

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORADO

ELITES UNIVERSITÁRIAS E AS POLÍTICAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Marcelo Gomes Larratea

Porto Alegre, abril de 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORADO

ELITES UNIVERSITÁRIAS E AS POLÍTICAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Ciência Política como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Odaci Luiz Coradini

Marcelo Gomes Larratea

Porto Alegre, abril de 2012

RESUMO

O presente trabalho tem como foco geral as relações entre os segmentos atuantes e ligados à ciência e à universidade no Brasil e o campo da “política”, bem como as políticas públicas que daí advêm. Na compreensão destas relações estão interligados processos sociais mais amplos, como a constituição do trabalho científico como prática social e profissional legítima, dotada de um regramento mínimo, do reconhecimento mútuo e de algum grau de consenso entre os seus praticantes acerca dos valores e interesses que, ao mesmo tempo, conferem singularidade e diferenciação social ao grupo e referenciam as disputas internas. Também foi dada ênfase à criação e à consolidação de instituições de governo que desempenharam um papel ativo na estruturação da pós-graduação, tendo em vista que as mesmas expressam, dentro de lógicas burocráticas e administrativas, os arranjos e relações de força empreendidas pelos setores governamentais e a universidade. Neste sentido, tomamos o 4º Plano Nacional de Pós-graduação como uma expressão e referência fundamental dos valores hegemônicos que orientam as políticas e, simultaneamente, como plano de ação formalizado, que delimita o curso da ação governamental. Considerando que as políticas de apoio à ciência têm como um de seus princípios de formação e gestão a “participação” dos agentes ligados à universidade (ou seja, o próprio “público alvo” das políticas), a análise recai nas concepções e representações sociais do papel dos cientistas e pesquisadores nos processos decisórios, nos critérios e nas condições de acesso dos mesmos às arenas de influência e espaços de poder e de controle burocrático da universidade.

Palavras-chave: ensino superior, políticas de pós-graduação, grupos dirigentes, processos decisórios

ABSTRACT

The main focus of this work is on the relations between segments active in and connected to science and Brazilian universities and the field of "politics", as well as the resulting government policy. Understanding these relations as broader interconnected social processes, such as the constitution of scientific work as a legitimate social and professional practice in possession of a minimum rule set, mutual recognition and a certain degree of consensus among those practicing it regarding its values and interests, which at the same time confers singularity and social differentiation to the group and serves as a reference for its internal disputes. Emphasis has also been given to the creation and consolidation of government institutions that have played an active role in structuring graduate studies, considering that these express, within bureaucratic and administrative logic, the arrangements and power relations undertaken by governmental sectors and the universities. In this sense, we understand the 4^o Plano Nacional de Pós-graduação (4th National Post-Graduate Studies Plan) as an expression of and fundamental reference to the hegemonic values that guide the policies, and simultaneously as a formal plan of action delimiting governmental course of action. Considering that policies in support of science hold as one of their principles of education and management the "participation" of agents tied to the university (in other words, the "target" of the policies), the analysis falls back on social conceptions and representations regarding the role of scientists and researchers in decision making processes, criteria and their conditions of access to the arenas of influence and spaces of power and bureaucratic control of the university.

Key words: higher education, graduate studies policy, leading groups, decision making processes

RÉSUMÉ

Ce travail prend pour thème général les relations entre, d'un côté, les segments actifs et liés à la science et à l'université au Brésil et, de l'autre, le champ de la « politique » ainsi que les politiques publiques qui en proviennent. Pour comprendre ces rapports, il faut mettre en relation des processus sociaux plus amples, comme la constitution du travail scientifique en tant que pratique sociale et professionnelle légitime, dotée d'un règlement minimum, de la reconnaissance mutuelle et d'un certain degré de consensus entre ses participants pour ce qui est des valeurs et intérêts qui confèrent à la fois une singularité et une différenciation sociale à ce groupe et servent de référence aux disputes internes. La création et la consolidation d'institutions gouvernementales ayant joué un rôle actif dans la structuration des masters/doctorats ont également été mises en relief du fait qu'elles expriment, dans des logiques bureaucratiques et administratives, les arrangements et les rapports de force mis en œuvre par les secteurs gouvernementaux et l'université. En ce sens, nous avons pris le 4^e *Plano Nacional de Pós-graduação* (Plan national de master/doctorat) comme une expression et une référence fondamentale des valeurs hégémoniques orientant les politiques et, en même temps, comme plan d'action formalisé, délimitant le cours de l'action gouvernementale. Sachant que l'un des principes de formation et de gestion des politiques de financement de la science est la « participation » des agents liés à l'université (soit, le « public cible » des politiques), l'analyse s'est concentrée sur les conceptions et représentations sociales du rôle des scientifiques et chercheurs dans les processus de décision, sur leurs critères et conditions d'accès dans les arènes d'influence et les espaces de pouvoir et de contrôle bureaucratique de l'université.

Mots-clés : enseignement supérieur, politiques de master/doctorat, groupes dirigeants, processus de décision

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 01 – Evolução do Sistema Nacional de Pós-Graduação: número de cursos.....	125
Tabela 02 – Qualificação do corpo docente do ensino superior – 2003.....	126
Tabela 03 – Concessão de bolsas por grande área.....	129
Tabela 04 – Distribuição de programas PG por grande área.....	129
Tabela 05 – Destino dos egressos formados na pós-graduação na década de 90.....	130
Tabela 06 – Concessão de bolsas do DINTER por grande área do conhecimento 2009.....	138
Tabela 07 – Avaliação de propostas de cursos novos 2009.....	141

LISTA DE SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANPG – Associação Nacional de Pós-graduandos

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional da Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CTC-ES – Conselho Técnico Científico da Educação Superior

DAAD – Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico

DAU – Departamento de Assuntos Universitários

Dinter – Programa de Doutorado Interinstitucional

Fapemig – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

Finep – Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Foprop – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-graduação das Instituições Brasileiras

FUNTEC – Fundo Nacional de Desenvolvimento Técnico-Científico

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IEEE – *Institute of Electrical and Electronic Engineers*

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC – Ministério da Educação e Cultura

Minter – Programa de Mestrado Interinstitucional

ONU – Organização das Nações Unidas

PFCM – Programa de Iniciação Científica de Alunos de Moçambique e Angola

PNPD – Programa Nacional de Pós-doutorado

PNPG – Plano Nacional de Pós-graduação

PROEX – Programa de Excelência Acadêmica

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SIR – Sistema de Indicadores de Resultados

SNI – Serviço Nacional de Informações

USAID – *United States Agency for International Development*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 UNIVERSIDADE, CIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÕES ANALÍTICAS E CONCEITUAIS	20
1.1 “Campo” e “comunidade” científica: a estruturação das posições e o espaço de concorrência e formação das competências científicas	20
1.2 Questões preliminares e fundamentos na análise de políticas públicas	30
1.3 Redes, interesses e o papel das idéias na produção de políticas.....	37
2 BASES HISTÓRICAS E SOCIAIS DA CIÊNCIA, DO ENSINO SUPERIOR E DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL.....	58
2.1 CNPq e CAPES: espaços intermediários na articulação entre os setores militar, científico e político	66
2.2 As bases do novo ensino superior: acordo MEC/USAID, o “Parecer Sucupira” e a reforma universitária de 1968.....	77
2.2.1 O Parecer 977/65 do Conselho Federal de Educação.....	81
2.2.2 A reforma universitária	89
3 PÓS-GRADUAÇÃO ONTEM E HOJE: ESTRUTURAÇÃO, PROGRAMAS E INVESTIMENTO	99
3.1 A reestruturação da Capes	99
3.2 Formação, concepções e prescrições do 4º PNPG	115
3.3 Programas e mecanismos formais de gestão da Capes.....	133
3.3.1 Diretoria de Programas e Bolsas no País.....	134
3.3.2 Diretoria de Avaliação	139
3.3.3 Diretoria de Relações Internacionais.....	143
4 ELITES UNIVERSITÁRIAS E MEDIAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO À CIÊNCIA	148
4.1 A comissão do PNPG 2005-2010	151
4.2 “Comunidade científica” e a formação de políticas	179
4.3 O Plano Nacional de Pós-graduação: críticas e os novos paradigmas para o setor..	188
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
BIBLIOGRAFIA	199

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas quatro décadas, uma das características mais marcantes do sistema universitário no Brasil tem sido a contínua expansão da pós-graduação. De modo mais amplo, podemos verificar também a difusão do ensino em nível de graduação, tanto do ponto de vista do aumento das vagas e da criação de novos cursos nas universidades públicas, como da ocupação crescente deste nível de ensino através da proliferação de instituições privadas. No entanto, este processo é caracterizado por algum grau de descontinuidade e pela relativa ausência de critérios bem definidos (se comparado ao tipo de expansão experimentada pela pós-graduação), ficando ao sabor de interesses políticos e econômicos de caráter mais aleatório e conjuntural, embora não se possa afirmar que o “nível superior” não possua uma lógica própria, ainda que mais fragmentada, no que tange às políticas que orientam a sua formação e execução.

Quanto à pós-graduação, desde a segunda metade da década de 70 este movimento de ampliação mostra-se sistemático e em relativa consonância com determinados padrões e “metas” que guardam relação e certo grau de coerência na articulação com planos e políticas de governo específicas. A pesquisa e a pós-graduação no Brasil, até a década de 60, não podem ser consideradas como objeto de uma política definida e formalizada, quer por parte do Estado, quer por parte da própria universidade¹. Somente na década de 60, como produto das discussões em torno do significado e do sentido do “desenvolvimento nacional” em todos os níveis, é que esta problemática vem à tona (Cury, 1989).

¹ Mesmo assim, havia um certo acúmulo que não pode ser ignorado. “Não era insignificante o volume de diferentes atividades de pós-graduação já existentes no início dos anos 60, considerando-se as resistências internas às universidades e a deficiência de recursos materiais e de pessoal (...) Dentro desse quadro, vale assinalar a existência dos cursos de doutorado na USP, os cursos de mestrado na então Escola de Agronomia de Viçosa, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), além da experiência da Universidade de Brasília, entre outros cursos isolados”. (Brandão, 1977, p. 382)

A literatura acerca do tema destaca, *grosso modo*, que este processo foi induzido a partir das necessidades de “modernização conservadora” do regime militar, tendo em vista metas de desenvolvimento que passavam pela qualificação profissional do corpo universitário em ciência e tecnologia (Oliveira, 2002), em convergência de interesses com setores da burocracia estatal e com organismos representativos do setor científico. Estes atores visavam à superação de um padrão de organização do ensino superior que historicamente se constituía através de escolas isoladas, voltadas basicamente para a formação de profissionais liberais e dissociadas da atividade de pesquisa (Martins, 2002).

Destaca-se ainda a existência de um conjunto de condições sociais e políticas que, sob a égide genérica do “desenvolvimento”, possibilitou a formação de alianças e compromissos que resultaram em um maior aporte de recursos para as universidades e para a atividade científica em geral. Segundo Martins, a política econômica enfatizava a necessidade de recursos externos para investimentos básicos no país, oferecendo inclusive grandes facilidades para importação de tecnologia. A política de recursos humanos, por outro lado, obedecia a duas linhas fundamentais: a necessidade futura de mão-de-obra especializada para preencher os novos empregos criados pelo desenvolvimento econômico previsto e também a necessidade de cientistas, pesquisadores e técnicos aptos a desenvolver a pesquisa indispensável para a mudança do eixo de origem e de sustentação do desenvolvimento, do exterior em direção ao próprio país (Martins, 1991, p. 94).

Um aspecto a ser ressaltado é a crescente influência dos consultores norte-americanos associados ao USAID (*United States Agency for International Development*) em articulação com os “gestores” do MEC. A celebração do acordo MEC/USAID, em 1965, tinha como finalidade principal a implantação do modelo norte-americano de ensino superior no Brasil, entre outras medidas.

Mais detalhadamente, o objetivo era o cumprimento das seguintes metas:

a) adotar uma política nacional de incentivo à pesquisa nas diferentes áreas do conhecimento, conjugando Estado-universidade-empresa, a fim de atender às exigências “da segurança, da ciência e da produtividade”; b) estabelecer um plano nacional para a pós-graduação, integrando diferentes órgãos federais em vista da qualidade das iniciativas; c) institucionalizar cursos de pós-graduação, seja em nível de mestrado ou de doutorado, para formação de professores e pesquisadores, no Brasil, com elevado padrão qualitativo e profissional; d) institucionalizar um sistema de bolsas e incentivos tendo em vista as condições de criação destes quadros (Cury, 1989, p. 145).

De um modo geral, estas diretrizes forneceram as linhas mestras e orientaram os processos decisórios posteriores em relação aos conteúdos e alternativas para as políticas de pós-graduação. Em outras palavras, estavam delimitadas as bases e as fronteiras do que era pensável e possível em termos de políticas para o setor. As decisões subseqüentes deveriam estar em conformidade com um determinado quadro normativo e ideológico, ou seja, dentro de certos parâmetros inseridos em uma concepção definida de pós-graduação e das suas funções, especialmente no que tange à formação de um novo papel social e profissional para o professor universitário/pesquisador.

Os dispositivos legais² que foram basilares para a pós-graduação brasileira representaram, antes de tudo, a consagração jurídica de relações de força e de processos sócio-políticos desencadeados muito anteriormente ao período em que se cristalizaram como norma formalmente definida. De qualquer forma, o ano de 1968 é considerado o momento de concretização dos jogos anteriores, “a partir de quando foram criados novos programas de pós-graduação, em que a matrícula nos cursos de graduação se elevou a taxas altíssimas e grandes somas de dinheiro foram destinadas à pesquisa”. (Schwartzman, 2001, p. 253)

² Dentre os quais destacamos principalmente o Parecer 977/65 do Conselho Federal de Educação, conhecido como “Parecer Sucupira”, e a Lei de Reforma Universitária de 1969 (Lei 5540/69).

Com o intuito de controlar e direcionar a expansão da pós-graduação em conformidade com as concepções e interesses do regime, o Ministério da Educação e Cultura cria, em 1973, o Conselho Nacional de Pós-Graduação. Este conselho tem como papel formular políticas e ações diretas em relação ao setor, sendo responsável pela proposição orçamentária e pelo estabelecimento de metas para a pós-graduação. O objetivo principal do governo é a formação de um órgão com poder de liderança e articulação dos principais atores envolvidos no processo, a fim de estabelecer, de modo uniformizado, uma política efetivamente nacional de pós-graduação. O resultado dos trabalhos do Conselho foi o 1º Plano Nacional de Pós-Graduação (1º PNPG), elaborado como uma estratégia político-burocrática integrada a outros ministérios e órgãos financiadores, de acordo com o mote do desenvolvimento, ainda em curso. Deve-se destacar que esta articulação com outros segmentos governamentais (em especial, aqueles relacionados à liberação de recursos), transcendendo o próprio MEC, foi fundamental para que o Conselho Nacional de Pós-Graduação amenizasse o problema dos conflitos políticos e intra-burocráticos, que tendem a tornar “letra morta” o processo de formulação de políticas, resultando principalmente em situações de ausência de suporte material e descontinuidade administrativa nas etapas de implementação.

Até o momento, foram elaborados cinco Planos Nacionais de Pós-Graduação. O primeiro, conforme mencionado, foi elaborado na década de 70 e deveria ser implementado ao longo de cinco anos, de 1975 a 1980. O segundo foi elaborado para abranger os primeiros anos da década de 80, de 1982 a 1985. O terceiro, pós-redemocratização, teve a sua vigência entre 1986 e 1989; o quarto e penúltimo plano, aprovado no final de 2004, teve a sua implementação prevista para o período 2005-2010. Finalmente, em 2010, foi publicado o PNPG atualmente em vigência, compreendendo os anos de 2011 até 2020. Cada plano apresentou características e metas específicas, conforme os critérios e valores dominantes em

pauta nas diferentes conjunturas (considerando as condicionantes econômicas e políticas) em que as diretrizes da pós-graduação eram rediscutidas. Neste sentido, os planos podem ser considerados uma representação, ainda que limitada e parcial, dos jogos e relações (envolvendo barganhas, cooptações, etc.) que se desenrolam entre as burocracias universitárias e governo.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objeto geral a análise das relações entre a universidade e o Estado, mais especificamente as lógicas que orientam as dinâmicas de formação das políticas para a ciência e para a pós-graduação no Brasil. Tendo em vista a amplitude do tema, uma dificuldade inicial consistiu justamente no delineamento dos chamados “problemas de pesquisa” e na definição específica do universo a ser pesquisado. Uma vez que o foco da pesquisa residia na compreensão dos critérios, hierarquias e valores em ação na formação de políticas setoriais, optou-se por recortar a investigação tendo como principal referência os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG), mais especificamente o quarto plano, compreendendo o período 2005-2010. Destacamos que o PNPG propriamente dito não constituiu uma finalidade em si na análise; antes de tudo, trata-se de um recurso ou estratégia de pesquisa com o objetivo de demarcar “empiricamente” um conjunto de relações mais amplas e gerais, inseridas no contexto da expansão da pós-graduação no Brasil, as quais encontravam-se expressas também na lógica de formação dos PNPG e dos preceitos e concepções neles embutidos.

Em outras palavras, o que está em questão são os intercâmbios e as lógicas sociais que incidem nas disputas de poder e recursos e nas eventuais possibilidades de formação da “imagem setorial” das políticas públicas (Jobert e Muller, 1987), derivada das interações entre a “comunidade científica” e os setores governamentais. Neste sentido, um Plano Nacional de Pós-graduação é uma das possíveis expressões (ressaltando, ainda que limitada e de caráter

formal e oficial) de um processo mais amplo no qual estão envolvidas a formação de políticas públicas e os termos e regras que constituem uma das bases de estruturação burocrática das atividades científicas e universitárias, também afetando práticas profissionais, portanto.

Por outro lado, o PNPG, enquanto conjunto de diagnósticos e prescrições, constitui-se como “meio”, como mecanismo intermediário e amostra de processos sociais e políticos mais amplos, a saber, as lutas universitárias, seus vínculos com a política e as agendas governamentais.

No capítulo um, o objetivo foi situar o tema em pauta no contexto das ciências sociais, à luz da literatura específica e das diversas abordagens relacionadas aos problemas em questão. Uma das preocupações consistiu em articular o “referencial teórico” aos objetos da investigação tendo em vista a pertinência, a adequação e as possibilidades de integração dos mesmos. Sabe-se que a produção de esquemas de interpretação da realidade social está vinculada aos respectivos contextos culturais nos quais tais “bases teóricas” são geradas, portanto é sempre problemática a tentativa de importação de modelos explicativos referenciados, via de regra, a contextos sociais, econômicos e políticos bastante diversos da realidade brasileira, por razões de formação histórica.

Em um primeiro momento, buscou-se identificar os fundamentos de estruturação que constituem o regramento das lutas e do trabalho científico, enquanto conjunto de práticas específicas, e as suas relações mais gerais com os demais universos sociais. Considerando o “campo científico” um espaço de concorrência, as modalidades de capital operam na hierarquização das posições e influenciam diretamente nas relações de poder entre os atores. Neste sentido, destacou-se também o papel das idéias e dos processos de socialização enquanto elementos estruturantes das redes, que por sua vez representam uma das bases de formação do capital de relações sociais. Além disso, procurou-se situar as conjunturas e o

contexto de emergência da formação dos espaços de atuação universitária no Brasil, bem como identificar as condicionantes sociais e institucionais em ação nos processos decisórios que orientaram as políticas públicas setoriais.

O capítulo dois, por sua vez, tem como foco principal a reconstituição e análise dos cenários e eventos que, por razões históricas, se tornaram centrais para a compreensão dos processos que levaram à formação/consolidação das universidades federais e da pós-graduação no Brasil. Aborda-se o contexto do pós-guerra, no qual a “ciência”, de um modo geral, passa por uma redefinição na medida em que se constitui como recurso e fonte de poder bélico e tecnológico, e também os impactos de tais transformações em um ambiente periférico, como o Brasil. Neste sentido, a criação do então Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e da então Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no início da década de 1950, refletem a aproximação entre os grupos sociais relacionados à ciência e universidade, até então incipientes no Brasil.

As particularidades no padrão de relações entre os “cientistas” e o campo do poder político constituíram um arranjo específico, baseado em arranjos pessoais ou particularistas, em que pesem os esforços de retradução e publicização de tais práticas através de símbolos baseados na lógica “técnica” ou meritocrática. As transformações políticas e os seus resultados em termos de mudanças no ensino superior, a partir da década de 60, são enfatizados a partir de eventos críticos, que representam “marcos” na criação do atual modelo de pós-graduação; dentre estes, destacamos o já mencionado acordo MEC/USAID, o “Parecer Sucupira” e a Lei de Reforma Universitária, arcabouços políticos e legais que se articulam com o subsequente Plano Nacional de Pós-graduação.

Passado um momento inicial de estruturação básica, no qual são estabelecidas as regras e as bases das lutas no que tange à definição de uma prática profissional específica e

dos interesses em ação na formação de políticas setoriais, segue-se um período no qual intensificam-se os jogos de redefinição das instituições e dos atores que detêm o poder decisório. Em um primeiro momento, o capítulo três tem como um de seus objetivos “mapear” as principais transformações ocorridas na Capes, especialmente durante os dez primeiros anos do regime militar, período de profundas transformações no papel institucional da agência e da sua relação com as universidades, além da alteração do recrutamento e da recomposição dos seus quadros dirigentes.

Tais processos, que articularam universidade e governo, resultaram em determinadas concepções de ciência, universidade e pós-graduação. E os valores, idéias e concepções, nos processos em pauta, não se constituem meramente como base de disputas ideológicas; os mesmos são a expressão sobre a qual as políticas setoriais ganharão sentido e também materialidade. Desta forma, a ênfase recai sobre o conteúdo propriamente dito do Plano Nacional de pós-graduação 2005-2010, em seus fundamentos e preceitos básicos, os quais exprimem certas noções sobre o “setor” no trabalho simultâneo de hierarquização, seleção e exclusão de princípios.

A atual estruturação formal da Capes também é abordada, na medida em que se constitui na expressão burocrático-administrativa dos processos e lutas desenroladas anteriormente, ao mesmo tempo em que se encontra em permanente redefinição e condicionando as dinâmicas das disputas por recursos e pela ocupação de espaços de controle burocrático da universidade. Os programas, projetos ou quaisquer manifestações formais de políticas públicas revelam a sua importância no momento em que se evidenciam os seus impactos materiais, como jogo de seleção de interesses, e no sentido simbólico, de (re)afirmação de valores e hierarquias, acerca da imagem social do setor em questão.

