspectos históricos da comunicação científica no Brasil. In: MASSARANI, L.; MOREIRA, I. C.; BRITO, F. (eds) **Ciência e público: caminhos da comunicação científica no Brasil**. Rio de Janeiro: Casa da Ciência da UFRJ, 43-64, 2002.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela Spanguero. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 143-176. 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220, 2012.

POLCUCH, Ernesto Fernández; BELLO, Alessandro; MASSARANI, Luisa. **Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina**. Montevideo: LATU; UNESCO; RedPOP. 134p. 2016.

PRAÇA, Sergio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000300004>.

NOTAS TEXTUAIS

ⁱ A Comunicação da Ciência é um conceito polissêmico e apresenta vários termos similares que possuem a mesma vertente. Segundo Polcuch *et al.* (2016) em publicação da Red Pop (Rede de Popularização da Ciência e Tecnologia na América Latina e Caribe) e UNESCO, os termos usados na América Latina variam entre popularização, comunicação e comunicação da ciência. Ainda são usados os termos apropriação da cultura científica, desenvolvimento da cultura científica e os correlacionados periodismo científico e comunicação pública da ciência, sendo o último aproximado do conceito inglês. Para o presente trabalho, será utilizado o termo Comunicação da Ciência, se aproximando do termo em inglês Science Communication.

ⁱⁱ Por meio da Medida Provisória 541 de 2011, o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) passa a se chamar Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Com a Medida

Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341, extinguiu-se o Ministério das Comunicações e transformou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Em julho de 2020, a Medida Provisória 980 recria o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e o Ministério de Comunicações.

iii A SECIS foi criada inicialmente por meio do decreto Nº 4.724, de 9 de julho de 2003, com dois departamentos: o Departamento de Arranjos Produtivos Locais e Tecnologias Apropriadas e o Departamento de Ciências nas Escolas, que no ano seguinte é transformado no DEPDI.

iv Lei Nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. O FNDCT financia a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. Atualmente, dos 16 Fundos Setoriais criados e vinculados ao FNDCT, quinze estão em operação, sendo que treze são destinados a setores específicos: saúde, biotecnologia, agronegócio, petróleo, energia, mineral, aeronáutico, espacial, transporte (terrestre e aquaviário), recursos hídricos, informática e um tem por foco a Amazônia Legal. Os demais são de natureza transversal, o que significa que os recursos podem ser aplicados em projetos de qualquer setor da economia (retirado de <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/estrutura-orcamentaria/o-que-sao-os-fundos-setoriais>).

v Um edital que foi proposto nesses moldes é o Edital CNPq/SECIS/MCT /Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa nº 064/2009.