Finalmente, o capítulo quatro trata das questões específicas que envolveram a formulação do 4º PNPG, focando fundamentalmente na formação da comissão elaboradora e nos perfis dos integrantes da mesma. Constatou-se a existência de um determinado padrão de carreira universitária, que em grande medida se constitui no trunfo “de entrada” nos espaços de administração da universidade e de articulação de interesses, nos quais são estabelecidas ou reforçadas um conjunto de relações sociais que “pavimentam” as inserções subseqüentes às instâncias decisórias das políticas setoriais. Além disso, são exploradas as concepções, valores e representações que orientam as disputas e as noções acerca do papel dos atores universitários na relação com a política e na formação de políticas públicas.

Considerando que o fundamento ideológico de legitimação do trabalho de mediação para a formação de políticas e ocupação de cargos de burocracia universitária é calcado em princípios ou noções como “mérito” ou *expertise*, os critérios de acesso aos grupos dirigentes são baseados, no nível formal, nas “trajetórias” e no “notório saber”. Entretanto, uma constatação mais geral sinaliza justamente no sentido de que o aprofundamento da circulação política está diretamente relacionado ao gradual afastamento do trabalho científico ou universitário em sentido estrito.

O desenvolvimento da pesquisa foi marcado por uma série de obstáculos e problemas, especialmente no que se refere ao acesso às fontes. Um dos objetivos do trabalho consistia na compreensão de determinadas relações sociais e no estabelecimento de vínculos e redes entre os grupos atuantes na formação das políticas para a universidade e a pós-graduação; para tanto, se constitui como fundamental a obtenção de dados primários, coletados prioritariamente através de entrevistas presenciais semi-estruturadas, ou, na impossibilidade destas, através de questionários.

Contudo, a recusa sistemática dos informantes (especialmente da maioria dos integrantes da comissão do PNPG 2005-2010) dificultou a obtenção de informações relevantes sobre os processos decisórios em pauta. Para amenizar este problema, ampliou-se em parte os temas a serem investigados, recorrendo-se a outras fontes de informação, a saber: publicações oficiais “comemorativas” das agências de fomento, Currículos Lattes, resumos biográficos e boletins da Academia Brasileira de Ciências, Jornal da Ciência da SBPC e outras fontes esparsas, como notícias e indicações biográficas e de trajetórias profissionais obtidas em jornais ou internet. Não obstante o elevado número de não respostas aos questionários enviados, foram respondidos, via e-mail, onze questionários, a grande maioria dos quais de pesquisadores vinculados à Academia Brasileira de Ciências, uma vez que a estratégia de pesquisa ampliou o escopo da investigação tendo em vista as necessidades de adaptação e conciliação entre o objeto da tese e as possibilidades de obtenção de dados, dentro de parâmetros aceitáveis.

1 UNIVERSIDADE, CIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSÕES ANALÍTICAS E CONCEITUAIS

1.1 “Campo” e “comunidade” científica: a estruturação das posições e o espaço de concorrência e formação das competências científicas

Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) são, antes de tudo, a expressão genérica e formalizada de uma dinâmica político-social que articula o Estado e o setor científico. Tais planos, assim como outras políticas mais específicas para o setor, são simultaneamente um instrumento de política pública e a concretização formal de um processo de lutas que envolvem conflito de interesses e de concepções acerca do papel do Estado, dos modelos de universidade e de pós-graduação, que por sua vez refletem as representações mais gerais do que é a ciência em si mesma e a sua articulação com as demais esferas sociais.

Como política pública, os PNPG e os demais programas devem estar em consonância com a lógica de governo, de acordo com certos valores de caráter administrativo (como a adequação às formalizações burocráticas e jurídicas) e político-partidários (relacionados aos interesses específicos dos partidos e da coalizão governante). No entanto, estão em ação também as lógicas específicas do campo científico: este se desenvolve potencialmente como um espaço com relativa autonomia e regras próprias, onde o que está em jogo, em última análise, é a definição legítima da prática científica.

Segundo uma visão “internalista” da ciência, este espaço pode ser compreendido como uma “comunidade científica”, isto é, como um local de acúmulo, cooperação, compartilhamento e difusão de valores através de grupos mais ou menos homogêneos, que são os artífices do fazer científico. Neste sentido, a história da ciência encontra-se fundamentada na própria ciência, quer seja em seus momentos de ruptura, quer seja nos de

continuidade. De acordo com Schwartzman (2001, p. 16), em sentido lato, uma comunidade científica pode ser entendida como um grupo de indivíduos que compartilham valores e atitudes científicas e que se inter-relacionam por meio das instituições científicas a que pertencem. Diz-se que uma comunidade científica é formada por indivíduos que têm em comum habilitações, conhecimento e premissas tácitas sobre algum campo específico do saber. Nessa comunidade, cada indivíduo conhece seu campo específico e áreas adjacentes.

Há uma certa sobreposição do trabalho e das especialidades, e ninguém possui uma compreensão exaustiva e sistemática de todo o campo; ou ainda, que o conceito de comunidade científica deve ser entendido como um tipo ideal no sentido weberiano: é uma construção intelectual que explicita os valores e as ações sociais existentes e nos ajuda a compreender as suas conseqüências, implicações e tensões com outras formas de ação social.

Na proposta de Polany (1968), a comunidade científica funciona idealmente como uma grande e complexa república: a república da ciência é uma sociedade de exploradores que lutam em prol de um futuro desconhecido que acreditam ser acessível e digno de ser atingido. O cientista-explorador se esforça por aproximar-se de uma realidade oculta, para a sua satisfação intelectual. À medida que ele se satisfaz, ilumina todos os homens e ajuda assim a sociedade a cumprir suas obrigações no sentido do auto-aperfeiçoamento intelectual (...) Assim, a comunidade científica funciona como um grande mercado que estimula naturalmente o que é mais importante e deixa de lado o que é menos significativo; caberia à sociedade como um todo financiá-la, sem procurar influenciar o modo como esses fundos são utilizados (Polany, *apud* Schwartzman, p. 17).

Trata-se de uma visão simplista e idealizada, calcada em uma abordagem “positiva” da ciência. Além de ingênua do ponto de vista intelectual, a premissa pressupõe uma perspectiva analítica atomizada, no sentido de uma concepção mitológica e romanceada do cientista, e, no

que tange às lógicas de funcionamento da “comunidade” em geral, há uma importação da ideologia da “mão invisível”, que funcionaria como um filtro “neutro”, selecionando, objetivamente, “o que é mais importante”. A tese segundo a qual a produção e a competição estão diretamente relacionadas se inspira em uma teoria funcionalista da competição, que é uma variante sociológica da crença nas virtudes do “mercado livre”. (Bourdieu, 1976, p. 102)

Na crítica a essa concepção, Schwartzman (2001, p. 19) afirma que

“até mesmo a pesquisa científica de natureza mais acadêmica é guiada por estratégias que são muito mais complexas do que uma simples busca neutra de conhecimentos. A *república da ciência* de Polanyi descreve uma parte dessa realidade e muito da ideologia correspondente, como podemos ver pela aceitação que teve a sua proposta de organização da atividade científica. Os laços estreitos que ligam a ciência, a prática e a política correspondem ao outro lado da realidade”.

Essa tradição descreve o processo de perpetuação da ciência como uma espécie de partenogênese, a ciência engendrando-se a si própria, fora de qualquer intervenção do mundo social (Bourdieu, 2004, p. 20). Dito de outra forma, a explicação do fenômeno não pode se dar dentro dos parâmetros que constituem o fenômeno em si, ou dos discursos que, sob a pretensão de análise, são na realidade formadores do objeto e base das representações sociais acerca do mesmo. Se por um lado afirmamos que para compreender uma produção cultural (literatura, ciência, etc.) não basta referir-se ao conteúdo textual dessa produção, é preciso destacar que tampouco é possível referir-se ao contexto social contentando-se em estabelecer uma relação direta entre o texto e o contexto.

“O que chamo de erro do *curto-circuito*, erro que consiste em relacionar uma obra musical ou um poema simbolista com as greves de Fourmies ou as manifestações de Anzim, como fazem certos historiadores da arte e da literatura. Minha hipótese consiste em supor que, entre estes dois pólos, muito distanciados, entre os quais se supõe, um pouco imprudentemente, que a ligação possa se fazer, existe um universo intermediário que chamo *o campo literário, artístico, jurídico ou científico*, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou

difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas” (*op. Cit.*, p. 20)

O que está em jogo, portanto, é a tentativa de estabelecer um espaço intermediário, que permita a ruptura com as concepções analíticas fundamentadas na primazia dos pólos “texto ou contexto”. Falando em termos mais específicos, para o caso em pauta, sabe-se que, por razões históricas, a ciência e a pós-graduação no Brasil estiveram sob forte influência dos setores militares nos períodos de sua formação e consolidação. No entanto, isso não representou qualquer espécie de determinação automática na esfera científica, tampouco a tornou um epifenômeno do segmento militar, através do reflexo sem mediações dos valores, interesses e demandas do mesmo.

Por outro lado, não é viável considerar o setor científico como uma esfera social isolada das influências e condicionamentos oriundos de outros setores, especialmente no caso do Brasil, onde a aplicação da própria idéia de “campo” é interessante enquanto recurso heurístico, pois deve se considerar a questão da autonomia e da delimitação – princípios que constituem um campo social – à luz da dinâmica social brasileira, caracterizada por um grau maior de interpenetração, fluidez e trânsito entre os segmentos (cultural, político, científico, empresarial, etc.), tornando-os mais intercambiáveis e interdependentes.

O universo das instituições de ensino superior, consideradas na perspectiva de campo, tem por objeto a rede de relações objetivas que se estabelece entre estas instituições e seus agentes, de modo relacional, “exercendo uns sobre os outros os efeitos de distância análogos àqueles exercidos pelos corpos celestiais pertencentes ao mesmo campo gravitacional”. (Bourdieu e Saint-Martin, 1987, p. 16)

O campo científico é sempre um lugar de luta, mais ou menos desigual, entre agentes desigualmente dotados de capital específico e, portanto, desiguais em relação às

possibilidades de apropriação dos produtos do trabalho científico, e também, em certos casos, dos lucros exteriores, como gratificações econômicas ou mesmo políticas. O campo pode ser compreendido como um ambiente de filtragem, mediação e adaptação, que retraduz as lógicas sociais conforme uma gramática específica. As possibilidades desta retradução estão diretamente relacionadas à autonomia do campo. Uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é a sua capacidade de *refratar*, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas. Diz-se que quanto mais autônomo for um campo, maior será o seu poder de refração e mais as imposições externas serão transfiguradas, a ponto de, freqüentemente, se tornarem irreconhecíveis. Inversamente, a heteronomia de um campo manifesta-se essencialmente, pelo fato de que os problemas exteriores, em especial os problemas políticos, aí se exprimem diretamente. (Bourdieu, 1976 e 2004).

“Um dos problemas conexos será o de saber qual é a natureza das pressões externas, a forma sob a qual elas se exercem, créditos, ordens, instruções, contratos, e sob quais formas se manifestam as resistências que caracterizam a autonomia, isto é, quais são os mecanismos que o microcosmo (campo) aciona para se libertar dessas imposições externas e ter condições de reconhecer apenas suas próprias determinações internas. Em outras palavras, é preciso escapar à alternativa da *ciência pura*, totalmente livre de qualquer necessidade social, e da *ciência escrava*, sujeita a todas as demandas político-econômicas” (Bourdieu, 2004, p. 21).

Outra característica importante do campo é que ele é o lugar de constituição das formas específicas de capital. A estrutura do campo científico é definida, a cada momento, pelo estado da relação de forças entre os protagonistas desta luta, ou seja, pela estrutura de distribuição de capital que foi possível acumular no decurso das lutas anteriores. É esta estrutura que informa, a cada pesquisador, em função da posição que ele ocupa, as suas estratégias e tomadas de posição científicas e as possibilidades objetivas dos diferentes agentes e instituições nas lutas presentes. As transformações na estrutura do campo são o produto das estratégias de conservação ou subversão que encontram o seu princípio de

orientação e a sua eficácia nas propriedades da posição que ocupam aqueles que as produzem (as estratégias) no interior da estrutura do campo.

O funcionamento do campo científico produz e supõe uma forma específica de interesse, já que as práticas científicas não aparecem como “desinteressadas” senão em referência a interesses diferentes, produzidos e exigidos por outros campos. (Bourdieu, 1976 e 2001)

O capital científico é uma espécie particular do capital simbólico (o qual é sempre fundado sobre atos de conhecimento e reconhecimento) que consiste no reconhecimento e no crédito atribuído pelo número de pares-concorrentes no interior do campo científico. Este capital, de tipo inteiramente particular, repousa sobre o reconhecimento de uma competência que, para além dos efeitos que ela produz e em parte mediante estes efeitos, proporciona autoridade e contribui para definir não somente as regras do jogo, mas também suas regularidades, as leis segundo as quais serão distribuídos os “lucros” neste jogo, as leis que definem a importância de determinados temas, o que é ultrapassado, se é mais importante publicar no *American Journal* ou na *Revue Française*. (Bourdieu, 2004, p. 26 e 27)

As relações de força que se executam na ciência são relações que se desenvolvem através do conhecimento e da comunicação. O poder simbólico de tipo científico não se exerce senão naqueles agentes que possuem as categorias de percepção necessárias para conhecê-lo e reconhecê-lo; o capital científico é o produto do reconhecimento dos concorrentes. A distribuição deste capital está relacionada a uma determinada estrutura; esta, por sua vez, relaciona-se à posição social dos atores em disputa no campo. Segundo Bourdieu (2004), o capital científico pode ser de duas espécies,

“*De um lado*, um poder que se pode chamar temporal (ou político), poder institucional e institucionalizado que está ligado à ocupação de posições importantes nas instituições científicas, direção de laboratórios ou departamentos, pertencimento a comissões, comitês de

avaliação, etc., e ao poder sobre os meios de produção (contratos, créditos, postos, etc.) e de reprodução (poder de nomear e de fazer as carreiras) que ela assegura. *De outro*, um poder específico, “prestígio” pessoal que é mais ou menos independente do precedente, segundo os campos e as instituições, e que repousa quase exclusivamente sobre o reconhecimento, pouco ou mal objetivado e institucionalizado, do conjunto de pares ou da fração mais consagrada dentre eles (por exemplo, com os *colégios invisíveis* de eruditos unidos por relações de estima mútua)” (Bourdieu, 2004, p. 35).

A segunda modalidade de capital científico é considerada mais “pura”, por ser mais específica e em conformidade com as regras particulares do campo. O capital científico de tipo institucional é adquirido através de estratégias políticas, com características semelhantes a qualquer outra espécie de capital burocrático.

Estas duas espécies de capital científico também diferem por suas formas de transmissão. O capital científico “puro”, que, fragilmente objetivado, tem qualquer coisa de impreciso e permanece relativamente indeterminado, tem sempre um componente carismático – na percepção comum, está ligado ao indivíduo, aos seus “dons” pessoais, o que dificulta a sua transmissão. No entanto, o “grande pesquisador” pode transmitir a parte mais formalizada da sua competência científica, mas somente por um longo e lento trabalho de formação e colaboração. Além disso, como detentor de capital simbólico, lhe é possível “consagrar” os pesquisadores, formados ou não por ele, fazendo a sua reputação, assinando com eles, publicando-os e recomendando-os para as diversas instâncias de consagração. (Bourdieu, 2004)

O capital científico de tipo institucionalizado, por sua vez, tem a sua transmissão efetivada através de regras de caráter burocrático, ainda que, em alguns casos, assumam a aparência de uma *eleição pura*, por exemplo, por meio de concursos que podem, de fato, estar muito próximos dos concursos de recrutamento burocrático, no qual a definição do posto está, de algum modo, pré-ajustada à medida do candidato desejado.

“É certamente nas operações de cooptação, que visam perpetuar o corpo de pesquisadores, que o conflito entre os dois princípios se faz mais visível: os detentores do capital científico institucionalizado tendem a organizar os procedimentos – os concursos, por exemplo – segundo a lógica da nomeação burocrática, enquanto os detentores do capital científico *puro* tendem a situar-se na lógica *carismática* do *inventor*” (op. cit., p. 37).

A posição ocupada pelos pesquisadores no campo está diretamente relacionada à estrutura de seu capital científico, ou mais especificamente, ao peso relativo de seu capital “puro” e de seu capital institucional. A luta, inseparavelmente “política” e “científica” pela definição da prática da ciência legítima, depende portanto da estrutura do campo, que é constituída através da estrutura de distribuição do capital específico de reconhecimento científico entre os participantes desta luta.

Na análise do campo universitário francês, Bourdieu (1984) identificou um antagonismo na formação da hierarquia entre as faculdades e disciplinas, que se traduziu em princípios de legitimação concorrentes. Em um pólo, situam-se os cursos socialmente (ou politicamente) dominantes (como direito e medicina), mas cientificamente dominados; no outro pólo, encontram-se os cursos cientificamente (ou intelectualmente) dominantes e socialmente dominados (como as ciências “duras” e as ciências humanas).

“As faculdades dominantes na ordem política têm por função formar agentes executores capazes de pôr em prática e aplicar sem discutir ou questionar, nos limites das leis de uma determinada ordem social, as técnicas e receitas de uma ciência que eles não pretendem produzir nem transformar; ao contrário, as faculdades dominantes na ordem cultural são dedicadas a se apropriar, pelas necessidades de construção dos fundamentos racionais da ciência que as outras faculdades se contentam de inculcar e aplicar, de uma liberdade que é proibida àquelas atividades de execução, que dizem respeito à ordem temporal da prática” (Bourdieu, 1984, p. 88 e 89).

A diferenciação no interior do campo dos estabelecimentos de ensino superior se efetua, em primeiro lugar, através de um critério de prestígio social e distinção escolar que se

estende das *grandes écoles* mais reconhecidas (e que possibilitam o acesso às posições sociais mais elevadas) até as instituições mais obscuras ou provincianas, fornecedoras de quadros médios. Em segundo lugar, a diferenciação se estende conforme o tipo de capital em jogo em cada instituição, que diz respeito à autonomia propriamente escolar dos critérios que balizam as lutas e a competição – “entre um pólo científico e intelectual, dominante do ponto de vista escolar porém dominado econômica e socialmente; e um pólo administrativo e econômico, dominado do ponto de vista escolar e dominante social e economicamente”. (Bourdieu e Saint-Martin, 1987)

Considerando que existe (ao menos no caso francês) uma dicotomia entre o “pólo mundano ou temporal” – representado fundamentalmente pelas faculdades de direito e medicina - e o “pólo científico” – representado pelas ciências não-aplicadas - conseqüentemente se formam duas espécies de poder universitário, que constituem as bases das lutas nestas instituições. Por um lado, os “fundamentalistas”, isto é, os pesquisadores puros, detêm uma *competência científica* construída e consagrada nas faculdades de ciências. No outro extremo do campo universitário, encontram-se os “administradores científicos”, cujo poder é fundamentado na *competência social*, isto é, na acumulação e no controle das posições, carreiras e cargos na estrutura científica e universitária.

Mesmo levando em conta que a acumulação das duas espécies de capital (formados e validados em pólos opostos do campo) são de difícil concentração simultânea, é preciso ressaltar que as mesmas não são mutuamente excludentes no âmbito da prática científica.

“Em um belo artigo³ - que, pela minúcia da observação, rigor da análise e exatidão (modesta) da teorização, se situa em exata oposição à tendência atual, midiática e cínica, ao mesmo tempo, da sociologia das ciências -, Terry Shinn mostrou que as duas espécies de capital científico e as duas formas de poder podem coexistir no seio de um

³ Shinn, T. Hiérarchies des chercheurs et formes des recherches. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales*, n. 74, p. 2-22, sept. 1988

mesmo laboratório, tendo de um lado, o diretor do laboratório que, muito informado do estado da pesquisa, em especial, pela frequência aos comitês e as comissões, encarna de alguma forma a *ciência normal* e produz trabalhos voltados para a generalização, e, de outro, tendo também o pesquisador prestigiado que se dedica à construção de *modelos integrativos* e traz para outros pesquisadores, seniores e juniores, uma espécie de suplemento de imaginação científica (essa divisão do trabalho, observada em um laboratório de física, encontra-se em numerosos grupos de pesquisa pertencentes às mais diferentes disciplinas)". (Bourdieu, 2004, p. 38)

Ainda que o exemplo acima demonstre a possibilidade de uma complementaridade institucional entre as duas espécies de capital científico, o campo universitário francês apresenta uma diferenciação nos seus princípios de hierarquização interna que resulta na formação concorrente de fundamentos de legitimação bem como de competências específicas e diferenciadas. Para o caso em pauta, no entanto, acreditamos existirem diferenças profundas tanto nos padrões de formação do capital científico quanto nos usos sociais do mesmo.

Em primeiro lugar, a estrutura do campo escolar, universitário e científico no Brasil (por razões de formação histórica que fogem ao escopo deste trabalho) apresenta determinadas características que a distanciam do caso mencionado. Um dos pontos fundamentais é a ausência das condições sociais básicas que possibilitem que a escolarização, como valor social e como atributo, seja um princípio através do qual se legitime o exercício de um poder específico. A consequência disto é o baixo grau de autonomia das atividades educacionais e científicas em geral, que ficam suscetíveis à instrumentalização de outras esferas sociais porventura dominantes (político-paridária, cultural, etc.).

Em segundo lugar, a fraca autonomia do campo científico, em relação direta com a possibilidade de formação de capital como recurso simbólico específico de reconhecimento e reciprocidade, dificulta a formação de competências sociais bem definidas. O resultado dessa fluidez é que os capitais podem ser "intercambiáveis", re-convertidos e revalidados em diferentes arenas sociais.

1.2 Questões preliminares e fundamentos na análise de políticas públicas

As particularidades do campo científico e universitário, como as modalidades de capital, os princípios de hierarquização de competências, as formas de concorrência, etc., possibilitam a análise e a compreensão das lógicas de funcionamento da profissão científica e das práticas e valores que a constituem. Tais mecanismos são fundamentais para o entendimento das relações entre os atores em luta neste campo e das possibilidades e tipos de carreiras científicas e universitárias que daí advém. Contudo, está em jogo simultaneamente, a análise das políticas que afetam a pós-graduação, políticas que tem impacto nas formas de concepção e execução do trabalho científico, e, conseqüentemente, nas regras do campo.

Por sua vez, é sabido que os atores que jogam neste campo (cientistas/professores universitários) influenciam os processos de formação, execução e avaliação de políticas para o setor. É fundamental, portanto, para a análise aqui levada a cabo, o aporte de esquemas analíticos e conceituais que dêem conta das variadas dimensões que afetam o ciclo das políticas públicas, considerando os processos decisórios, atores, interesses e “visões de mundo” subjacentes às mesmas, sem esquecer “as regras formais que estruturam e dão continuidade à operação do aparato estatal, levando em conta que as mesmas não são meramente procedimentos instrumentais criados para executar objetivos políticos ou para “resolver” problemas sociais. Elas próprias determinam, de uma forma oculta e implícita, que objetivos potenciais serão estes e que problemas terão chance de aparecer na agenda do sistema político”. (Offe *apud* Melo, 1997, p. 74)

Desta forma, o Estado e as suas instituições e agências assumem, evidentemente, um papel central em processos desta natureza; mais especificamente, a análise da *ação do Estado*, para além das definições abstratas e generalizantes, se coloca em primeiro plano. Neste

sentido, há uma série de abordagens e perspectivas teórico-conceituais relativamente recentes que se encarregam de fornecer os modelos explicativos através dos quais os esforços de análise se desenvolvem atualmente. Existe, sem dúvida, uma grande quantidade de correntes teóricas e modelos analíticos que abordam o problema das políticas públicas, cada qual com sua própria base epistemológica e seu universo específico de referência empírica, formuladas a partir de contextos sócio-políticos particulares. Tais aportes jogam diferentes conceituações, inclusive acerca da própria noção de política pública, desde as mais amplas – “tudo aquilo que o governo decide fazer e também aquilo que ele não faz”, até definições mais detalhadas e esquemáticas, do tipo: “uma política pública é um programa de ação governamental em um determinado setor da sociedade ou em um espaço geográfico definido, a saúde, a segurança, a cidade de Paris, a comunidade européia, etc.”; ou ainda “uma política pública apresenta um quadro normativo de ação, onde são combinados elementos de poder político com elementos de expertise, de competência técnica” (Muller, 1990 e 1998).

Vale lembrar também a utilização do chamado “ciclo” das políticas, o qual é apresentado na literatura conforme diversas versões e níveis de detalhamento, mas que em geral é constituído pelas seguintes etapas: 1. Identificação de um problema; 2. Formulação de soluções; 3. Tomada de decisão; 4. Implementação do programa; 5. Finalização e avaliação da ação. (Thoenig, 1985) Sabe-se que na prática, tais processos ou “etapas” não são estanques nem tampouco auto-excludentes. Ao contrário, ao analisar uma dada política pública, via de regra verifica-se a simultaneidade e a sobreposição das fases do ciclo, pois a colocação em prática de uma etapa afeta as demais, ocasionando uma espécie de “efeito dominó”, o que torna o jogo das políticas públicas dinâmico e em permanente movimento. Contudo, esta constatação não invalida a interpretação do “ciclo” como recurso heurístico ou como uma espécie de tipo ideal.

Tentativas de inventariar os diversos “referenciais teóricos” sobre temas de ciências sociais via de regra terminam se mostrando um esforço problemático, seja pelo fato de que tais construções são necessariamente parciais e enviesadas, ou, principalmente, pelo fato de que o próprio trabalho de montagem de coletânea de arcabouços teóricos termina por transformar as idéias em esquemas e roteiros, ou “fórmulas” mais ou menos simplistas e reducionistas, ao retirá-las dos contextos onde foram produzidas. De qualquer modo, a título de contextualização, consideramos pertinente mencionar a proposição de Peter John (1999), que distingue cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento (John, *apud* Faria, 2003, p. 22)

Como mencionado anteriormente, não cabe aqui o detalhamento de cada corrente de análise; entretanto, entendemos a importância de cada uma na explicação mais apurada de determinados aspectos das políticas públicas, definidos em termos de questão de pesquisa e de recorte empírico. Porém, resta salientar que, além do alto grau de arbitrariedade na formação das “especialidades” na análise de políticas públicas, o mais problemático é a tendência à fragmentação excessiva dos modelos, que por sua vez induzem a análises cujos resultados apresentam um poder explicativo enfraquecido e superficial, com tendência a ignorar as dimensões variadas e integradas que atuam decisivamente no fenômeno em estudo, mas que em uma visão mais apressada, supostamente fogem ao escopo da análise.

Em referência direta à proposição de Peter John, tomemos, por exemplo, a última corrente analítica mencionada (item 5), “as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento”. Uma característica importante desta corrente analítica (que será examinada

mais detalhadamente a seguir) é a premência dos esquemas cognitivos e das visões de mundo compartilhadas na formação dos quadros normativos fundamentais que orientam as políticas públicas.

A criação e difusão de esquemas compartilhados de leitura da realidade, de valores e ideologias é um fenômeno cuja análise efetiva demanda a atenção aos vários processos de (re)socialização pelos quais passam os atores sociais em seus trajetos. Desta forma, é indispensável a abordagem das formas de atuação de grupos e redes sociais, tipificada no item 2 do “mapa analítico” supracitado, que por sua vez interagem diretamente com os condicionantes sociais e econômicos ligados à produção das políticas (item 3). Ou seja, não se sustentam, do ponto de vista epistemológico e teórico, estudos cuja formulação tenha como ponto de partida um viés reducionista que busque explicar os fenômenos políticos a partir de si próprios, desconsiderando ou deixando em segundo plano as dimensões sociais que apresentam poder explicativo e permitem a construção de nexos causais.

Em síntese, é necessário não perder de vista os diferentes fatores e variáveis em ação e as suas formas complexas de integração, sob pena da investigação se desenvolver excessivamente fragmentada, cujos resultados tendem a se traduzir na forma de meras descrições, parciais e estanques, dos objetos em análise.

De um modo geral, o campo de conhecimento e pesquisa denominado “análise de políticas públicas”, constituiu-se, inicialmente, a partir de uma determinada tradição intelectual de origem anglo-saxã, ainda que no Estados Unidos a institucionalização desta disciplina seja problemática e relativamente recente, seja por razões de proximidade com o campo do poder ou por questões propriamente teóricas⁴. A história do campo de políticas

⁴ Nos Estados Unidos, os estudos de políticas públicas foram dominados, até a década de 60, por teorias sistêmicas, segundo as quais os atores sociais formulavam demandas às instituições governamentais “neutras”, que tinham a função de acatá-las, em um jogo de concorrência “plural”. Os atores e instituições mais importantes agiam conforme interesses relativamente transparentes e usualmente orientados pela busca do poder individual

públicas é mais a história de um discurso do que de uma disciplina convencional composta de idéias, mais instituições revistas e controle de recursos essenciais. Na ausência desse aparato, dificilmente pode-se falar em disciplina acadêmica no sentido literal de um grupo que exerce controle (“disciplina”) sobre padrões de qualificação profissional, qualidade da produção e conduta de seus membros, além do controle de recursos organizacionais, como acesso a carreiras. (Melo, 2002, p. 63)

O debate sobre fronteiras disciplinares, ou sobre a especificidade da análise de políticas públicas, ou mesmo do “descolamento” da ciência política em relação às ciências sociais em geral é extenso e complexo, objeto das mais variadas controvérsias que envolvem as possibilidades e divergências em termos de recortes empíricos, objetos “legítimos” de análise, e as suas respectivas bases epistemológicas e teóricas e as metodologias que daí derivam, no âmbito de vários campos do conhecimento, como administração, economia, direito, ciência política e sociologia.

“O problema central da institucionalização de um campo disciplinar nesse caso é duplo: para além do problema clássico de demarcação do objeto no interior das ciências sociais – entre a sociologia e a ciência política (e historicamente em relação ao campo do direito) -, a relativa indistinção entre os cientistas sociais e os especialistas setoriais em políticas públicas debilita o esforço de demarcação da especificidade da análise ancorada disciplinarmente (nas ciências sociais) em relação à análise dos especialistas setoriais em uma área de política pública (...) Submetem-se [os cientistas sociais] ao duplo critério de legitimação de sua produção pelos seus pares na academia e em relação aos especialistas setoriais.” (Melo, 2002, p. 63 e 64)

Entretanto, extrapola os propósitos da discussão aqui proposta o aprofundamento destas questões, o que está em questão é a tentativa de situar o debate em um limite bem mais restrito, o qual seria, a exposição crítica do acúmulo recente das idéias e modelos de análise de políticas públicas.

No que diz respeito ao Brasil, o campo de estudos de políticas é bastante incipiente, e sua genealogia intelectual, relativamente curta. No Brasil, observam-se aspectos comuns à trajetória europeia continental – no sentido de que as ciências sociais se distanciaram da gestão de governo e que a análise de políticas esteve associada a entidades governamentais - e muitos trabalhos na área, sobretudo os que estão associados à avaliação de políticas, foram e continuam sendo realizados por instituições governamentais. (Melo, 2002, p. 65)

De acordo com Melo (*op. cit.*), os trabalhos acadêmicos sobre políticas públicas se desenvolveram, a partir do final da década de 70 no Brasil conforme três grandes classificações ou subconjuntos: O primeiro toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos, para investigar uma política específica. O segundo subconjunto engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de questões internas às próprias áreas setoriais. O terceiro subconjunto consiste nas análises de avaliação de políticas, que conforme mencionado anteriormente, apresenta baixa consolidação no âmbito das ciências sociais propriamente ditas, via de regra priorizando os aspectos técnicos das políticas (como impactos redistributivos), deixando à margem questões como padrões de dominação ou conflito de interesses. Do ponto de vista da gestão governamental e da administração pública, a “avaliação”, vem adquirindo uma importância crescente, não somente no Brasil mas na América Latina em geral. Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. (Faria, 2005)

Em que pese a importância dos processos decisórios para a compreensão global das políticas, é preciso destacar as enormes dificuldades para empreender análises desta espécie, pois o momento da decisão aparece como um processo não-capturável, ao curso do qual

atores de diferentes naturezas (políticos, funcionários, grupos de interesse) protagonizam uma espécie de decantação progressiva do seu espectro de escolhas (que não necessariamente são claras ou definidas, ou dadas de antemão), mobilizando de maneira pouco coerente um conjunto de dados e informações heterogêneas. (Muller, 2000) Em consequência disto, se explicitam uma série de problemas de ordem teórica e sobretudo metodológica, que vão desde a definição das variáveis importantes na análise em pauta até a escolha dos instrumentos mais adequados para a pesquisa propriamente dita.

Diferentemente dos dois primeiros grandes subconjuntos de análises, estudos de avaliação nos campos da ciência política e sociologia representam uma lacuna, tanto no que tange aos trabalhos em si quanto no debate teórico, que ainda é incipiente, especialmente se comparado com as outras modalidades de análise de políticas públicas. O predomínio de abordagens que se pretendem “técnicas” ou “objetivas” induz de certo modo a uma ruptura, que demarca esta área de pesquisa como “ilegítima” fora dos limites da administração pública e das instituições de gestão e planejamento. Sabe-se que as possibilidades de estudos de avaliação na perspectiva das ciências sociais são controversas (ao menos nos termos em que os problemas são formulados atualmente), dado o caráter intrinsecamente normativo das mesmas, implicando juízos de valor ou mérito.

Entre os diversos fatores que contribuem para a complexificação deste tipo de análise, encontram-se: a dificuldade de isolar da realidade variáveis efetivamente relevantes; a incerteza sobre os reais objetivos da política avaliada (dada a necessidade de distinguir entre objetivos explícitos e implícitos); as dificuldades de obtenção e adequação das informações, e as dificuldades técnicas para estabelecer relações de causalidade entre programas e seus resultados (Arretche, 2001, p. 38), para mencionar alguns dos problemas, que, de resto, se estendem e se apresentam como entraves à análise de políticas públicas de um modo geral.

Para além dos enfoques “gerencialistas” de avaliação de políticas públicas (os quais se prestam aos mais variados usos, como ferramenta política pró ou contra governos, não obstante um pressuposto superficial de “objetividade” que reivindicam), é importante dedicar atenção aos processos pós-decisórios, relativos aos impactos das políticas nas relações de força e nas representações sociais que orientam os próprios setores de políticas públicas. Tendo o marketing como uma de suas finalidades, a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos. (Thoenig, 2000, p. 54)

Nos limites desta definição, restam em aberto, no que tange às abordagens teóricas ou recortes de pesquisa, uma série de possibilidades e escolhas relevantes para o analista de políticas públicas compreender as relações cíclicas e de retroalimentação dos momentos de formação e implementação de políticas e as conseqüências e impactos das mesmas na permanente redefinição dos setores de política pública.

1.3 Redes, interesses e o papel das idéias na produção de políticas

Todas as análises acerca das decisões nos processos de formação de políticas públicas, ou sobre reformas políticas, ou ainda em relação à implementação de um programa específico, convergem em um ponto: existe, no “coração do Estado”, uma esfera específica composta por grupos e atores que têm uma relação privilegiada com a decisão política (Jobert e Muller, 1987, p. 207). A questão central (e principal dificuldade), como enfatizam estes autores, é justamente definir os contornos deste “ambiente decisório central” e, sobretudo, os critérios e fatores condicionantes das decisões.

Além disso, não se sustenta a noção de que as forças e os constrangimentos econômicos e materiais permitem, por si próprios, explicar a natureza da ação pública. É necessário reconstituir a maneira através da qual as interações entre os atores estruturam os “jogos”, especialmente no que diz respeito à formulação de propostas de intervenção do Estado (Hassenteufel, 2002, p. 59).

Além da ocupação de posições centrais nos processos decisórios, a eficiência destas redes está relacionada a determinadas formas de recrutamento e socialização, que formam uma comunidade de política pública onde os diferentes atores que a compõem falam uma mesma linguagem e se sustentam em representações sociais relativamente próximas à sua ação. A existência de conflitos e de divergência de interesses entre esses atores não impede o compartilhamento de um conjunto de possibilidades que tornem possível uma solução recíproca (Jobert e Muller, 1987, p. 208).

Mesmo que se considere a perspectiva de “redes” ou “comunidades” no que tange à forma de organização e estruturação dos interesses e da relação com o Estado, o que está em jogo efetivamente é a influência de grupos dirigentes sobre a ação pública. O processo de expansão da pós-graduação, iniciado na década de 70, consolidou-se, tanto do ponto de vista do número de cursos quanto em relação às políticas de financiamento, durante a década de 80, mesmo considerando que os padrões de relação entre o setor científico e o Estado tenham se alterado.

Nos períodos de transformações (redemocratização, criação do Ministério da Ciência e Tecnologia), como as verificadas no Brasil durante aquele momento, existe uma tendência de reforço da influência das redes de decisão. As transformações nas instituições e no próprio sistema político tendem a reforçar o peso das redes centrais de decisão. A influência da elite dirigente é ainda mais forte caso as instituições onde ela exerce seu poder sejam pouco

permeáveis à atividade de organizações sociais exteriores (*op. cit.*, p. 213).

A participação e a própria existência dos grupos de interesse nas decisões governamentais são fatores relacionados a certas condições institucionais, considerando que a sua atividade se articula conforme três domínios: a própria organização do grupo, a organização das instituições estatais que respondem as suas demandas e a organização dos espaços legalmente reservados aos grupos dentro do Estado (Offerlé, 1998, p. 130). As interações entre os grupos, enquanto atores coletivos, e os agentes estatais podem se desenrolar, em linhas gerais, conforme o modelo a seguir:

“1. Um ator político que ocupa uma função decisória pode ser *devedor* de um determinado grupo, ou mesmo se identificar como membro deste grupo; 2. Certos grupos podem dispor de recursos materiais, simbólicos e organizacionais superiores a outros, facilitando a mobilização de apoios entre atores públicos e privados; 3. Certos grupos ocupam uma posição estratégica, que facilita a publicização de seus problemas; 4. Certos grupos são socialmente valorizados no conjunto das representações e crenças dominantes, o que legitima as suas reivindicações em um espectro público maior e mais diversificado” (Cobb e Elder, apud Muller e Surel, 1998, p. 80).

A mobilização de diferentes recursos, qualquer que seja o grupo considerado, possibilita, potencialmente, a ocorrência de ações coletivas, que tem por efeito a constituição do grupo na relação com os outros atores sociais e especialmente com o Estado. Estas possibilidades de ação reunidas podem ser interpretadas como repertórios de ação, ou, em outros termos, como o conjunto de meios postos em prática para o exercício de um poder – geralmente sob a forma de influência nos decisores públicos, tanto no momento de formação de agenda dos problemas sociais, quanto no momento de formação das políticas. A noção de repertório (que deve ser entendida mais como uma metáfora do que como um conceito, segundo Charles Tilly) permite a construção de um modelo no qual a experiência acumulada dos atores se entrecruza com as estratégias das autoridades, tornando certo conjunto de meios

de ação mais práticos, mais atrativos, e mais freqüentes que uma série de outros meios que poderiam, em princípio, servir aos mesmos interesses. (Muller e Surel, 1998)

Além dos condicionamentos institucionais, é preciso considerar as condições de construção das carreiras naqueles setores entendidos como “elites dirigentes”. Na análise da realidade francesa em certos setores de políticas públicas, Jobert e Muller (1987) entendem que a carreira dos membros da elite dirigente se desenvolve em torno de redes de relações de dependência e intercâmbios pessoais, processos que são, via de regra, dissimulados por uma fachada meritocrática. Os autores identificam um tipo de relação social entre estes grupos que pode ser classificado como “clanismo moderno”. Desta forma, as relações de dependência pessoal, cujos teóricos do desenvolvimento político afirmavam ser a característica mais importante das sociedades arcaicas não-ocidentais, parece desempenhar um papel fundamental no núcleo do sistema político francês. Este predomínio de uma forma de “clanismo” nos Estados contemporâneos não está relacionado somente à França (*op. cit.*, p. 219).

A compreensão dos mecanismos de funcionamento destas formas de relação, onde estão em ação critérios de natureza distinta, como a lealdade pessoal (muitas vezes, camuflada sob uma ideologia da competência e da expertise), exige que

“...antes de mais nada, sejam identificados os princípios de estruturação deste ambiente. (...) Uma primeira etapa consistiria em distinguir as diferentes facções, isto é, as redes verticais unindo diferentes tipos de “clientes” a um “chefe”. (...) Certas facções tem como liderança um político (...) outras facções podem se constituir em torno de um alto funcionário. (...) A elite dirigente é, portanto, fragmentada por diferentes correntes de pensamento, entre as quais se dividem os “chefes de facção” (Jobert e Muller, 1987, p. 220).

A fragmentação, o conflito e a concorrência são elementos que permeiam a dinâmica das relações entre os grupos dirigentes na hierarquização e na tomada de decisão nas políticas públicas, já que o “pano de fundo” destes processos é o aparelho burocrático-administrativo, de natureza complexa e fragmentada. Ainda que existam mecanismos que minimizem as contradições e incertezas, tais grupos não podem ser tomados como blocos monolíticos, no sentido de entidades unidas ou desprovidas de clivagens internas. A intervenção pública jamais é dada *a priori*. Ela se apresenta como um processo contínuo de aprendizagem e de invenções intelectuais, em contextos incertos (Jobert e Muller, 1987, p. 49)

Outro ponto fundamental na análise de processos desta natureza é a ruptura com a noção de “racionalidade” da decisão política, entendida a partir de um pressuposto metodológico calcado no individualismo, na formação de interesses a partir de uma perspectiva atomizada e na teleologia entre a ação social e o resultado da mesma. Enfatizamos a importância da dimensão cognitiva das redes de ação pública ao recordar que os atores, em uma rede, não realizam somente trocas de recursos tangíveis. Tais acordos tácitos não são fundados apenas sobre os cálculos estratégicos de cada ator, mas também sobre uma base de cumplicidade social mais ampla.

Mais do que através de vontades explícitas, são os sistemas de significados compartilhados que explicam a maneira pela qual as redes de ação pública se fecham aos atores “estranhos”. Trata-se de compreender as redes a partir de um esquema cognitivo comum entre os atores, e não somente de interesses materiais. Ou seja, existe uma interdependência tanto em termos de interesse quanto de significados compartilhados. (Smith, 1995) Além disso, é importante esclarecer a distinção entre “atributos” e “relações sociais”, e a diferenciação analítica que daí advém.

“As análises (da chamada sociologia relacional) criticam implícita ou explicitamente a elaboração de estudos que tentam explicar ou compreender os fenômenos da sociedade através da observação de dados de categorias sociais ou atributos, ao invés de informações referentes a relações. Dados de atributo dizem respeito a características ou qualidades de indivíduos ou grupos, enquanto dados relacionais envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si, e não podem ser reduzidos às propriedades dos agentes individuais. Apesar de importantes para a descrição de fenômenos, realidades e conjunturas, as características ou atributos não dizem respeito propriamente às ações sociais, mas, na melhor hipótese, a seus agentes.” (Marques, 2000, p. 33)

Esta constatação não altera o fato de que é necessário privilegiar uma abordagem voltada a uma sociologia dos atores, cujo alvo sejam os produtores das representações sociais que orientam as políticas públicas. Tal orientação de pesquisa implica um trabalho mais rigoroso no que tange à socialização dos atores como modo de melhor compreender a produção, a difusão e a redefinição das representações sociais que orientam, através de valores e de teorias da ação, os contornos do “pensável” em cada espaço político. Isto implica, em primeiro lugar, pôr em prática uma sociologia “fina” dos atores a partir de suas trajetórias sociais e profissionais, tendo em vista a compreensão da sua socialização. (Hassenteufel, 2002)

O ponto central, portanto, são as relações entre os diferentes atores com poder decisório no processo de fabricação de políticas públicas. As orientações estratégicas (ou a “racionalidade”) dos atores nas redes de ação pública são guiadas pelas interpretações coletivas da realidade social, desenvolvidas pelas elites políticas, administrativas e econômicas. Para explicar uma rede de ação pública nacional, “não basta descrever as relações existentes entre as organizações, é necessário também tentar reconstituir os significados ou as interpretações que sustentam esta institucionalização. Em sentido amplo, as redes devem ser percebidas como produtos de uma experiência histórica coletiva”. (Lehmbruch, 1995, p.90)

No Brasil, durante o regime militar, período em que se institucionalizou a pós-graduação no país, determinados segmentos da burocracia estatal desempenharam um papel importante no processo de formulação das políticas do regime. Além disso, de certo modo, também forneceram o substrato ideológico para a legitimação destas, tendo como mote a questão da “técnica” e da “competência”, símbolos que visavam atribuir um caráter de “neutralidade política” aos programas estatais. Os processos decisórios naquele momento podem ser entendidos, em linhas gerais, conforme um padrão caracterizado pela tomada de decisão por intermédio de funcionários (civis e militares) e de pessoas que exercem cargos no Estado, recrutadas fundamentalmente entre quadros das empresas privadas ou públicas, entre tecnocratas, planejadores, economistas, engenheiros, administradores, etc. (Cardoso, 1975, p.205).

Este padrão de decisão política, característico do regime militar no Brasil, foi um arranjo específico e diretamente relacionado ao modelo político vigente. As possibilidades de influência e participação nas decisões de políticas públicas, dada a natureza autoritária do regime, passavam pela articulação com a burocracia. Considerando o papel secundário desempenhado pelos partidos naquele período (especialmente no que tange às decisões sobre as políticas públicas), foram postos em prática instrumentos menos estáveis e mais ágeis, definido como “anéis burocráticos”. Não se trata de *lobbies*, mas de círculos de pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um “anel”, entretanto, não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente, ou em todo o caso, não permanentemente, um “círculo de

interessados” na solução de um problema. (Cardoso, 1975)

Se por um lado esta modalidade de influência nas decisões difere de um *lobby* (que pressupõe uma articulação mais estável entre interesses sociais e as possibilidades de politização dos mesmos), por outro lado também não é possível compreendê-la nos marcos tradicionais de um arranjo corporativista em suas diferentes variações. A eficiência política desta relação depende de alguns condicionantes. Os “anéis burocráticos” necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo, ou seja, não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas da forma de articulação, que sob a égide da “sociedade política”, assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar às cúpulas decisórias membros das classes acima referidas que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram “como indivíduos” e não como representantes de suas corporações de classe. (op. cit., p. 208) Devido às características básicas da formação das estruturas de Estado no Brasil (patrimonialismo, clientelismo, etc.), a institucionalização de procedimentos tende a ser mais baixa, propiciando menos constrangimentos à atuação de redes.

“A permeabilidade (do Estado, em relação às redes) é muito mais constante do que o previsto pelos anéis burocráticos, já que se baseia no padrão de relações estabelecido ao longo da vida dos indivíduos presentes nas redes. Sua limitação através da constituição de normas, procedimentos, regras e organizações, é muito mais difícil e demorada. A permeabilidade é também muito mais disseminada do que o previsto pelos anéis burocráticos, envolvendo uma miríade de ligações e contatos de pequena, média e grande importância e em constante transformação”. (Marques, 2000, p. 54)

Como tipos “puros”, as redes de políticas públicas podem ser definidas nas seguintes formas:

Tipo de rede	Característica da rede
Comunidade de política pública/comunidade territorial	Estabilidade, seleção rigorosa de membros, interdependência vertical, articulação horizontal limitada
Rede profissional	Estabilidade, seleção rigorosa de membros, interdependência vertical, articulação horizontal limitada conforme os interesses profissionais
Rede intergovernamental	Número de membros limitado, interdependência vertical limitada, forte articulação horizontal
Rede de produtores	Número variável de membros, interdependência vertical limitada, conforme os interesses dos produtores
Rede temática	Número variável de membros, interdependência vertical limitada

(Rhodes e Marsh, 1995, p. 44)⁵

É claro que o recurso à segmentação visa a uma compreensão mais geral dos tipos de relação e das bases das redes, ou seja, dos pontos de partida em que as interações se estabelecem. No jogo das políticas públicas, as redes mesclam-se e é impossível definir *a priori* ou “enquadrar” determinado conjunto de relações nesta ou naquela tipologia.

A análise empreendida por Marques (2000), acerca dos padrões de interação entre agentes estatais e privados na execução de políticas de saneamento na cidade do Rio de Janeiro, aponta para um cenário de “fragilidade institucional”, onde o que está em jogo de fato são as redes de relação entre os atores que ocupam posições de poder “posicional” (entendido, *grosso modo*, como condição de influência baseada em recursos específicos, mais ou menos implícitos e informais) e de poder “institucional” (característico da ocupação formal de cargos

⁵ Redes profissionais exprimem fortemente nas políticas públicas os interesses da profissão: a imagem do setor é definida a partir da categoria profissional que o controla; as redes intergovernamentais baseiam-se nas organizações representativas das autoridades locais, caracterizadas pela capacidade de integrar uma série de outras redes; as redes de produtores se distinguem pela ênfase no papel desempenhado pelos interesses econômicos (públicos e privados) na tomada de decisão política; as redes temáticas se caracterizam pelo elevado número de participantes, agrupados em torno de um problema ou reivindicação específica; a comunidade de política pública define um espaço no qual os atores são interdependentes em relações mais ou menos hierarquizadas, compartilhando recursos e contribuindo na produção de *outputs*.

com poder de decisão no setor de política em pauta).

“Essa fragilidade (institucional), no caso estudado, é também explicada pela enorme importância das relações pessoais no Brasil, seja pela *distinção entre indivíduo e pessoa* (Mata, 1978), seja pela permanência de *hierarquias* mesmo depois da disseminação dos *mecanismos de mercado* (Lanna, 1995), ou pela permanência das *gramáticas políticas do clientelismo e do corporativismo* mesmo após o desenvolvimento do *insulamento burocrático* e do *universalismo de procedimentos* (Nunes, 1997). Por essa razão, nos baseamos muito mais em relações pessoais e indivíduos do que a literatura internacional, apoiada basicamente em relações institucionais e em organizações.” (op. cit., p. 40)

Não obstante, o autor afirma que “o padrão das relações entre Estado e sociedade no Brasil faz com que a estrutura do campo de relações seja mais centrada na agência estatal, e que essa seja cimentada por padrões sempre cambiantes de relações pessoais, ao mesmo tempo em que as fronteiras entre o órgão estatal e os interesses privados são muito menos estruturadas” (op. cit., p. 41). Não há descontinuidade ou oposição nesta interpretação: é reconhecida a centralidade das instituições do Estado na articulação dos interesses e na seleção e interlocução com os atores que detém a prerrogativa decisória, ao mesmo tempo em que as negociações e intercâmbios entre os mesmos são efetuadas conforme outras lógicas, baseadas na compatibilização de interesses difusos e que não necessariamente guardam relação com procedimentos padronizados, formais ou previsíveis, em termos burocráticos.

O viés analítico das políticas públicas pode se dar conforme o critério “setor” ou o critério “território”, ou a combinação de ambos, e os padrões de relação entre os atores individuais ou coletivos e as instituições de Estado não podem ser fixados *a priori*, sendo objeto de investigação empírica, como no caso anteriormente mencionado. Também é importante destacar que as “relações pessoais e os indivíduos” atuam e se desenrolam em contextos sociais específicos, onde estão em jogo afinidades, preferências e comportamentos compartilhados, oriundos de espaços sociais mais fluidos e sutis mas nem por isso menos

poderosos no que tange à formação e disseminação de visões de mundo e estilos de vida em comum. Retomando a questão do corporativismo, mesmo que as análises se situem nos limites das abordagens corporativistas ou neo-corporativistas, restaria ainda explicar como certos interesses organizados “são explicitamente autorizados, reconhecidos, subvencionados, criados pelo Estado ou ainda controlados na escolha de seus dirigentes; e como se procedem os acordos de construção do monopólio da atividade de representação no interior das respectivas categorias” (Lehmbruch, 1995, p. 75)

Os princípios organizadores das políticas públicas podem ser entendidos como as bases conjunturais sobre as quais as políticas setoriais serão concebidas. Ou seja, eles informam os termos dos debates, delimitando aquilo que é legitimamente pensável como problema de governo, problema este que por sua vez está “acoplado” a um repertório limitado de “soluções”, também em conformidade com a gramática vigente. Fica explícita a noção de que subjacente às políticas públicas, existe um quadro normativo e ideológico em ação, que pode ser definido nos termos de um *referencial global*, noção que será discutida posteriormente (Jobert e Muller, 1987), sendo estruturante e articulado às imagens e representações sociais dos diferentes setores.

É importante ressaltar que na presente discussão é secundária a análise dos conteúdos propriamente ditos dos princípios organizadores das políticas e dos seus resultados esperados, em termos de *outputs*; o fundamental é o fato de que é possível apreender na ação pública uma orientação “macro”, mas esta não necessariamente guarda relação lógica ou articulação “racional” com os resultados ou mesmo com o sentido mais geral que as políticas adquirem, dada a incerteza da ação pública. “Se a ação pública é sempre incerta, também é porque jamais há uma solução única entre a passagem de um conjunto de tensões sociais e a sua tradução sob a forma de conflito político. O processo de politização e a diversidade irreduzível

dos modos de mediação se constituem, portanto, em fontes de incerteza”. (Jobert e Muller, 1987, p. 37 e 38) Além disto, outro fator que confere imprevisibilidade às políticas é a diferenciação e a descontinuidade intrínseca dos momentos de elaboração e execução de políticas, dada a variedade de atores e interesses usualmente envolvidos nestes processos.

As idéias desempenham um papel central nos processos das políticas públicas, e conseqüentemente, devem ocupar uma posição destacada nas construções teóricas dos analistas. Entretanto, no âmbito das chamadas abordagens “cognitivas” de políticas públicas, não há consenso acerca da definição e da natureza da influência das idéias, ou mesmo do sentido em que o termo é empregado.

“É também problemático o fato de os autores usualmente se referirem a coisas distintas quando falam de idéias. Grande e diversificado número de processos cognitivos encaixam-se nesta rubrica. As idéias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias.” (John, 1999, p. 144).

Mesmo que a noção de “idéia” seja mais uma espécie de “guarda-chuva” no qual se amparam diferentes conceitos, todos os processos acima descritos não podem ser plenamente entendidos sem que se considerem as representações mentais, concepções, imagens e elaborações intelectuais da realidade social, ou, em uma palavra, as idéias propriamente ditas. Nesta vertente analítica abrangente, um dos segmentos destacados na literatura recente é a denominada abordagem das *advocacy coalitions*. Embora extensa, a citação a seguir se justifica pela poder de síntese dos pressupostos básicos desta abordagem.

“Muito sinteticamente, é possível dizer que a perspectiva analítica das *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais marcado interdependente e marcado pela incerteza. Por isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*,

cada uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica. A mudança nas políticas é interpretada como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos. Busca-se distinguir, em cada coalizão: (a) um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais; (b) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, que são consensuais entre os participantes; e (c) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o *policy core*.” (Faria, 2003, p. 24)

Por “núcleo duro de axiomas normativos fundamentais” entende-se as bases das representações sociais que fornecem a compreensão e a “leitura” do setor de política em si; o núcleo das políticas consiste no consenso básico acerca da imagem do setor a partir do qual derivam os planos de ação que conferem identidade e materialidade ao mesmo; por fim, é necessário o acionamento de recursos materiais, políticos e técnicos, com vistas à implementação efetiva do núcleo das políticas.

A construção teórica inovadora (e de certo modo, o “marco zero” das chamadas “abordagens cognitivas”) desenvolvida na França a partir da década de 80 por Bruno Jobert e Pierre Muller em estudos de caso e, especialmente, em “O Estado em ação” (1987), apresenta alguns aspectos semelhantes e que foram posteriormente “adaptados” por autores fundamentais das *advocacy coalitions*, como Paul Sabatier⁶. Contudo, o enfoque dos autores franceses pode ser considerado mais abrangente e aprofundado na análise da relação entre idéias e políticas públicas, bem como dos interesses e dos processos de operação e mediação entre idéias, representações sociais e da sua passagem política enquanto planos de ação que ativam recursos de diversas modalidades e incidem efetivamente na realidade.

Uma noção preliminar nesta abordagem, que até pode ser considerada como um dos

⁶ SABATIER, Paul A., SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, v. 50, n° 2, 2000.

seus pontos de partida, é a constatação de que as políticas públicas não servem (ou não servem unicamente) à resolução de problemas. (Muller, 2000, p. 104) Não estamos afirmando, obviamente, que a existência das políticas públicas não guarda relação com problemas públicos. Trata-se, isso sim, de enfatizar que a relação entre a ação pública e os “problemas” dos quais ela se ocupa é bem mais complexa do que a idéia disseminada que induz a uma espécie de automatismo entre problemas e políticas públicas. Além disso, as políticas não podem “resolver” os problemas porque a própria definição destes é controversa. Citando exemplos da realidade sócio-política na França, Muller (2000) demonstra que a definição dos problemas que “originam” as políticas é um processo conflituoso e que a ação pública é incerta do início ao fim; os seus resultados são de certo modo inverificáveis e necessitam de atribuições de sentido *a posteriori*.

“As manifestações camponesas seriam uma justa reação contra a globalização ou mais um sintoma do atraso francês? O desenvolvimento de uma epidemia de origem alimentar é consequência do abandono das formas tradicionais de alimentação ou um sinal da insuficiência da modernização das indústrias agro-alimentares? Seguimos adiante, pois jamais há consenso na cadeia causal que produz um sintoma que será objeto de tratamento: a violência das periferias é um problema de autoridade, de crise da juventude, de *imigração excessiva*? Finalmente, nós somos incapazes de mensurar seriamente os efeitos da ação pública na sociedade: quem pode afirmar com certeza o efeito da política das 35 horas (referente à carga de trabalho semanal) sobre o desemprego e o crescimento econômico?” (Muller, 2000, p. 105)

No processo de leitura e definição da realidade, e conseqüentemente, de compreensão das questões públicas, os atores acionam esquemas cognitivos que envolvem símbolos, valores, e representações sociais específicas. Neste sentido, a política pode ser entendida como uma atividade intelectual, com as políticas públicas operando através de códigos e modelos de referência, que conferem este ou aquele sentido à realidade social. Tais códigos possuem uma dimensão tripla, e a articulação destas três dimensões, no que tange às políticas

públicas, se constitui em um *referencial*:

- dimensão cognitiva: o código deve fornecer os elementos de interpretação das forças que determinam a evolução provável do setor e da sociedade;
- dimensão normativa: o código define os valores os quais seriam necessários para assegurar essa evolução;
- dimensão instrumental: o código define também um conjunto de princípios de ação que visam orientar a ação pública (em função deste saber e destes valores).

O processo de formação de um referencial consiste, portanto, no ato de *decodificar* a realidade (a fim de torná-la compreensível), e, simultaneamente no ato de *recodificá-la*, a partir das políticas públicas. Em um trabalho posterior, Muller (1990) definiu a noção de referencial através de quatro níveis de percepção do mundo: 1. Os **valores**, que são a representação mais básica do que é bom ou mau, desejável ou indesejável. Os valores definem o quadro global da ação pública. Por exemplo, o debate sobre crescimento *versus* preservação da natureza é tipicamente uma questão no campo dos valores. 2. As **normas**, que definem o descompasso entre a realidade percebida e a realidade desejada, definindo os princípios de ação, mais do que os valores. Ex. “a agricultura deve se modernizar”; “deve-se satisfazer as necessidades do mercado”. 3. Os **algoritmos**, que são as relações de causalidade que exprimem uma teoria da ação (se... então): “se a luta contra exclusão for direcionada aos poderes locais então as políticas serão mais eficazes pois estarão mais próximas dos interesses”. 4. As **imagens**, que são os vetores implícitos dos valores e normas; as imagens fazem sentido de um modo irrefletido, não há necessidade de uma construção argumentativa ou lógica. No limite, trata-se de uma representação estereotipada, como “o jovem empreendedor”, “o terrorista barbudo”, etc. (Muller, 1990, p. 63 e 64)

O referencial global é, portanto, uma representação social mais geral em torno da qual vão se ordenar e hierarquizar as diferentes representações setoriais, ou os diferentes referenciais setoriais (*op. cit.*, p. 65). Ele é formado pelos valores e crenças básicas de uma sociedade e por normas que orientam os comportamentos sociais. No entanto, é preciso destacar que o referencial global não é uma visão consensual de mundo, mas sim a baliza intelectual em torno da qual os conflitos, posições e interesses irão se organizar. Desta forma, as políticas públicas podem ser definidas e obtém a sua “materialidade” fundamentalmente através de dois aspectos: como uma imagem social, isto é, como uma representação do setor de intervenção; e como um conjunto de meios organizacionais, ou seja, os recursos materiais, técnicos e políticos que fazem com que as políticas públicas sejam não somente um processo intelectual, mas sim um processo social concreto. (Jobert e Muller, 1987, p. 51)

Para a análise das políticas públicas, conforme esta abordagem, deve-se levar em conta três elementos fundamentais, que são as “três chaves” segundo as quais se compreendem as lógicas de funcionamento e de intervenção do Estado em determinado domínio de política. As três chaves são as seguintes:

1. “Uma política setorial é primeiramente uma tentativa de gerar uma relação entre o setor específico e a sociedade global: esta é relação global-setorial (RGS).
2. Esta relação global-setorial não pode se transformar em objeto de intervenção pública senão em função da imagem construída pelos atores relacionados. Chamamos essa representação “referencial” de política setorial, pois este designa o conjunto de normas de uma política. A questão que se coloca, portanto, é determinar como é construído este referencial, que de qualquer modo é constitutivo de toda política pública
3. Finalmente, na terceira chave, se coloca o problema de saber quem se encarrega desta operação de construção do referencial. Em outros termos, quem são os atores que irão realmente elaborar a imagem do sistema a ser regulado? A partir de quais conceitos? Através de quais mecanismos? Ao mesmo tempo, é necessário questionar o papel desempenhado pelos atores na elaboração de novas relações de poder no setor.” (*op cit.*, p. 52)

Por relação global-setorial os autores denominam um certo entendimento do setor que o recorta da realidade global, definindo atores e questões pertinentes. (Marques, 1997, p. 85) O primeiro aspecto a ser considerado na relação global-setorial é a hierarquização do setor na sociedade. Os objetivos de continuidade e reprodução setoriais (saúde, educação, saneamento, etc.) obedecem a certas lógicas e adaptam-se nos limites de um determinado sentido, que é dado pela função ou pelos usos sociais do setor. Neste sentido, a relação global-setorial se apresenta como um jogo de adequação e adaptação das necessidades setoriais (e dos grupos que controlam os setores) dentro de uma lógica mais ampla, que define os limites e o papel do setor no âmbito da sociedade em geral. Em outras palavras, a RGS trata do trabalho de compatibilização entre a hegemonia global e as lideranças setoriais.

Desta maneira, a colocação em prática de uma política pública depende da articulação eficiente entre o referencial setorial (imagem específica de um domínio de política pública) e o referencial global (imagem geral, representação hegemônica acerca das possibilidades de ação do Estado). Uma das questões fundamentais é identificar os atores que operam essa tarefa e as relações de poder envolvidas. Dentro deste enfoque, esses atores são chamados “mediadores” de política pública, também definidos como *policy brokers* em outras abordagens.

“Os mediadores recodificam a relação global-setorial em termos de ação real; isto é, através de normas e critérios de intervenção política. Trata-se de uma espécie de operação de *alquimia ideológica* na qual uma realidade sócio-econômica *opaca* transforma-se em um programa de ação política coerente (...) A construção de um referencial não é um processo puramente ideológico desvinculado de relações sociais concretas. É através dos combates, das lutas sociais, dos conflitos de poder que se impõem pouco a pouco uma nova visão do mundo: é a prática dos conceitos que os cria e difunde.” (Jobert e Muller, 1987, p. 71 e 74)

Ao mesmo tempo em que uma política pública envolve a intervenção concreta em uma

determinada realidade, ela também afeta as identidades sociais, e os mediadores operam esse trabalho duplo de formação de uma identidade setorial articulada com o referencial global. E esse trabalho envolve a produção de discursos que vão legitimar uma hegemonia e estruturar um campo de poder, definido como setor. Dado o peso das corporações na França, o setor é “o conjunto de papéis sociais estruturados, em geral, por uma lógica de funcionamento profissional. Por exemplo, o setor médico ou de saúde agrupa o conjunto de papéis sociais que concorrem ao exercício das profissões da saúde: médicos, enfermeiros, administradores hospitalares, pesquisadores de laboratórios farmacêuticos”. (*op cit.*, p. 55)

Contudo, é preciso não perder de vista que a divisão entre os setores é apenas analítica e extremamente fluida. Os setores se interpenetram e se superpõem, e por isto, não são definidos por indivíduos, que participam de mais de um setor ao mesmo tempo, mas por papéis sociais: “quando trabalho, reproduzo o meu setor profissional; se eu milito em um sindicato, reproduzo o setor sindical; e mais além: ao pagar o pedágio em uma estrada, contribuo para a expansão do setor de transportes; ao assistir uma partida de futebol, concedo suporte ao setor esportivo, e assim por diante”. (*op cit*)

A constituição de um setor não é, evidentemente, um processo “natural” ou um objeto de apreensão imediata. Entre os entraves para a formação de um setor de política pública (e conseqüentemente, das políticas setoriais), encontra-se a concorrência de *expertises* administrativas, traduzidas na forma de conflitos burocráticos entre órgãos de governo que disputam a liderança em determinado domínio social. Como os setores também obedecem a uma lógica profissional, resta também como problema a ausência de liderança profissional, verificada em situações de concorrência onde o peso das categorias é equivalente e, por esta razão, há pouca possibilidade de emergir aquela que definirá, legitimamente, a direção do setor.

A formação da liderança setorial pode ser entendida como um processo de “tomada de palavra”, enquanto produção de sentido, e de tomada de poder, enquanto estruturação de um campo de forças. Ou seja, quando se discute um referencial, não se trata só de idéias, mas sim de “idéias em ação”. O referencial de uma política pública, entendido como a representação da relação global-setorial, efetua a estruturação do campo de uma política. Ele determina a sua extensão geográfica ou social, e hierarquiza os seus objetivos. (Jobert e Muller, 1987, p. 70)

A questão dos referenciais de política setorial fica mais explícita ao passo em que há uma transformação nos mesmos. Um exemplo citado por Muller (1990) é o da política agrícola francesa. A ação estatal nesse setor, até a década de 40, tinha como foco a manutenção do padrão vigente; era uma política de continuidade e preservação das características existentes, e refratária a qualquer noção de mudança ou modernização. Na década de 50, essa situação muda completamente principalmente porque o papel e a função da agricultura na sociedade é redefinido. Entra em cena o paradigma da “modernização”, a partir da atuação do Centro Nacional de Jovens Agricultores (setor jovem do sindicato agrícola), que constrói uma nova representação sobre o trabalho do agricultor e uma nova concepção sobre o papel social da agricultura. Essa instituição desempenhou o papel de mediação da nova política agrícola, no início da década de 60, assumindo uma posição de liderança no setor.

Na política agrícola, o trabalho de mediação e decodificação da relação global-setorial foi realizado por um grupo profissional. Em outro exemplo mencionado pelo autor, a política de aviação civil na França, a mediação também esteve relacionada com a redefinição de uma profissão, nesse caso, os engenheiros de aeronáutica. Depois de um processo que envolveu lutas institucionais, entre empresas e setores do governo, se impôs um “referencial

comercial”, onde as necessidades de adequação ao mercado da indústria aeronáutica confrontaram a supremacia do conhecimento técnico dos engenheiros.

Ainda são escassas e incipientes, no que diz respeito ao Brasil, as tentativas de cotejar este quadro de referência teórica com vistas ao entendimento da realidade das políticas públicas. Na análise das disputas envolvendo as políticas de saneamento básico, Arretche (1996) empreende um esforço no sentido de operacionalizar a noção de referencial no âmbito deste setor de políticas. A autora identifica um processo de lutas envolvendo duas concepções antagônicas acerca do setor, que envolvem interesses concretos. Em primeiro lugar, o trabalho de mediação setorial, dentro da lógica de predomínio de uma categoria profissional, encontra-se concentrado no domínio dos engenheiros sanitários. De um lado, *grosso modo*, articularam-se os grupos cujas crenças e interesses convergiam em uma concepção *estatal* de política de saneamento, isto é, na idéia básica de que tal política é dever exclusivo do Estado em todas as suas etapas. De outro lado, agregaram-se os atores situados em uma concepção *privada* de políticas para o setor, sob a argumentação da modernização e eficiência.

Temos, portanto, a formação de dois referenciais setoriais em disputa, o que não significa de modo algum que haja a cristalização de concepções e interesses. Na prática, há um jogo complexo de posições e redefinições.

“Evidentemente, para a construção destes referenciais, tomaremos os argumentos apresentados no debate, situando-os de modo polarizado. Isto é, na prática política concreta, os vários atores sociais mesclam distintos elementos de cada um destes referenciais. Nossa intenção, ao contrário, é radicalizar as posições, de modo a distinguir suas diferenças. Tais referenciais se articulam em dois níveis fundamentais, quais sejam, ao nível do diagnóstico do setor, e ao nível do prognóstico e do modelo de regulação.” (Arretche, 1996, p. 72)

Em relação ao objeto deste trabalho – análise das políticas e do setor de pós-graduação – acreditamos que as categorias analíticas aqui apresentadas (referencial, setor, rede,

mediador, entre outras) constituem-se em ferramentas úteis no entendimento das relações de poder, dos intercâmbios e dos interesses subjacentes às políticas em questão. Restam em aberto, no entanto, os limites e possibilidades de articulação entre esquemas gerados em países centrais e as suas utilizações em países periféricos como o Brasil.

2 BASES HISTÓRICAS E SOCIAIS DA CIÊNCIA, DO ENSINO SUPERIOR E DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

As relações entre ciência, universidade e Estado no Brasil desenvolveram-se de modo mais sistemático somente a partir da formação de um consenso mínimo acerca das características e do papel do cientista, misto de pesquisador e professor universitário, e da aceitação social do trabalho científico como profissão. Este processo, de construção de uma identidade social e profissional, foi (e ainda é) permeado por lutas pela definição da própria ideia de ciência, pela concorrência entre as áreas de conhecimento e pelas controvérsias acerca das fronteiras disciplinares e também por um jogo permanente de reelaboração da imagem social daquela que se pretende a “comunidade científica”, na sua relação com os demais segmentos da sociedade. Em outras palavras, a formação de um setor científico traz consigo as representações que informam o papel social da ciência, os limites e as possibilidades de sua articulação em uma determinada sociedade.

No caso brasileiro, a atividade científica moderna tem a sua gênese fundamentada especialmente nas ciências biológicas e na engenharia, a partir das primeiras décadas do século vinte; foi a “geração pioneira”, na definição de Schwartzman (2001), que se engajou em pesquisas de geologia aplicada, no caso das ciências físicas, e em pesquisas no campo das doenças tropicais e bacteriológicas, no caso das ciências biológicas. As origens sociais destes primeiros pesquisadores eram altas: “Com poucas exceções, os cientistas brasileiros da primeira geração estudaram Engenharia ou Medicina no Rio de Janeiro. Nasceram em famílias educadas, da classe média. Seus pais eram pequenos comerciantes, médicos e professores, motivo por que a atividade intelectual não lhes era estranha” (op. cit., p. 215-216).

Mas era no campo das ciências médicas e biológicas que começava a se delinear o esboço de um modelo de carreira propriamente dita: as trajetórias eram semelhantes e convergiam, de um modo geral, nas mesmas instituições de socialização e profissionalização, o que sugere a existência de critérios de acesso e permanência, em uma atividade que começa a se sedimentar. Os dados apresentados por Schwartzman (2001) demonstram que todos⁷ estudaram Medicina e quase todos passaram pelo Instituto Manguinhos, no Rio de Janeiro, antes de prosseguir estudos mais avançados no exterior.

No entanto, o termo “profissionalização” tem o seu sentido mais preciso somente a partir da repetição de certos padrões, estando diretamente relacionado ao tempo. A geração posterior tratou de consolidar (ao menos no caso das ciências biológicas, campo de maior institucionalização no período) as práticas e as instituições criadas ou valorizadas pelos “pioneiros”: os engajados nas ciências biológicas graduaram-se nas escolas de medicina no Rio de Janeiro e em São Paulo e tiveram mais tarde acesso ao Instituto Manguinhos ou ao Instituto Biológico de São Paulo. A diversificação geográfica, com a criação de instituições em São Paulo (como o Instituto Biológico, fundado em 1927), representou o aprofundamento de um modelo de recrutamento e formação, já que os dirigentes das instituições paulistas eram oriundos, via de regra, da primeira geração do Rio de Janeiro.

As modalidades de ingresso na “vida científica” estavam ligadas ao acionamento de determinados recursos específicos, como a “hereditariedade” e os laços de amizade, entre outros.

“Para que um jovem estudante pudesse iniciar uma carreira científica, era essencial que conseguisse aproximar-se de um cientista de prestígio, a fim de trabalhar sob sua orientação. Laços familiares também ajudavam: Walter e Oswaldo Cruz Filho eram filhos de

⁷ Biólogos, nascidos entre 1892 e 1907, diplomados no Brasil: Afrânio do Amaral, Olímpio da Fonseca, Adolfo Martins Penha, Otto Bier, José Reis e Amílcar Viana Martins. Schwartzman realizou 56 entrevistas, e os nomes citados representam a ciência biológica na primeira geração.

Oswaldo Cruz; Evandro e Carlos Chagas Filho eram filhos de Carlos Chagas; Emanuel Dias era filho de Ezequiel Dias. Em outros casos, era costume recorrer a um amigo de família para conseguir-se uma apresentação junto a um cientista. Esta foi a maneira como Olimpo da Fonseca Filho, Otto Bier e José Reis, entre outros, começaram as suas carreiras (...) O curso de aplicação de Manguinhos, iniciado em 1909, constituiu o primeiro meio organizado para alcançar-se uma carreira científica no país. *O ingresso era feito exclusivamente por meio de um convite*, e a instrução era transmitida mediante um sistema de estágio, sem cursos ou conferências formais. Os estagiários tinham de aprender procedimentos para esterilização e manuseio de frascos, tarefas geralmente confiadas a assistentes de laboratório” (Schwartzman, 2001, p. 223 e 225, grifos meus)

Os nascidos entre 1921 e 1931, que na caracterização de Schwartzman (2001) são apontados como a “terceira geração”, encontraram um ambiente bem mais diversificado tanto no que diz respeito às possibilidades de trajetória escolar e profissional como em relação à escolha da área de conhecimento. Uma mudança importante que se verificou nas décadas de 30 e 40 foi que neste período já era possível ingressar diretamente em um curso de ciências, sem ter de passar anteriormente por uma escola profissional. A mudança no padrão de formação e de circulação por instituições afeta, entre outras coisas, a própria concepção de ciência desta nova geração e, conseqüentemente, os seus valores profissionais, redefinindo o seu papel na sociedade.

Outro ponto fundamental neste período é o deslocamento da hegemonia científica das ciências biológicas para as ciências exatas, mais especificamente a física. Embora a biologia ainda continuasse contando com membros das elites econômicas e sociais em suas fileiras (em comparação com os físicos, de origens sociais mais baixas), foram estes que, mesmo socialmente dominados, passaram a ser simultaneamente, científica e politicamente dominantes. Enquanto os biólogos, em sua grande maioria, se mantiveram ocupados em sua área profissional, muitos físicos ligaram-se à *intelligentsia* do país e vieram a se tornar figuras reconhecidas publicamente, envolvidas em discussões gerais sobre o papel da ciência, da

tecnologia e da educação no processo de desenvolvimento do Brasil: “Era como se os biólogos tendessem a permanecer nas suas já conquistadas posições de prestígio social, enquanto os físicos, em um claro movimento de mobilidade social, assumissem um papel intelectual muito mais explícito”. (Schwartzman, 2001, p. 231)

Um dos fatores fundamentais no processo de institucionalização da ciência no Brasil foi a influência dos professores e pesquisadores estrangeiros, notadamente a partir da década de 30 e da criação da USP. Considerando que a própria natureza da atividade científica em um país periférico é dependente de critérios e da “autoridade” estabelecida no centro, foram implementados uma série de intercâmbios, missões e convênios com indivíduos e instituições de outros países, em especial de países europeus. O exemplo a seguir é dado como uma ilustração. André Dreyfus foi o organizador da seção de genética do departamento de biologia da USP. Foi co-fundador da Escola Dobzhansky-Dreyfus de genética. Depois de sua morte, sua família criou o prêmio André-Dreyfus, que foi concedido, em 1954, a Hans Kalmus, do Galton Laboratory, University College, de Londres. Era uma maneira efetiva de gerar contatos estreitos entre cientistas brasileiros e estrangeiros, pois Hans Kalmus veio ao Brasil receber o prêmio e empreender uma pesquisa, de abril a setembro de 1955. (Fernandes, 1990, p. 81)

O padrão de formação do campo científico brasileiro, calcado fundamentalmente em vínculos e laços de lealdade pessoal, apresentava também outro traço peculiar, que só viria a ser suplantado na segunda metade do século XX, após a criação das principais agências de fomento: a dissociação entre pesquisa e ensino.

“Durante as primeiras décadas deste século, a pesquisa científica e o ensino superior desenvolveram-se independentemente um do outro. A ciência era feita fora da universidade, nos institutos, museus ou órgãos da administração pública federal ou estadual. Exemplos importantes desse desenvolvimento que se deu fora do âmbito da universidade são o Instituto Manguinhos no Rio de Janeiro e o Instituto Adolfo Lutz em São Paulo. Entre outras razões desse fenômeno está o simples fato de que os organismos dedicados à ciência são anteriores à estruturação da

universidade no Brasil, que ocorre tardiamente.” (Forjaz, 1989, p. 72)

Além da influência estrangeira, a partir da década de 40 o padrão de financiamento da ciência se altera consideravelmente. Tendo até então como suporte principal o poder econômico familiar ou as redes de amizade e “apadrinhamento”, de natureza pessoal, ou o apoio estatal precário em algumas poucas instituições, a atividade científica passou a ser suportada por outras fontes (entre elas, as fundações internacionais). Este fato reflete uma mudança na percepção da sociedade em geral em relação à ciência: a ampliação e a diversificação no financiamento do trabalho científico representa a alteração do papel social da mesma e dos seus critérios de legitimação junto aos demais setores sociais. O depoimento de Manuel Frota Moreira (biólogo) ilustra a natureza desta transição.

“A atividade científica era tida como uma atividade cultural. Muito poucas pessoas acreditavam que a pesquisa científica pudesse vir a ser um instrumento de poder, riqueza e desenvolvimento. A contribuição da pesquisa científica e do saber científico ao poder econômico e militar constituiu uma novidade que só passou a ser reconhecida depois da produção da bomba atômica, alcançada com base no conhecimento adquirido em pesquisa básica e pura. Embora já tivéssemos muitos exemplos de como a pesquisa, o conhecimento e a tecnologia científicas podem ser úteis ao desenvolvimento de um país, é surpreendente que tal fato tenha sido tão raramente reconhecido” (Schwartzman, 2001, p. 240)

As relações entre ciência e tecnologia e o campo político e militar no cenário internacional, no contexto da Segunda Guerra Mundial, tiveram um impacto específico no Brasil. O estreitamento destas relações significava, em grande parte, o aprofundamento do uso instrumental da ciência e dos seus produtos; no Brasil, este fato refletirá na postura política dos cientistas e nos seus posicionamentos mais gerais enquanto categoria social e profissional. E não somente sobre os cientistas mesmos, como também sobre os técnicos governamentais e sobre os militares ligados aos órgãos técnicos e ao Estado-Maior das Forças Armadas.

O fim da Segunda Guerra marcou também o período da ascensão dos físicos como principais atores do fazer científico, em um momento em que as universidades ainda não haviam se constituído como um espaço legítimo de pesquisa. Em 1949, a partir de iniciativas dos físicos Cesare Lattes, José Leite Lopes, Jaime Tiommo e Roberto Salmeron, foi criado no Rio de Janeiro o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, que se tornou um núcleo de excelência deste campo de conhecimento. O testemunho de José Leite Lopes esclarece as bases desta impossibilidade:

“A idéia fundamental dessa instituição era desenvolver o que não pudera realizar nesta cidade a Universidade do Brasil, pela exigüidade das dotações por esta dedicadas à investigação científica na Faculdade Nacional de Filosofia, pela falta de empenho das autoridades universitárias correspondentes no sentido de obter verbas e doações, e pelas consideráveis dificuldades opostas à concessão do Regime de Tempo Integral aos professores interessados, bem como ao contrato de auxiliares de ensino e pesquisa e de técnicos” (Motoyama, 1985, p. 40)

Há um ambiente propício à atuação dos cientistas, dentro do cenário nacionalista do pós-guerra, levado ao governo com a campanha de Getúlio Vargas em 1949/50. Pode-se dizer inclusive, que daí tenha surgido uma vertente nacionalista e estatizante no desenvolvimento da comunidade científica brasileira. Estes grupos, motivados principalmente pela questão da energia nuclear – que envolvia uma parcela destacada da comunidade – levaram também à criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), cuja finalidade não era somente apoiar a pesquisa científica fundamental, mas também (ou principalmente) desenvolver e controlar todas as atividades relativas à energia atômica no Brasil (Cordova, 1986, p. 15).

“Cabe destacar o fato de que a criação do CNPq é também o resultado de um longo processo de articulação entre a comunidade científica e o Estado brasileiro. Já em 1931 a ABC – Academia Brasileira de Ciências – sugeria ao governo federal a criação de um conselho de pesquisas, idéia esta que vinha sendo ventilada pela academia desde os anos 20. A criação de uma instituição como o CNPq, vista como ação decisiva para o desenvolvimento da energia atômica, terminava

por interessar diferentes grupos. Para os militares, tratava-se de uma questão fortemente ligada à soberania nacional. Para as indústrias, afigurava-se como uma fonte de energia inesgotável; para os pesquisadores, constituía-se no exemplo perfeito que faltava para comprovar a utilidade, até então bastante contestada, da C & T.” (Nunes, 1990, p. 266)

Ainda que concebida e implementada por outros setores do campo científico/escolar, mas com outras finalidades, a criação da Capes (Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, na época), em 1951, se legitimou nos marcos ideológicos do grande “guarda-chuva nacionalista”, tal como o CNPq. Cabe a ressalva de que sob o rótulo genérico e abrangente de “nacionalista”, os diferentes grupos ligados à ciência construía os seus interesses, alianças e oposições a partir de critérios e representações sociais mais sutis e complexas. Categorias gerais como “nacionalistas” ou “desenvolvimentistas”, ao mesmo tempo em que oferecem uma compreensão mais imediata e homogênea da identidade e dos valores centrais dos grupos, também ocultam divisões e formas de concorrência no interior dos mesmos.

Uma vez que as novas descobertas e avanços da ciência possibilitaram, de modo inequívoco, transformações nas tecnologias das forças produtivas e dos aparatos bélicos, consolidou-se uma das principais “bandeiras” de legitimação da ciência e do papel dos cientistas na sociedade, que é a idéia, sempre recorrente, de “desenvolvimento”. No Brasil, em particular, o aprofundamento das relações entre ciência e tecnologia e os campos do poder econômico e militar esteve diretamente relacionado com o aumento nos aportes de recursos para a ciência e em um maior grau de institucionalização nas formas de acesso e distribuição dos financiamentos, considerando as possibilidades instrumentais da ciência. Por outro lado, a partir destas relações os “cientistas” (falando em termos genéricos) passaram a reivindicar para si um papel de “vanguarda” na sociedade; a sua atividade se constituía em uma espécie

de “missão”, onde o que estava em jogo em última análise era o “progresso”, o “desenvolvimento” ou alguma noção semelhante.

Com base em uma auto-representação de grupo social diferenciado pela razão e pelo conhecimento, estes atores sociais também construíram a sua identidade articulada à idéia de “neutralidade”. Se os cientistas têm como “missão” o “desenvolvimento” (idealizado como objeto abstrato e universal), e o instrumento para a realização desta tarefa é um saber específico, calcado nos princípios do método e da razão, logo, a sua atividade é “altruísta”, pressupondo não só o distanciamento dos interesses ligados a outras esferas, como a política e a economia, mas também estabelecendo uma hierarquização de valores. Em outras palavras, o objetivo instrumental final da ciência é o progresso da sociedade em geral, objetivo universalista e que visa ao “bem comum”. A política e a economia, por sua vez, refletiriam interesses parciais e conflitantes, sendo o espaço de trocas entre facções, “mundanas” e imediatistas, ou mesmo espúrias e prejudiciais ao “avanço social”.

“O ativismo científico do pós-guerra era diferente do que prevalecera durante a organização da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo. Antes da guerra, a necessidade de contar com a ciência era proclamada em nome da cultura, da civilização e da liderança intelectual. Mais tarde, passou-se a ver na ciência uma ferramenta importante para o processo de desenvolvimento e planejamento econômico, o que levou os cientistas a sustentar que lhes cabia a responsabilidade de não se limitarem a ter somente uma vida acadêmica. Eles queriam participar de todas as decisões relevantes da sociedade e sentiam-se capacitados para tal missão”. (Schwartzman, 2001, p. 257)

Estas concepções se manifestavam na prática através de tensões entre os atores políticos e científicos, sobremaneira naqueles que ocupavam posições de mediação entre as duas esferas. As limitações ao financiamento, a ausência de condições adequadas de trabalho, e todo o cabedal de problemas que se constituiu na pauta de reivindicações dos cientistas, são

abordados como um “problema de compreensão” pelos atores em disputa e também por parte da literatura a respeito do tema, que adota este entendimento como categoria explicativa das relações entre Estado, ciência e sociedade.

“A crítica à falta de compreensão pode ser estendida à sociedade como um todo, e o governo assim parece menos culpado. Essa idéia foi expressa pelo presidente do CNPq, que explicou que se o orçamento para a ciência e a tecnologia no Brasil era tão minúsculo, não era por culpa do governo nem dos políticos mas por culpa da sociedade em geral. Declarou (o presidente do CNPq): *Quando a opinião pública está consolidada em torno de uma tese, esta tese está vitoriosa. E a opinião pública ainda não tem consciência da importância da ciência e da técnica, as quais constituem a base de todo o progresso*”. (Fernandes, 1990, p. 71; *Ciência e Cultura*, v. 13, nº 1, jan 61. *Verbas insuficientes, principal entrave ao trabalho do CNPq*)

O ponto crucial, portanto, são as relações, muitas vezes caracterizadas por contradições e ambivalências, entre a ciência e os demais segmentos da sociedade, os interesses em jogo e as possibilidades de mediação e compatibilização dos mesmos conforme a “linguagem” de cada setor.

2.1 CNPq e CAPES: espaços intermediários na articulação entre os setores militar, científico e político

As políticas públicas para a pós-graduação brasileira e as relações entre o setor científico e o Estado não podem ser compreendidas senão a partir da análise destas duas agências que, por força do processo histórico, se constituíram nos principais espaços institucionais do desenvolvimento da pós-graduação no país. Além disso, a importância e a centralidade destas instituições residem, em primeiro lugar, no fato de que os atores que se organizaram no interior das suas arenas decisórias concebiam, de um modo geral, a pós-graduação no âmbito das universidades públicas como o espaço legítimo do trabalho

científico profissional. Em outras palavras, o “dilema” da dupla inserção – a necessidade de fomentar o desenvolvimento do ensino universitário e também o desenvolvimento científico e tecnológico – foi resolvido, em um primeiro momento, através da unificação institucional (via universidades federais) das atividades de ensino e pesquisa.

Em segundo lugar, ao longo das últimas cinco décadas, a Capes e o CNPq imprimiram um padrão peculiar na dinâmica de formação das políticas para o setor, padrão este que tem como característica central a participação de parcela do campo universitário e científico na gestão do sistema, ou seja, nos processos de formulação das políticas e na distribuição e alocação dos recursos. Em síntese, a “simbiose” entre as agências de fomento e atores universitários ocasionou a compatibilização de interesses que gerou um ciclo de retroalimentação que se tornou, simultaneamente, “criador” e “criatura” de um padrão decisório e de políticas que se consolidaram com relativa independência em relação aos governos que foram se sucedendo. A citação a seguir é válida por resumir as linhas gerais do arranjo que explica as condições de formação e desenvolvimento científico e universitário, durante o regime militar em especial:

“A noção de enclave pode ajudar a entender o desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil. Muito mais do que uma meta candente da sociedade ou do governo, parece ter sido um enclave vivido nos interstícios do poder e das benesses públicas. Mas antes disso, cumpre definir a noção de espaço de manobra institucional e financeira na sociedade brasileira. O quadro político dava pouca expressão a demandas populares sobre o sistema. Isso, combinado com a prosperidade econômica vigente durante a maior parte do período, cria condições de bastante folga para o sistema, permitindo que grupos – militares ou não – próximos ao poder mobilizassem consideráveis recursos.” (Castro, 1986, p. 25)

Contudo, é necessário retroceder à gênese destes processos para a sua compreensão atual. Do ponto de vista da implementação das bases da institucionalização do sistema de ciência e tecnologia (sistema entendido como o conjunto de relações entre atores e

instituições), alguns acontecimentos da década de 1940 foram decisivos. No contexto das transformações profundas no Estado brasileiro e no modelo econômico iniciadas na década de 30, foram criadas empresas estatais como a Vale do Rio Doce, a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, entre outras. Surge também o Instituto Nacional de Tecnologia, o Laboratório de Produção Mineral, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas; algumas escolas notáveis, como a Escola de Minas de Ouro Preto, a Escola Politécnica da USP, e a Escola Nacional de Engenharia (da então Universidade do Brasil). Esta fase assinala a criação e a consolidação de instituições, interesses e atores que irão constituir o sistema nacional de ciência e tecnologia.

Na década de 50 inicia a fase de consolidação das estratégias de criação de um aparato de ensino e pesquisa no país. Pouco a pouco esta estrutura vai ocupando espaços, afirmando uma incipiente comunidade científica capaz de expressar interesses, expectativas, e fundamentalmente, uma identidade social mais demarcada, tornando-se um grupo que demanda políticas públicas.

“Em 1951, a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), pode ser vista como a primeira tentativa do governo em dotar o país de uma instituição voltada para a promoção de auxílios à pesquisa e à formação do cientista. Este processo se solidifica com a criação subsequente da Capes, cujo objetivo particular era a capacitação do docente universitário.” (Nunes, 1994, p. 44)

Embora ambas as agências (Capes e CNPq) tenham muitas características em comum, já que atualmente promovem o fomento à pesquisa científica e tecnológica e à pós-graduação, é necessário ter em vista que a criação destas duas instituições, suas trajetórias, atores e as suas funções para a educação superior, para a ciência e para a pesquisa no Brasil, ao longo dos últimos 50 anos, foram e são diferenciadas. Sabe-se que cada agência desempenha uma missão institucional diferente: em termos mais gerais, até o presente momento, a Capes tem

como missão fundamental o planejamento, a avaliação e o fomento à pós-graduação⁸, este último se concretizando essencialmente na forma de bolsas de estudo e no aporte de recursos aos Programas de Pós-Graduação; o CNPq, por sua vez, é primordialmente voltado ao financiamento da pesquisa em ciência (na prática, majoritariamente, às “ciências duras”) e tecnologia, envolvendo também relações com outras esferas da sociedade além do setor universitário, em especial com o chamado “setor produtivo”.

A criação da Capes (em 11 de julho de 1951 pelo Decreto nº 29.741), como Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, se deu com o intuito de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país”. Concebida como um órgão de apoio à formação de recursos humanos qualificados em um país onde praticamente inexistiam cursos de pós-graduação, a Capes tinha a sua criação legitimada pela égide do “desenvolvimento do país”. A criação do CNPq, em janeiro do mesmo ano, como Conselho Nacional de Pesquisas, demarcou o início de um processo que refletia uma conjuntura política e econômica cujo mote principal era a questão do desenvolvimento com bases nacionalistas, tendo como pano de fundo o aprofundamento da industrialização, a complexificação da administração pública e sobretudo a idéia de “construção da nação”.

Concebidas e formadas por diferentes elites – que no entanto eram dotadas da capacidade de interlocução entre o espaço político e o espaço científico/escolar - as duas instituições, embora teoricamente articuladas em um processo integrado, foram idealizadas para executar objetivos bastante distintos. As origens do CNPq, assim como da Capes,

⁸ A recente reestruturação da Capes (que prevê novas atribuições no ensino básico) e os seus impactos mais recentes nas políticas públicas em educação refletem, genericamente, o processo amplo de expansão do ensino superior, que por sua vez está inter-relacionado com o ensino fundamental, médio e técnico.

remontam aos anos imediatamente subsequentes à Segunda Guerra, quando a questão da energia nuclear surgia na pauta governamental e militar como assunto da mais alta relevância, tanto do ponto de vista bélico quanto energético.

É precisamente neste período que se consolida a associação entre primazia científica e poderio militar. Os desdobramentos da Segunda Guerra trataram de redefinir as bases das concepções de segurança nacional e competência militar. O desenvolvimento científico era condição e pré-requisito para a formação das novas máquinas e aparatos de guerra, estabelecendo-se aí o binômio ciência/defesa nacional como um dos fundamentos da ideologia militar.

O cenário político no Brasil do pós-guerra, fortemente afetado por questões internacionais, propiciou a construção de uma nova imagem social da ciência, que teve por sua vez implicações nas origens do CNPq. Não foram considerações exclusivamente teóricas vinculadas à necessidade do desenvolvimento científico enquanto tal que permearam a criação desta instituição, mas a motivação, quase pragmática, de tomada de posição política de grupos dirigentes brasileiros (militares e cientistas) frente às investidas hegemônicas dos Estados Unidos na questão estratégica da energia nuclear. (Forjaz, 1989, p. 76) A criação do CNPq se deu no bojo de um processo amplo de redefinição das relações entre Estado, interesses econômicos e ciência, momento em que as inovações tecnológicas e os seus impactos na indústria militar, em especial, tornaram mais intrincadas as relações entre os atores nestes campos.

Esta complexificação nos intercâmbios entre poder político e poder científico trouxe à tona uma das questões centrais nesta relação, que até hoje pauta as articulações entre estes campos: a autonomia científica. No momento em que há o aprofundamento e o entrelaçamento destas duas esferas, o problema da autonomia surge como um dos principais

pontos de tensão. Sendo a ciência “estratégica” nas questões de Estado, as instituições científicas surgem, em um primeiro momento, “subordinadas” à lógica da pauta política. O CNPq é criado como órgão diretamente vinculado à Presidência da República, e é prerrogativa presidencial a escolha do presidente e vice-presidente da instituição, além da escolha de cinco dos vinte e três membros do Conselho Deliberativo, que é a instância decisória máxima do CNPq.

O primeiro presidente do CNPq, Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva (1889-1976), um dos principais artífices da sua concepção institucional inicial, foi o representante brasileiro na ONU durante a segunda metade da década de 1940 na Comissão de Energia Atômica, já que o Brasil dispunha de matéria prima nuclear.

“Convencido de que não poderia esperar ajuda por parte das potências estrangeiras no aproveitamento dessa energia no país, desencadeou o processo de criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), com a finalidade de promover a política nuclear e desenvolver a capacitação nacional em ciência e tecnologia. Alcançou o seu objetivo no início de 1951, quando o governo Dutra findava”. (Motoyama, 2002, p.33)

Vale destacar alguns dados biográficos do primeiro presidente do CNPq. A sua formação superior inicial se deu na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, em Engenharia, prosseguindo na *École Centrale Technique*, de Bruxelas. Durante oito anos (1920-1928) ocupou a posição de presidente da Sociedade Brasileira de Química, e, posteriormente, também presidiu a Academia Brasileira de Ciências. Além de alto oficial da Marinha, Álvaro Alberto era catedrático do Departamento de Físico-Química da Escola Naval⁹. Nas palavras de Forjaz (1989, p. 75), “O pai do CNPq era militar e cientista ao mesmo tempo. Integrava as Forças Armadas e participava da Academia Brasileira de Ciências, sintetizando em sua

⁹ As informações biográficas de presidentes do CNPq aqui apresentadas foram extraídas de duas fontes: O site do CNPq – www.cnpq.br, e o livro *50 Anos do CNPq Contados pelos seus Presidentes*.

militância em prol do órgão as duas vertentes que levaram à sua constituição”.

As características adquiridas ao curso do trajeto social de Álvaro Alberto da Motta e Silva – a sua multiposicionalidade e o trânsito entre os campos científico e militar – o tornavam apto a desempenhar um papel de mediador entre estas esferas sociais, além de ter sido um fator estruturador na definição da identidade e do perfil ideológico da própria instituição e dos atributos sociais informais indispensáveis para os ocupantes posteriores da presidência do CNPq. O perfil “militar-cientista” foi consolidado ao longo do tempo como o critério básico de recrutamento para a presidência do CNPq, desde sua criação até o término do regime militar, funcionando como “regra não escrita” e dando margem para poucas exceções.

“A composição do primeiro Conselho Deliberativo do CNPq reflete amplamente a associação de cientistas e militares que presidiu a sua constituição. A presença da Academia Brasileira de Ciências é significativa, já que, dos 23 membros do Conselho Deliberativo, nove pertenciam a essa entidade. Quanto aos militares, ocupam as posições de mando, pois detêm a presidência e a vice-presidência do CD, contam com a presença de um representante do Estado-Maior das Forças Armadas e têm o controle da Secretaria (...) Assim, embora em termos numéricos houvesse predominância de cientistas, fica claro que os militares ocupavam postos estratégicos de comando junto ao órgão deliberativo máximo do CNPq” (Idem, p. 78)

Apesar do perfil “militar-cientista” ter sido pré-requisito informal para o cargo de presidente do CNPq, deve-se destacar que uma série de outros fatores estavam em jogo na definição dos posicionamentos e interesses relativos a esta agência nas suas primeiras décadas de existência. As disputas eram pautadas e os interesses alinhados conforme os espectros do “nacionalismo” ou do “entreguismo”, para utilizar os termos da época. Evidentemente, trata-se de uma simplificação que não abarca as nuances dos conflitos em torno da ciência, mas explica em grande parte a gramática vigente para as tomadas de posição e oposição, bem

como as possibilidades de alinhamentos e articulações entre os setores em disputa.

Contudo, é necessário ressaltar que um sem-número de interesses e posicionamentos (contraditórios ou “incoerentes” sob o ponto de vista da apreensão imediata da realidade), “estão presentes em instituições complexas como a organização militar, pois os comportamentos não podem ser descritos por noções simplistas que, no fundo, pressupõem os militares como uma corporação intelectualmente arregimentada em torno de alguns poucos temas. É verdade que as Forças Armadas não se resumem e nem são dominadas pelos cientistas e intelectuais militares. Todavia, estes grupos foram capazes de ter voz, e em determinados projetos impor suas opiniões e interesses”. (Castro, 1986).

De um modo geral, as relações entre os campos militar, científico e político se desenvolveram sob a insígnia dos “interesses nacionais”, da “soberania” e do “desenvolvimento”, constituindo-se em *slogans* e instrumentos retórico-discursivos que desempenharam um papel formador das concepções das políticas para a ciência e para a universidade no Brasil desde a formação das principais agências de fomento nacionais. Sob tais slogans, organizaram-se visões de mundo, processos de socialização e construção de interesses específicos, os quais constituíram o fundamento ideológico subjacente às políticas públicas.

O “revezamento” entre tais conceitos como parâmetro básico para a ciência e para a pós-graduação revela as lutas e os jogos das diferentes conjunturas e o referencial hegemônico. A pauta básica da ciência brasileira da década de 50 orbitava em torno da bipolaridade “nacionalismo” *versus* “entreguismo”. A comunidade acadêmica vai gradativamente incorporando estas teses e as universidades brasileiras gradualmente passam a ser o *locus* privilegiado deste debate. Todo o desenvolvimento de ciência e tecnologia no país a partir de então será calcado nesta equação de dupla entrada: autonomia/nacionalismo.

(Nunes, 1990, p. 266)

Inserida neste mesmo contexto encontrava-se aquela que viria a ser a grande agência de avaliação e fomento da pós-graduação: a Capes. Diferentemente em relação ao CNPq, a Capes é criada como um instrumento de apoio à formação de docentes e não de cientistas ou pesquisadores. Enquanto o CNPq, em relação às áreas do conhecimento, mantinha relações estreitas com as ciências duras (em especial a física) e estava ancorado no setor militar no que tange às bases sociais de sua formação e recrutamento, a Capes tinha como meta a capacitação universitária, estando fortemente vinculada ao campo da educação e da pedagogia.

A sua concepção “oficial” é atribuída a Anísio Teixeira (1900-1971), nascido na Bahia e formado em direito no Rio de Janeiro (1922), obteve destaque como pedagogo, tendo ocupado diversos cargos públicos relacionados à educação. A sua trajetória no campo da educação resultou na possibilidade de idealização e formação de uma instituição voltada ao apoio à formação de pessoal qualificado para as universidades: “Nessa fase inicial, é marcante a presença de Anísio Teixeira, não apenas como o grande idealizador da Capes, mas também como formulador de sua política institucional e definidor de seu padrão intelectual”. (Ferreira, 2002, p. 31) A presença de Anísio Teixeira foi de fato marcante: ele permaneceu na agência de 1951 a 1964, em um período em que a mesma foi caracterizada pelo personalismo e por uma relativa informalidade institucional, que lhe conferia margem de manobra e insulamento em relação aos demais órgãos de governo.

“Tínhamos uma organização um pouco *ad hoc*; não nos prendíamos muito a regras rígidas. Havia um esquema de normas que nos permitia não atendermos àquilo que achássemos não ser bom, apenas para constar, mas na verdade éramos suficientemente flexíveis para atender a quase tudo”. (Depoimento de Almir de Castro, Capes, 50 anos, p. 33)

Deve-se destacar também a atuação de Almir de Castro (formado em Medicina, pós-graduado nos Estados Unidos, com passagens por cargos ligados à saúde pública) como ator fundamental nesta fase de implementação da Capes, ocupando a função de “executor” das diretrizes concebidas por Anísio Teixeira. Almir foi secretário-geral da Capes desde a sua fundação até o início do regime militar. Almir de Castro foi nomeado diretor executivo em 1954, deixando o cargo juntamente com Anísio Teixeira em 1964. O relativo grau de autonomia da Capes para definir as suas estratégias de ação era uma especificidade que se tornou uma marca da instituição, ao menos no âmbito das representações dos atores diretamente ligados à instituição: “Ele (Anísio Teixeira) a concebeu como um órgão ligado ao Ministério da Educação, mas também à Presidência da República. Assim, tínhamos um status bem flexível: o Ministério não se metia conosco, e o fato de trazer escrito nos formulários “órgão da Presidência da República” nos dava algum prestígio, embora as verbas não fossem muito extensas” (depoimento de Almir de Castro, Capes 50 anos, p. 33).

Assim como o CNPq, a Capes também definiu bastante cedo algumas práticas e modelos que orientariam a cultura organizacional e institucional da agência, que, a despeito das mudanças e reestruturações ocorridas posteriormente (em especial a partir do regime militar), se consolidaram como um padrão das relações entre a mesma e a sua “clientela”, o setor universitário. Em outras palavras, o modo pelo qual as decisões eram tomadas era revestido de um caráter informal e personalista, dispensando até mesmo o ritualismo ou as “fachadas” técnicas e burocráticas. Segue o relato de Almir de Castro, sobre o processo de seleção de bolsistas da instituição: “Recebíamos, por exemplo, uma carta de recomendação e telefonávamos para o signatário: ‘Você está recomendando mesmo ou é uma carta apenas para constar?’(...) Aquele período era favorável a esse tipo de coisa; e todo esse trabalho de

articulação com outros órgãos era feito de maneira informal, por relações pessoais e fora de qualquer laço institucional”. (idem)

Sobre as relações com o CNPq, Almir de Castro explicita ainda mais este padrão extra-institucional:

“Não eram institucionais [as relações], mas derivadas, como acontece muito no Brasil, de laços de amizade entre mim e os dirigentes do CNPq, como o professor Antônio Moreira Couceiro e o professor Manuel da Frota Moreira, diretor científico do CNPq, ou com o professor Heitor Grillo, ou com diretores, presidentes, conselheiros¹⁰”.
(*ibidem*, p. 33)

A definição clara dos papéis institucionais e das atribuições específicas de cada agência também não estava presente, restando como fruto das circunstâncias e eventuais contingências: “Nunca houve [divisão do trabalho entre CNPq e Capes] como também nunca houve um entrosamento completo entre eles; portanto, havia uma duplicação.” Segundo Almir de Castro, além disso, “a *atuação duplicada* era evitada ou não, na medida em que achávamos conveniente”. (*ibidem*, p. 34)

Este relato demonstra a fluidez decisória e institucional existente entre ambas as agências; e sobretudo o caráter desburocratizado (tanto no sentido de “normas” quanto no sentido procedimental-administrativo) do órgão responsável pela formação de pessoal docente. A forma pela qual se originou a Capes, conforme Almir de Castro, deixa claro que este espaço de manobra está ligado às suas origens:

“A Capes foi um órgão um pouco experimental. Nasceu da amizade, do conhecimento e do respeito que tinha o ministro Simões Filho

¹⁰ Antônio Moreira Couceiro, formado pela Faculdade de Medicina do Recife (1937), tornou-se membro do Conselho Consultivo da Capes, primeiro como representante da comunidade acadêmica (1963) e em seguida como presidente do CNPq (1964-1970). Manuel da Frota Moreira, diplomado pela Faculdade de Medicina (1940) da Universidade do Brasil, foi membro do Conselho Deliberativo e diretor-geral do Departamento Técnico-Científico do CNPq (1960-1974). Em 1963, representou o CNPq no Conselho Consultivo da Capes. Heitor Grillo, engenheiro agrônomo formado pela Escola Nacional de Agronomia (1920), foi vice-presidente do CNPq entre 1951 e 1954. (Capes, 50 anos)

por Anísio Teixeira, que queria fazer a experiência de um órgão flexível, **não sujeito às teias burocráticas**, que pudesse dar um incentivo direto à universidade brasileira”. (grifos do autor, *ibidem*, p. 34)

Em sua primeira década de existência, a Capes articulou a inserção brasileira no arranjo internacional da oferta de bolsas. Países como Alemanha e Canadá contavam com programas institucionais de bolsas para estrangeiros; contudo o destaque em matéria de relações internacionais ficava por conta da França e principalmente dos Estados Unidos, este por intermédio do USAID¹¹ e por um vultoso convênio com a Fundação Rockefeller (e posteriormente, com a Fundação Ford) para as ciências médicas. O modelo norte-americano de universidade era um alvo a ser perseguido pelo Brasil, conforme Almir de Castro: “Anísio gostava muito do padrão da universidade americana e achava, com razão, que os Estados Unidos tinham feito a revolução da educação superior; quanto à Europa, considerava que estava em decadência, no crepúsculo. Ele possuía uma idéia americana de universidade, de pesquisa e de um ensino muito mais flexível, com uma diversificação e variedade que não existiam aqui”. (*ibidem*)

2.2 As bases do novo ensino superior: acordo MEC/USAID, o “Parecer Sucupira” e a reforma universitária de 1968

Por uma série de razões, diretamente relacionadas às transformações de ordem econômica e política no contexto latino-americano em geral, havia no Brasil uma espécie de “senso comum” em relação à necessidade de alteração do ensino superior, tanto do ponto de vista da sua estrutura quanto de seus conteúdos e cursos. É evidente que o consenso só se

¹¹ Programa norte-americano criado no governo Truman (1945-53) para promover a “cooperação” técnica entre EUA e América Latina, nas mais diversas áreas. Na educação, marcou-se pela difusão do modelo universitário norte-americano e pela concessão de bolsas de estudos nos Estados Unidos.

dava neste nível de entendimento mais geral, e os diversos segmentos e atores que integravam o campo da educação superior divergiam severamente quanto aos termos destas mudanças que deveriam ser implementadas.

Neste momento, amplia-se a “questão” da reforma universitária como uma das principais pautas de reivindicação do movimento estudantil, ao passo que para a tecnocracia estatal e para os interesses econômicos difusos (falando em termos genéricos), a ampliação e transformação profunda do sistema de ensino superior brasileiro eram vistas como condição para o desenvolvimento. Este “desenvolvimento” se traduzia através de um significado ao mesmo tempo econômico e social, no sentido de formação aprimorada de elites e de aperfeiçoamento do ensino universitário como um fator de produção e capacitação técnica em uma economia que naquele momento se diversificava e se industrializava em larga escala.

Após 1964, a reforma universitária, uma das principais “bandeiras de luta” do movimento estudantil no período, foi politicamente suprimida da pauta do regime nos termos em que era formulada até então, para reaparecer como um problema em consonância com a gramática política específica do regime. Ao lado de um conjunto de medidas repressivas, os responsáveis pela política educacional buscaram vincular a educação, como um todo, ao desenvolvimento econômico. Para isso, o governo implantou um sistema, procurando adequá-lo ao financiamento do desenvolvimento da ciência e tecnologia; o BNDE passou a fornecer auxílio através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Técnico-Científico, o Funtec, criado em 1964, e posteriormente a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) passou a administrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, FNDCT, criado em 1969.

Ao ensino superior seria atribuído um papel “estratégico” no sistema de ciência e tecnologia e no processo de criação de mão-de-obra qualificada; em larga medida, a instalação inicial da pós-graduação seria feita através deste sistema de financiamento

(Ferreira, 2002, p. 299) Estava em curso uma redefinição gradual, que se desenrolava na prática via atos administrativos (como na citação a seguir, onde temos a Capes como exemplo) cujo objetivo era re-situar as agências no panorama da ciência brasileira.

“Em 1964, a Capes absorveu outros programas do Ministério da Educação, como o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico, o Protec, que destinava recursos ao desenvolvimento das faculdades de engenharia; a Comissão Supervisora dos Planos de Institutos, a Cosupi, destinada a implantar institutos de matemática, física e química. Com isso, a antiga Campanha transformou-se em Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por meio do decreto nº 53.932/64. Através dessa incorporação, a Capes começava a dar os primeiros passos para atuar como uma agência de fomento à pós-graduação, passando a ser subordinada diretamente ao ministro da Educação e Cultura, e orientada por um Conselho Deliberativo que detinha praticamente o poder decisório”. (op. cit.)

As mudanças institucionais promovidas pelo Estado a partir do início da década de 1960, mudanças tais cujo início simbólico pode ser representado pela promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, representam a expressão jurídico-política de um jogo de forças no qual estavam em disputa visões divergentes do papel da ciência e da universidade e suas articulações com interesses econômicos. Neste sentido, a reforma universitária e os seus antecedentes se constituíram em processos de fundamental interesse para as possibilidades de compreensão dos caminhos do ensino superior do período e da gestação das profundas transformações que iriam impactar a pós-graduação na década seguinte.

A LDB de 1961 continha uma idéia que se tornava cada vez mais central nos debates acerca do ensino superior: a autonomia universitária. Tal questão se constituiu em uma das idéias basilares da discussão universitária em sentido amplo, repercutindo tardiamente no Brasil. Se o tema já tinha sido objeto de matéria jurídica anterior (como a Lei Francisco

Campos, de 1931), o artigo 80 da referida LDB aprofunda a questão e afirma a autonomia universitária dos pontos de vista administrativo, didático, financeiro e disciplinar. No caso em pauta, o “uso” da noção de autonomia não está relacionado primordialmente à liberdade de pensamento científico; está em jogo, em grande medida, o poder de controle de recursos burocráticos sobre a atividade universitária. O Conselho Federal de Educação (CFE), órgão que regulamentava a legislação em educação no Brasil foi um dos principais espaços através do qual os embates se desenrolavam.

“O CFE foi instituído pela lei n. 4.024/1961, conhecida como a LDB/1961, e teve a sua instalação no ano de 1962. A discussão, a elaboração e a aprovação da LDB/1961 ocorreram entre os anos de 1947 e 1961. O período de elaboração dessa lei teve como marca principal o acirrado confronto entre os escolanovistas e os católicos. As diferentes posições no período de discussão da LDB/1961 se diferenciavam em relação às seguintes questões: centralização ou não pela União do processo educativo, a defesa da escola pública *versus* a escola privada e a vinculação ou não da educação ao desenvolvimento econômico.”(Rothen, 2008, p. 454)

Os pólos do debate, diretamente vinculados a interesses no campo universitário, eram formados, *grosso modo*, por concepções nas quais o papel e as relações entre universidade, sociedade e Estado eram interpretadas de modo bastante distinto. Esquemáticamente, de um lado havia os defensores da ideia “maximalista” de autonomia, inspirados no “modelo alemão” de universidade, no qual a independência em relação a outros campos sociais ou instituições supostamente era plena. Por outro lado, havia os que defendiam que a universidade (como parte de um subsistema que devia se articular harmonicamente à sociedade em geral), deveria ter controles externos e hierárquicos com vistas à consecução de objetivos determinados exogenamente, ou seja, por outros órgãos estatais. Em termos gerais, estes eram os marcos ideológicos mais amplos que demarcavam as posições nas lutas universitárias.

Conforme descrito anteriormente, a partir da instauração do regime militar foi empreendida uma série de esforços de reestruturação do ensino superior como um todo, envolvendo a pós-graduação. A afinidade esparsa e em certo grau espontânea de parte do setor universitário com o chamado modelo norte-americano de universidade foi convertida, a partir de 1964, em guia de referência para as reformas do ensino superior. A ascensão do regime militar e uma tendência de alinhamento a determinados interesses norte-americanos ocasionou a celebração de um convênio que desencadeou o processo de transformação profunda da universidade: o acordo MEC/USAID. Em termos gerais, este acordo consistia na cooperação entre o citado ministério e a agência USAID, que forneceria o “apoio técnico” e a *expertise* para a avaliação do ensino superior brasileiro e apontaria as prescrições para adequá-lo a um novo padrão.

As observações iniciais dos consultores (ainda em 1963) revelaram, no seu entendimento, uma discrepância entre as instituições educacionais de formação superior e as necessidades econômicas da sociedade brasileira e as perspectivas políticas do novo regime. Na avaliação dos técnicos norte-americanos, os currículos eram rígidos; a maioria dos professores só dedicava umas poucas horas por semana à universidade; faltavam equipamentos nos laboratórios; as bibliotecas eram pequenas, inadequadas e mal organizadas; os edifícios eram mal utilizados; as condições de ingresso eram tão severas que não se chegava a completar as vagas; a grande maioria dos estudantes só freqüentava a universidade uma parte do dia; os livros e outros materiais didáticos eram escassos. (Cunha, 1988, p. 169)

2.2.1 O Parecer 977/65 do Conselho Federal de Educação

No âmbito das ações de governo que tiveram um impacto importante na formação da pós-graduação brasileira, um dos destaques sem dúvida é o parecer do Conselho Federal da Educação nº 977 de 1965. O parecer tem por finalidade primordial a definição conceitual dos cursos de pós-graduação, visando a regulamentação do artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases. Tal definição se fazia necessária no contexto dos esforços crescentes de implementação de um sistema centralizado de pós-graduação, o qual não comportaria a flexibilidade e a autonomia que eram características dos esparsos cursos até aquele período.

Para fins de estruturação de políticas governamentais e auxílios financeiros, considerava-se que “tanto do ponto de vista escolar, como administrativo, seria louvável uma conceituação mais precisa, de caráter mais operacional que doutrinária”. (Infocapes v.7, n. 4 1999, p. 37)

O texto do parecer é bastante claro no que tange aos pontos de partida: o documento é uma solicitação do Ministro da Educação, que requer do CFE uma definição precisa nos marcos de uma determinada concepção de pós-graduação. “O aviso ministerial não se limita a solicitar uma interpretação, mas ainda indica certos pontos básicos em função dos quais seria disciplinada a pós-graduação. Entende o sr. ministro que esses cursos, destinados à formação de pesquisadores e docentes para os cursos superiores, deveriam fazer-se em dois ciclos sucessivos, equivalentes ao de *master* e *doctor* da sistemática norte-americana, fixando o Conselho as exigências mínimas para sua realização e expedição dos respectivos diplomas.” (idem) Fica suficientemente claro que existiam premissas básicas que orientaram os trabalhos do Conselho – considerando o papel dos consultores norte-americanos e as relações consolidadas a partir dos acordos MEC/USAID, o espectro de possibilidades estava circunscrito a um determinado paradigma.

A definição preliminar de pós-graduação, como esperado, tem como base a história e

os conceitos do sistema universitário norte-americano. Como mencionado anteriormente, estas escolhas nada tem de “neutras” ou aleatórias, trata-se de opções políticas a partir de determinados alinhamentos e interesses, ainda que a roupagem técnica da linguagem busque simular algum nível de “objetividade” na abordagem da história do ensino superior e das suas instituições.

Em uma tentativa de “reconstrução histórica”, o CFE define como o “mito de origem” da pós-graduação norte-americana a fundação da Universidade Johns Hopkins, em 1876, sendo esta a instituição que representaria a encarnação do “ideal universitário”, tendo como inspiração a influência germânica no sentido da formação de um espaço destinado não somente à transmissão de saberes constituídos, “mas voltada para a elaboração de novos conhecimentos mediante a atividade da pesquisa criadora”, culminado na pós-graduação, esta caracterizada como “o autêntico nível universitário”, espaço no qual se faz “a pesquisa científica, se promove a alta cultura, se forma o *scholar*, se treinam os docentes dos cursos universitários.” (idem, p. 39)

O projeto de reforma e “modernização” da universidade brasileira destacava para a pós-graduação um papel singular: “O seu objetivo imediato é, sem dúvida, proporcionar ao estudante aprofundamento do saber que lhe permita alcançar elevado padrão de competência científica ou técnico-profissional, impossível de adquirir no âmbito da graduação. Mas, além destes interesses práticos imediatos, a pós-graduação tem por fim oferecer, dentro da universidade, o ambiente e os recursos adequados para que se realize a livre investigação científica e onde possa afirmar-se a gratuidade criadora das mais altas formas da cultura universitária.” (idem, p. 40) É amplamente registrado que as reformas na universidade durante o período militar tinham, entre uma série de outros objetivos, o intuito de “modernizar” os quadros técnico-científicos brasileiros com vistas ao “desenvolvimento”, falando em termos

genéricos.

Não obstante, este tipo específico de ideologia universitária também apresentava outras ramificações: a celebração da gratuidade criadora das mais altas formas de cultura universitária (sic) indica a importação e a incorporação de valores e símbolos próprios das sociedades “avançadas”, que supostamente não limitavam os esforços universitários tão somente na obtenção de conhecimentos com aplicabilidade técnica imediatista e pragmática.

Uma das constatações fundamentais do parecer consiste no entendimento de que a formação contínua de professores universitários só se efetivaria a partir de um sistema sólido de pós-graduação com o funcionamento regular de cursos. Trata-se de uma questão cíclica na qual a causa e o efeito se confundem: sem docentes qualificados é impossível constituir programas de pós-graduação e sem programas de pós-graduação não há como formar professores em qualidade e quantidade adequadas.

Tendo em vista este “dilema”, a recomendação do parecer é inequívoca no sentido de apontar a urgência da implementação de cursos de pós-graduação que atendam aos seguintes objetivos: “1) formar professorado competente que possa atender à expansão quantitativa do nosso ensino superior garantindo, ao mesmo tempo, a elevação dos atuais níveis de qualidade; 2) estimular o desenvolvimento da pesquisa científica por meio da preparação adequada de pesquisadores; 3) assegurar o treinamento eficaz de técnicos e trabalhadores intelectuais do mais alto padrão para fazer face às necessidades do desenvolvimento nacional em todos os setores.” (idem, p. 41)

Os objetivos descritos tem por finalidade a formação de um sistema de pós-graduação auto-sustentável, através de uma política de formação e qualificação docente, prevendo também a prática da pesquisa científica e o desenvolvimento de recursos humanos qualificados para as demandas do mercado de trabalho. Estão abarcadas, portanto, as

principais dimensões de fundamentação e legitimidade social da pós-graduação: formação de professores em alto nível, pesquisa e desenvolvimento científico e qualificação técnico-profissional para o mercado.

As bases conceituais do que seria a pós-graduação *stricto* e *lato* senso, como estabelecidas até o presente, são afirmadas neste parecer. A primeira modalidade é definida, em síntese, como formação de caráter científico no qual é atribuído grau acadêmico, estruturada através de cursos permanentes e sistematicamente organizados; a pós-graduação *lato senso*, por outro lado, é caracterizada por um sentido eminentemente prático-profissional e confere apenas certificado. Todo este conjunto de concepções é fruto de uma determinada orientação, explicitada no texto do próprio parecer:

“Sendo, ainda, incipiente a nossa experiência em matéria de pós-graduação, teremos de recorrer inevitavelmente a modelos estrangeiros para criar nosso próprio sistema. O importante é que o modelo não seja objeto de pura cópia, mas sirva apenas de orientação. Atendendo ao que nos foi sugerido pelo aviso ministerial, tomaremos como objeto de análise a pós-graduação norte-americana, cuja sistemática já provada por uma longa experiência tem servido de inspiração a outros países.” (idem, p. 42)

Buscando conferir maior legitimidade e respaldo para esta opção, o CFE “justifica-se” nos seguintes termos: “Vale assinalar que na Inglaterra, recentemente, o já famoso Robbins Report, que estudou as condições de expansão e aperfeiçoamento do ensino superior britânico, não hesitou em recomendar às universidades britânicas o uso de certas técnicas e processos da pós-graduação norte-americana.” (*ibidem*) O fundamento da legitimação consiste na adoção de uma lógica hierarquizada em termos de relações centro-periferia: simplificadamente, se o modelo norte-americano “serve” para as reformas na Grã-Bretanha, de que modo não poderia “servir” ao Brasil?

O núcleo da “doutrina” do modelo de pós-graduação norte-americana, na interpretação

do CFE, consiste na formação de mestres (*master degree*) e doutores (*Ph.D*), com ênfase nos processos de formação anteriores à elaboração da tese, basicamente cursos e seminários que proporcionem treinamento científico intensivo e exames de línguas estrangeiras, culminado finalmente na apresentação de dissertação de mestrado ou tese doutoral que acrescente conhecimento original para o campo de conhecimento.

A definição dos modelos e princípios estruturadores da pós-graduação, conforme exposto anteriormente, se deu de acordo com uma orientação direta do Ministério da Educação, que delegou ao Conselho Federal da Educação a tarefa de tipificar e analisar as possibilidades de formação de um sistema brasileiro dentro de moldes específicos. Para além das adequações “culturais” relativas à importação de modelos de ensino estrangeiros, se fazia necessária também a articulação dos mesmos aos regramentos jurídicos e à legislação brasileira vigentes.

Neste sentido, uma das preocupações do parecer teve como foco as possibilidades de enquadramento da pós-graduação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de modo a regulamentar o artigo 69 da mesma, o qual versa sobre a pós-graduação. Contudo, por questões de limitação legal, o parecer 977/65 é meramente prescritivo, não possuindo força de lei, pois “no atual regime da Lei de Diretrizes e Bases, qualquer estabelecimento, universidade ou faculdade isolada, poderia instalar cursos de pós-graduação conferindo grau, na forma da definição proposta pelo Conselho, mas sem depender, para isso, da autorização ou reconhecimento. Tal é a situação dos cursos pós-graduados na Lei de Diretrizes e Bases.” (idem, p. 47)

Mesmo sem força legal imediata ou automática, as recomendações do parecer foram se traduzindo de fato no sustentáculo de uma série de preceitos que orientaram as políticas de implementação da pós-graduação no Brasil. Entre estes, destaca-se a recomendação em

relação à criação de programas e cursos de pós-graduação, a qual sugere “princípios doutrinários, critérios e normas operacionais que dirijam e controlem sua implantação e desenvolvimento para evitar que a pós-graduação seja aviltada em seu nascedouro; (...) a ser criada indiscriminadamente, a pós-graduação, na maioria dos casos, se limitará a repetir a graduação, já de si precária, com o abastardamento inevitável dos graus de mestre e doutor.” Já é demonstrada uma preocupação com a situação da graduação, considerada de certo modo fora de controle. A pós-graduação deveria, também por esta razão, se estabelecer como um “enclave de excelência”. Esta recomendação de controle rígido na criação de cursos, ao longo dos anos, se introjetou e constituiu-se em um “dogma” do sistema brasileiro, mesmo sofrendo modificações e redefinições institucionais ao longo das décadas, como a transferência da atribuição ter passado do antigo CFE para a Capes, por exemplo.

Uma das raras questões abordadas pelo parecer sobre a qual não havia um consenso “automático” foi no momento de definição e caracterização do mestrado e do doutorado, em consonância com as concepções já colocadas. Não obstante a adoção preliminar do “modelo americano”, a própria criação da modalidade “mestrado” foi um ponto controverso nas discussões do CFE. “A alegação, tantas vezes invocada, de que esse título (mestrado) não faz parte de nossa tradição de ensino superior não nos parece constituir razão suficiente para ser rejeitado. A verdade é que em matéria de pós-graduação ainda estamos por criar uma tradição.”

Também são mencionados aspectos pedagógico-administrativos, como o sistema de créditos, correspondendo a um determinado número de horas aula, como sugestão de organização dos futuros programas de mestrado e doutorado, a exemplo de algumas experiências já em curso naquele período. Quanto à titulação para o nível de doutorado, apesar do objetivo preliminar de adotar o título de “Ph.D.”, considerou-se que “esse título não

teria ressonância em nosso ambiente universitário, havendo já universidades como a de São Paulo, onde se concede regularmente o doutorado em ciências, é preferível não adotar o Ph.D.” (idem, p. 49)

Em que pese as orientações políticas e as escolhas adotadas para a instituição de um sistema federal de pós-graduação, não seria possível fazer tábula rasa das experiências e do acúmulo existente, ainda que esparso e pouco articulado. De algum modo, este acúmulo e os setores universitários a ele relacionados deveriam ser “integrados” ao novo processo em algum nível, considerando as dinâmicas do campo profissional e a própria política universitária.

Dentre as principais recomendações e conclusões do “Parecer Sucupira”, destacamos as seguintes:

1. a pós-graduação *strictu senso* possui dois níveis de formação: mestrado e doutorado. Embora hierarquizados, o mestrado não é condição indispensável para o acesso ao doutorado;
2. “Do candidato ao mestrado exige-se dissertação, sobre a qual será examinado, em que revele domínio do tema escolhido e capacidade de sistematização; para o grau de doutor requer-se defesa de tese que represente trabalho de pesquisa importando em real contribuição para o conhecimento do tema.”;
3. “O programa de estudos do mestrado e doutorado se caracterizará por grande flexibilidade, deixando-se ampla liberdade de iniciativa ao candidato que receberá assistência e orientação de um diretor de estudos. constará o programa, sobretudo, de seminários, trabalhos de pesquisa, atividades de laboratório com a participação ativa dos alunos.”;
4. “Conforme o caso, aos candidatos ao doutorado serão confiadas tarefas docentes, sem prejuízo do tempo destinado aos seus estudos e trabalhos de pesquisa.”
5. “Aconselha-se que a pós-graduação se faça em regime de tempo integral, pelo menos no que

se refere à duração mínima dos cursos.” 6. “Os cursos de pós-graduação devem ser aprovados pelo Conselho Federal de Educação para que seus diplomas sejam registrados no Ministério da Educação e possam produzir efeitos legais. Para isso o Conselho baixará normas fixando os critérios de aprovação dos cursos.” (idem, p. 50 e 51)

Como se pode constatar, boa parte destas recomendações, ainda que sem força de lei no momento de sua elaboração, foram incorporadas nos trabalhos futuros de formatação da pós-graduação brasileira. A expressão destes valores se fez presente com mais força poucos anos depois, a partir da formação do grupo de trabalho com vistas à reforma universitária. As deliberações deste grupo resultaram na consagração jurídica de um determinado conjunto de concepções e relações de força, exprimindo as lutas e jogos desenrolados principalmente entre o campo da política, nas condições de um regime autoritário, e o setor científico e universitário.

2.2.2 A reforma universitária

No contexto das profundas transformações do ensino superior gestadas na década de 1960, destaca-se ainda o processo da chamada “reforma universitária”, que teve impactos profundos no sistema com conseqüências importantes para a pós-graduação. Tendo por base todo o acúmulo de diagnósticos e avaliações do ensino superior produzidas na década, em especial àquelas após a implantação do regime militar, a formação do grupo de trabalho para elaboração de relatório e projeto de lei de reforma seguia o mote da inserção do ensino superior no fulcro do “Brasil potência”.

A instalação do grupo se deu a partir da nomeação de uma comissão de “notáveis”, ligados ao setor, composta por 11 integrantes e prevendo a participação de dois estudantes

universitários, totalizando 13 membros, presidida pelo ministro da Educação e contando com representantes do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda. Como é sabido, no período 68/69 houve um recrudescimento da repressão do regime e o movimento estudantil era um dos focos de oposição. Neste ambiente político, o convite à “comunidade estudantil” constituía uma formalidade, e o projeto de reforma universitária proposto pelo governo foi duramente combatido pelo movimento estudantil.

“Não obstante os esforços empreendidos, não foi possível assegurar a participação dos estudantes. Por decisão tomada logo na primeira sessão, o Senhor Ministro da Educação telegrafou aos Presidentes dos Diretórios Centrais de todas as Universidades, solicitando a apresentação de listas de nomes a fim de que o Senhor Presidente da República indicasse dois estudantes para compor o Grupo, na forma prevista pelo Decreto que o criou. Infelizmente o apelo não teve a acolhida desejada (...) Embora os estudantes não houvessem participado oficialmente, membros do Grupo de Trabalho mantiveram contatos informais com áreas estudantis.” (Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, pág. 9)

O projeto de lei foi estruturado nos seguintes eixos temáticos: forma jurídica, administração e estrutura da universidade; organização dos cursos e currículos e articulação com o ensino médio; formação, carreira, regime de trabalho e remuneração do corpo docente; participação do estudante na vida universitária e na administração da instituição; criação de uma superestrutura destinada à pesquisa avançada e formação de docentes; expansão do ensino superior; recursos para a educação e mecanismo de financiamento da universidade. Pode-se dizer que o resultado final dos trabalhos foi o fruto de uma sistematização de pareceres já emitidos pelo CFE ao longo da década de 60, ou seja, a reforma universitária se constituiu em uma síntese de “doutrinas” trabalhadas e desenvolvidas a partir da formação do Conselho Federal de Educação, em 1962.

O conhecimento da nominata de integrantes do grupo de trabalho que redigiu o texto da lei de reforma universitária é importante não do ponto de vista individual, mas sim na

medida em que possibilite revelar determinados padrões de alinhamentos, de formação e intermediação de interesses e de relações com o campo político. A partir da reconstituição das redes, dos recursos e das lógicas sociais em jogo nestas dinâmicas, é possível um entendimento e a atribuição dos sentidos que nortearam a ação do grupo de trabalho, que tinha uma atribuição prática.

O decreto que instituiu o grupo de trabalho atribuiu-lhe a missão de "estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país". Os termos do decreto são bastante explícitos e definem uma tarefa concreta e objetiva. "Não se trata, pois, de formular um diagnóstico da presente crise universitária, nem mesmo de traçar os delineamentos de uma reforma, e sim propor um repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade." (idem, pág. 15)

Além da proposta de fornecer prescrições práticas para a reestruturação e expansão universitária, o texto exalta o papel do Estado no sentido de "disciplinar" as relações entre a sociedade e a universidade. "Mas, justamente, porque a Universidade é o ponto de cruzamento de movimentos sociais e de cultura, agente necessário do desenvolvimento, e porque se acha integrada no sistema de forças do qual o Estado deve ser o fator de equilíbrio e direção, sua reforma afeta ao poder público na medida em que se inclui na ordem dos interesses coletivos e do bem comum em geral. Nesta perspectiva, sem prejuízo da autonomia da Universidade, se justifica e, mesmo se impõe a ação estimuladora e disciplinadora do Estado." (idem, p. 17)

Os termos do debate estão colocados claramente: o Estado é a instância que induz e tutela os rumos das transformações na universidade, fundado em um poder político autoritário

aliado a uma propalada qualidade técnica baseada na “competência neutra”, sempre visando ao “desenvolvimento”, fundamento ideológico central (ao lado da “ordem ou “segurança nacional”) da legitimação política do regime autoritário.

Esta afirmação se justifica na medida em que a reforma universitária é entendida pelo governo também como um problema “técnico”, pois “esta (a universidade) tem de ser considerada não apenas em seus aspectos políticos, mas, também, em seus problemas estruturais, funcionais e técnico-pedagógicos.” (idem, p. 18) No contexto desta observação, encontra-se também a seguinte crítica: “mantendo a rigidez de seus quadros e as formas acadêmicas tradicionais, faltou-lhe (à universidade) a flexibilidade necessária para oferecer produto universitário amplamente diversificado e capaz de satisfazer às solicitações de um mercado de trabalho cada vez mais diferenciado. A Universidade, em seu conjunto, revelou-se despreparada para acompanhar o extraordinário progresso da ciência moderna, inadequada para criar o *know-how* indispensável à expansão da indústria nacional” (idem, p. 20)

A citação anterior é paradigmática no estabelecimento da própria idéia de “reforma universitária”, em sentido amplo. A noção de “flexibilização”, de adequação ao “mercado” e à “indústria”, acompanhada do diagnóstico de um descompasso entre a instituição universitária e as “prioridades sociais” é tema recorrente desde então. Genericamente, os planos nacionais de pós-graduação, por exemplo, tem o seu ponto de partida e estruturação temática com base nestas questões. O último PNPG retoma muitos destes pontos de modo bastante enfático, ainda que haja uma redefinição da terminologia empregada - passa-se de demandas da “sociedade industrial” para os desafios do “desenvolvimento sustentável” em um ambiente “competitivo” e em “escala global”.

Em certo sentido, as reformas da década de 1960 e início do anos 70 ditaram a gramática do “pensável” para o ensino superior brasileiro, moldando as possibilidades de

entendimento e ação em relação à formação de políticas públicas, dentro de uma paradigma que se redefine somente em termos, mas que preserva o núcleo ideológico básico.

Também é importante destacar que a formação de certas premissas ideológicas e administrativas básicas do modelo universitário vigente foram gestadas neste período e se encontram formalmente expressas na reforma universitária, como o sistema de créditos, a extinção da cátedra e a criação dos departamentos, a noção de indissociabilidade entre ensino e pesquisa e o regime de dedicação exclusiva para os docentes, entre outras medidas.

Esta novo estilo de “gestão do ensino superior” estava bem articulado com as necessidades políticas do regime no que tange aos grupos dirigentes do setor universitário. A avaliação era de que havia a necessidade de “diversificar” as bases de recrutamento, buscando mesmo “valores humanos” exógenos ao sistema universitário propriamente dito. Na prática, isto se traduziu em um conflito no interior das universidades, resultando em “expurgos”, aposentadorias precoces e perseguições.

“Quanto ao Governo e à administração da Universidade o Grupo propôs um sistema integrado em que houvesse participação mais ampla de membros da comunidade e de quaisquer categorias docentes, de modo a evitar a permanência de oligarquias e estruturas de dominação, dentro da Universidade. Pareceu, assim, ao Grupo de Trabalho, que a administração universitária não deve ser exercida em estado hermético. Ao contrário, a Universidade deve atrair aos seus órgãos de cúpula não só a presença mais robusta de representantes dos alunos como a participação da comunidade. **Às próprias funções de reitores e diretores poderão ser convocados valores humanos que, embora alheios à carreira do magistério, possuam alto tirocínio na vida pública ou empresarial.** Eis o pressuposto que nos inspirou a formalizar disposições a serem executadas com o objetivo de abrir-se a administração das atividades universitárias à participação de quantos brasileiros tenham condições de aprimorá-la.” (idem, grifos do autor, pág. 24)

A mudança política também trouxe consigo, como uma derivação óbvia, uma alteração nos padrões de relação dos setores científicos e universitários com a esfera estatal. Nesta

relação não pode ser minimizada a importância dos conflitos, “tendo culminado tal processo, no início da década de 1970, com a perda do cargo para centenas de cientistas e professores e com o exílio para muitos”. (Schwartzman, 2001, p. 254)

Em relação à nossa questão central, a pós-graduação, vale lembrar que o relator do parecer CFE 977/65, Newton Sucupira, também esteve presente no grupo de trabalho da reforma universitária. O que se constata é que há, fundamentalmente, uma repetição no sentido de reafirmar os diagnósticos, preceitos e prescrições do documento de 1965, enfatizando a responsabilidade e exclusividade da esfera federal de governo nas questões de planejamento, elaboração e implementação de um sistema nacional de pós-graduação, com a criação e financiamento de programas condicionados ao crivo e aprovação de instâncias federais dentro de critérios mais ou menos rígidos, fixados por órgãos como o próprio Conselho Federal de Educação.

Medidas de cunho prático, como a criação do Estatuto do Magistério (que instituiu a obrigatoriedade dos graus de mestre e doutor e doutor para a carreira docente), tinham como finalidade corroborar as concepções apresentadas no Parecer Sucupira, visando ao estabelecimento e fortalecimento de uma idéia de pós-graduação nos moldes do referido parecer.

Em síntese, o relatório do grupo de trabalho da reforma universitária continha um anteprojeto de lei geral, cinco anteprojetos de leis especiais, sete anteprojetos de decretos e quatro recomendações, que em linhas gerais constituíram a legislação que implantou a reforma legal, baseada nas seguintes medidas:

1. Institui Centros Regionais de Pós-Graduação;
2. Aprova programa de incentivo à implantação do regime de dedicação exclusiva para o magistério superior;
3. Estabelece

critérios para expansão do ensino superior; 4. Exclui de plano de contenção as dotações orçamentárias do Ministério da Educação e Cultura; 5. Dispõe sobre a assistência financeira da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino; 6. Manda constituir Comissões de Especialistas para o estudo de diversas questões de ensino e educação.

É importante mencionar que os projetos pertinentes à legislação da educação superior, resultantes do relatório do GTRU, não se converteram automaticamente em decretos-lei, como esperado. Os projetos foram enviados ao congresso para discussão e aprovação, recebendo nesta casa nada menos do que 142 emendas, as quais apenas 16 foram acolhidas integralmente pelo relator. O “pacote” aprovado pela Câmara foi submetido à sanção presidencial, que vetou todas as alterações e restaurou integralmente a proposta original, demonstrando que o envio dos anteprojetos ao Legislativo constituía mera formalidade.

“A Lei n. 5.540/68 é, por um lado, fruto das discussões que se realizavam sobre o modelo de universidade a ser adotado no país, discussões que nortearam a ação do CFE na fase jurisprudencial, como na elaboração dos Decretos-Lei n. 53/66 e n. 252/67, por outro, fruto da vontade dos militares, mediante uma legislação centralizadora, de *imporem* à sociedade civil um consenso sobre o modelo de universidade e diminuir as resistências internas das universidades ao regime militar.” (Rothen, 2008, p. 471)

Conforme já mencionado, não é senão através do “guarda-chuva ideológico” do “desenvolvimento”, nos parâmetros do regime, que podem ser compreendidas inicialmente o conjunto de ações governamentais para a estruturação do ensino, da ciência e da tecnologia no Brasil, com fortes implicações para o sistema de ensino superior e nas interpretações da sua imagem e papel social, em relação à temas centrais da gramática política, como “soberania”, “desenvolvimento”, etc. “Destaca-se aqui uma mudança qualitativa importante na

compreensão do papel que a ciência e a tecnologia exercerão na busca de uma autonomia nacional. De fato, esta autonomia não era mais perseguida; procurava-se agora a modernização do parque industrial e sua integração ao sistema produtivo internacional. Já não havia mais espaço para a política nacionalista”. (Nunes, 1990, p. 270)

Em outras palavras, já não se tratava mais da produção de “saberes independentes” ou “autônomos” em relação aos demais países, dentro de um processo lento, constante e gradual, baseado na tentativa e erro: “a prática de queimar etapas no processo de desenvolvimento não enfrentou obstáculos de importância, terminando por provocar a agudização da dependência do país com relação ao exterior”. (*op. cit.*)

“Quando os organismos e programas de ciência e tecnologia começam a ser lançados nesta fase, encontram três tipos de tendências no meio universitário. Um grande número opta desde logo pelo rechaço, seja partindo para o exterior para trabalhar, aproveitando para completar a sua formação, ou simplesmente exilando-se, ou mesmo, permanecendo no Brasil, porém dedicando-se politicamente contra o regime. Outro grande grupo se mantém indiferente, enclausurando-se em seus departamentos ou institutos para levar adiante seus próprios projetos. Alguns, finalmente, aderem às novas políticas ao lado dos que o fazem por puro oportunismo, mesmo sem ter muito a dar, mas muito a lucrar” (Cordova, 1986, p. 21)

Considerando as particularidades de cada área de produção de conhecimento, é impossível categorizar de modo preciso o impacto inicial do regime militar no setor científico como um todo. É preciso levar em conta a lógica interna das lutas universitárias, os critérios hegemônicos definidores da ciência legítima em ação e a consequente hierarquização nas formas de poder e reconhecimento científicos - dados de apreensão extremamente complexa e ao mesmo tempo fundamentais para a análise - através dos quais se formam as diferentes possibilidades de tomada de posição. É neste espaço de posições que se articula e se define a relação entre os campos científico e político. Os alinhamentos ou oposições, o acesso ou a exclusão aos financiamentos e programas governamentais e seus respectivos canais de decisão

guardam relação com as regras mais ou menos específicas do jogo travado pelos atores que transitam no campo científico. Em outras palavras, uma determinada posição no âmbito do espaço científico/universitário condiciona os posicionamentos e a relação com o mundo político.

Ao mesmo tempo em que ocorria a repressão a determinados segmentos ou indivíduos ligados às universidades e à ciência, foram sendo criados, ao longo da década de 60, conforme já mencionado, uma série de órgãos e fundos de financiamento que deram o suporte inicial à pós-graduação. A (aparente) “contradição entre estas políticas e as simultâneas medidas de repressão refletia, em boa medida, a ausência, por parte do governo central, de qualquer política definida em questões de ciência e educação, falha essa que conduziu a decisões baseadas em uma divisão de esferas de influência dentro da burocracia do Estado” (Schwartzman, 2001, p. 254 e 255).

“Repressão” e “expansão”, simultâneas, não representam necessariamente uma contradição. No caso em pauta, a formação de instituições e de políticas governamentais para educação, ciência e tecnologia vinha ao encontro de certas concepções hegemônicas e de interesses articulados entre a esfera de governo e a esfera científico/universitária, em detrimento de outras posições, quer fossem elas formuladas em termos de oposição política ou de divergência científica. A questão central que Schwartzman apresenta (*op. cit.*) diz respeito a uma ausência, ou “falha”, na definição de uma política para a ciência, que teria deslocado o poder decisório para supostos “segmentos burocráticos” do Estado.

Em um primeiro momento, fica subjacente a idéia de que havia duas lógicas de ação antagônicas, e, por consequência, mutuamente excludentes: por um lado, a agenda política, vinda “de cima”, cujo mote central era a repressão; por outro lado, o conjunto de interesses mais ou menos difusos que, aproveitando as “brechas” nas cadeias de decisão, atuava no

sentido de ampliar os recursos e o espaço da ciência nas políticas públicas. Entretanto, não há descontinuidade ou oposição: simultaneamente ao aprofundamento de medidas de repressão política, desenvolviam-se mecanismos de expansão universitária, tendo em vista a noção geral do papel da educação e da ciência no quadro normativo do regime militar e a relação política que a partir daí se estabeleceu com os setores científicos e universitários.

3 PÓS-GRADUAÇÃO ONTEM E HOJE: ESTRUTURAÇÃO, PROGRAMAS E INVESTIMENTO

“A partir dos anos 90, a Capes configura-se nitidamente como a principal agência do sistema nacional de pós-graduação. Sua credibilidade institucional tornou-se evidente no momento de sua efêmera extinção durante o governo Collor, quando ocorreu uma ampla mobilização da comunidade científica nacional e dos quadros técnicos da própria agência, em defesa de sua permanência. Em função do profundo enraizamento da comunidade científica na Capes, sua existência não só foi mantida, como a agência se transformou em fundação, adquirindo maior flexibilidade administrativa e orçamentária na condução de suas iniciativas”. (Martins, Carlos Benedito. Balanço: o papel da Capes na formação do sistema nacional de pós-graduação. In: Capes, 50 anos)

3.1 A reestruturação da Capes

No conjunto das reformas e transformações institucionais ocorridas no campo do ensino superior no final dos anos 60 e início dos anos 70, destaca-se a redefinição do papel da Capes no sistema. Fundada em 1951 com sede no Rio de Janeiro, em 1974 a agência é transferida para Brasília, e apenas 25% dos funcionários acompanha a mudança. Esta reestruturação ampla incluiu a contratação de pessoal e a aproximação da Capes com os Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, resultando na formação de políticas em consonância com as diretrizes e prioridades do núcleo do poder central.

É fundamental destacar que nos primeiros dez anos do regime militar a Capes teve nada menos do que oito presidentes, na época chamados de diretores executivos¹². Poucos dias após o golpe militar em abril de 1964, Anísio Teixeira e Almir de Castro são afastados da Capes, por razões óbvias de orientação política divergente. Em maio, a agência é integrada

¹² 1964-1966: Suzana Gonçalves; 1966: Mario Werneck de Alencar Lima; 1966-1967: Gastão Dias Veloso; 1967: Nelson Brandão Libânio; 1967-1969: Mario Werneck de Alencar Lima; 1969: Nelson Afonso do Valle Silva; 1969: Jeferson Andrade Machado de Gois Soares; 1969-1974: Celso Barroso Leite

por decreto ao Ministério da Educação e Cultura, e é “convocada” para a diretoria a professora Suzana Gonçalves¹³, vinculada à PUC/RJ. “Foi o presidente que me indicou, foi assim que fui parar na Capes. Eu estava na PUC/RJ, e quando a coisa chegou aos meus ouvidos, foi como uma ordem peremptória: vá lá e tome posse. Durante todo o tempo tive que lidar com um personagem meio misterioso, uma espécie de *olheiro* do SNI (Serviço Nacional de Informações) – eles estavam em todos os ministérios. No governo Castelo Branco o *olheiro* também era professor, uma pessoa que me dava impressão de ser muito equilibrada e nunca permitiu absurdos e intromissões indesejáveis.” (depoimento de Suzana Gonçalves. In: Capes, 50 anos)

O recrutamento da nova diretora da Capes, baseado em critérios de parentesco e trajeto social, se deu em um período de indefinição e incerteza nos grupos dirigentes no regime militar: não havia uma clareza acerca da função e da conveniência da própria manutenção da Capes. Para além dos discursos, é evidente que os expedientes e repertórios utilizados pelo regime - como a questão do “olheiro” antes mencionada - era considerada legítima e aceitável como recurso administrativo e político por aqueles que compunham as bases sociais de recrutamento para ocupação de postos no governo, dado que a função era desempenhada por “pessoas muito equilibradas”.

Em relação à questão orçamentária, a Capes naquele período não contava com recursos fixos (próprios ou oriundos de fundos), uma vez que o órgão não possuía força política ou burocrática e as suas atribuições eram fracamente estabelecidas. A partir de 1965, a situação no que tange aos aspectos financeiros se alterou, especialmente a partir de convênios ou auxílios de instituições internacionais, com destaque para as norte americanas Fundação

¹³ Nascida em Santa Luzia (MG) em 1914, possuía vínculos familiares com a esposa do Presidente Castelo Branco. Com o fim do Estado Novo (1945), começou a militar na Ação Católica, ministrando aulas nos cursos do Instituto Feminino, vinculado à PUC/RJ. Lecionou no Colégio Jacobina e no Instituto Santa Úrsula e assessorou a reitoria da PUC na divulgação das atividades da universidade e em publicações da imprensa católica. (Capes, 50 anos)

Ford e Fundação Rockefeller. A distribuição dos recursos era assimétrica e revelava claramente as opções do regime, privilegiando “ciências exatas e tecnologia, que englobava também a parte de agricultura. E um percentualzinho, só para não dizer que não havia nada, para as ciências humanas e sociais; foram sempre as preteridas. É a tal história: é a imposição, a urgência do país, não por que que reclamar” (idem)

Suzana Gonçalves tinha o perfil adequado considerando a conjuntura política. Em um momento de reestruturação geral, as políticas e a parte “doutrinária”, na qual se buscava a redefinição da inserção e atuação da instituição, o Conselho Superior ganhou força, em detrimento da diretoria.

“Suzana Gonçalves tinha prestígio, porque era prima da falecida esposa do presidente Castelo Branco, d. Argentina, e irmã de Elisinha, então casada com Válter Moreira Sales. Apesar de muito culta, tenho a impressão de que ela não tem pós-graduação formal. Na PUC, onde teve posições importantes, sempre ocupou cargos administrativos, nunca acadêmicos: montou os departamentos e depois foi diretora da Biblioteca Central. Na Capes, ela foi uma diretora-executiva mais operacional, menos formuladora. E quem definia a política da casa era o Conselho, que tinha grande poder.” (depoimento de Lindolpho de Carvalho Dias. In: Capes, 50 anos)

A mudança no comando da Capes praticamente coincide com a mudança na Presidência da República: a troca de Castelo Branco por Costa e Silva implicou diretamente na Capes. “Os maus vezos ainda continuaram a existir no Brasil, não é porque houve a Revolução que tudo mudou; ainda havia aquela tentativa de comércio entre os mais poderosos. O presidente Castelo Branco, do meu ponto de vista, tinha uma vocação realmente democrática, mas foi praticamente deposto pelo general Costa e Silva e a turma da caserna. Enfim, houve um fechamento do regime político, as coisas se alteraram, e eu não estava me sentindo confortável naquele posto”. (depoimento de Suzana Gonçalves. In: Capes, 50 anos)

O depoimento é elucidativo no sentido em que expõe, em primeiro lugar, os métodos e

critérios de recrutamento de dirigentes, baseados fundamentalmente em vínculos pessoais com a manutenção dos quadros dependendo das relações de poder, ao menos no caso em pauta. Em segundo lugar, explicita a heterogeneidade do regime militar, visto de dentro como dividido entre a ala “democrata” e a “linha dura”.

Entre meados de 1966 e 1969 a Capes passou por uma fase de diretores interinos. O maior esvaziamento do cargo neste período é fato indicativo da verticalização e da necessidade do regime de impor as suas diretrizes e objetivos para a instituição. O fato de ter havido alta rotatividade no cargo de diretor, a despeito das leituras correntes, em nada aponta para uma situação de “crise” ou “enfraquecimento institucional” neste período, muito ao contrário no caso em questão, somente é indicativo de que a agência estava sendo administrada conforme parâmetros menos convencionais, com o poder decisório transferido para o Conselho Deliberativo, controlado pelo próprio ministro da educação.

Em 1969, assume um diretor que rompeu este padrão, ao menos no que tange à continuidade no cargo, e permanece até 1974. Ao contrário de Suzana Gonçalves, Celso Barroso Leite contava com larga experiência no setor público. Nascido em Santo Antônio de Pádua (RJ), era formado em direito e jornalismo, profissões que não chegou a exercer de fato. A titulação teve pouco impacto em sua trajetória profissional, desenvolvida como funcionário de diversos órgãos como o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) e posteriormente o Ministério da Previdência e o Ministério do Trabalho, após a sua atuação na Capes como funcionário (1957-64) e como dirigente (1969-1974). O seu trânsito no setor público, antes e depois de suas passagens pela Capes foi intenso, usualmente relacionado à órgãos nos quais Jarbas Passarinho (homem forte do regime, governador do Pará, ministro do Trabalho em 1967, signatário do AI-5 em 68, ministro da Educação e Cultura em 1969) tinha influência.

Em sua primeira passagem na Capes, Celso Barroso ocupa um cargo burocrático de escalão intermediário, sem qualquer contato com a formação de diretrizes ou políticas para o órgão. Com perfil executivo e operacional, o novo diretor era o homem de confiança do Ministério da Educação.

“Eu me considerava principalmente um administrador, porque não sou especialista em educação. É claro que às vezes vinha um projeto com o qual eu não concordava, mas não me recordo de ter participado de discussões no MEC sobre as políticas para a Capes. Eu era um executor, cuidava da administração; a política mais geral já chegava pronta para nós.” (depoimento de Celso Barroso Leite. In: Capes, 50 anos)

Sobre Suzana Gonçalves, afirma que a mesma fora “convidada (para a Capes) porque era prima da falecida mulher do presidente Castelo Branco, uma indicação pessoal”. Apesar de afirmar que a Capes, após o seu retorno “não havia mudado nada, nenhuma mudança radical” e tentar neutralizar os aspectos políticos das transformações da Capes ao alegar que “Eu já tinha certa idade, mas nunca tive muita sensibilidade política; não avaliava bem a questão, embora tivéssemos muitos contatos políticos na Capes”, reconhece que o “ambiente” na agência estava alterado, e que haviam tensões latentes, exemplificando: “Só tive problemas uma vez, em razão de um mal-entendido. A gente sempre fazia uma festazinha de Natal, mas alguns funcionários não quiseram comemorar junto. Nem tomei conhecimento, porque não queria brigar com ninguém e nem ligo muito para essas festas.” (idem)

Em relação às transformações nesta gestão, destaca-se a mudança na composição do Conselho Deliberativo, antes composto majoritariamente por representantes de órgãos de governo. Em junho de 1970, o Decreto-Lei 66.662 determinou, por via estatutária, a representação majoritária da área acadêmica no Conselho. A transcrição do relato a seguir, apesar de extenso, justifica-se por ser ilustrativo acerca do funcionamento do Conselho e dos padrões de relações estabelecidas.

“O grosso do Conselho Deliberativo passou a vir formalmente da área acadêmica, quase todos professores universitários. Ainda me lembro de muita gente do Conselho. Vicente Sobrino Porto, meu amigo já falecido, era professor da Faculdade de Direito de Niterói. Amadeu Cury é meu amigo até hoje. José Válter Bautista Vidal, que conheço bem, é um baiano ultranacionalista e vinha da física nuclear. Horácio Kneese de Melo era diretor da Escola Paulista de Medicina e presidiu o Conselho durante muito tempo. Carolina Paixão Tavares foi secretária do prof. Anísio Teixeira e depois ficou com a prof.^a Suzana, hoje são amicíssimas; era funcionária administrativa. Orlando de Magalhães Carvalho era advogado e professor de direito na Universidade Federal de Minas Gerais, onde chegou a reitor. Hélio Bernardi, diretor da Faculdade de Farmácia da Universidade Federal de Santa Maria (RS), ficou muito meu amigo; sua mulher, d. Antonieta, também, porque gostava de poesia e eu sabia de cor um soneto de um poeta da sua terra. Edrísio Barbosa Pinto era um político hábil, proprietário de uma faculdade de odontologia em Pernambuco. Ele indicava pessoas para receber bolsas, manobrava, me atropelava; era muito esperto. Maria Aparecida Pourchet Campos era de São Paulo, não me lembro se da área de odontologia ou de medicina. Eduardo Faraco, já falecido, era professor de medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e médico particular do general Médici.” (idem)

Uma das metas da reforma universitária era a criação de centros regionais de pós-graduação, integrando universidades a partir de programas de mestrado e doutorado em cooperação. Uma das iniciativas neste sentido foi a criação do Centro Regional Sul de Pós-graduação, reunindo seis universidades dos três estados: UFRGS, PUC, UFSM, no Rio Grande do Sul; UFSC e PUC no Paraná; e PUC em Santa Catarina. A partir desta experiência, foi feito um “catálogo” da pós-graduação no Sul, e com base neste levantamento, o Departamento de Assuntos Universitários do MEC decide implementar um “censo” da pós-graduação em todo o Brasil.

O trabalho seria realizado pela UFRGS, sob a coordenação de Darcy Closs¹⁴. O levantamento apontou para a existência de 361 cursos de mestrado e 131 de doutorado. Tal pesquisa serviu de subsídio para uma “nova geração” de consultores do USAID, “que

¹⁴ Nascido no RS, formado em Geociências pela UFRGS em 1955 e pós-graduado na Alemanha. Foi coordenador do Centro Regional Sul de Pós-graduação e presidente da Capes entre 1974-1979.

concordou em apoiar, em 1972, a vinda de três especialistas dos Estados Unidos: David R. Deener, da Universidade de Tulane; John M. Hunter, da Michigan State University, e D.C. Spriestersbach, de Iowa. Eles se engajaram no exame dos dados que estávamos levantando e, ao mesmo tempo, tentaram preparar uma previsão de custos, pois David Deener era pró-reitor administrativo especializado em custos. Em seu relatório ele mostra quanto custaria montar um mestrado em ciências humanas, “em engenharia etc.; a mesma análise foi feita para o doutorado.” (depoimento de Darcy Closs. In: Capes, 50 anos)

As relações entre Darcy Closs e o Departamento de Assuntos Universitários foram se aprofundando especialmente no período entre 1972 e 1974: “Entre 1972 e 1974, eu ia quinzenalmente ao Departamento de Assuntos Universitários, em Brasília, onde permanecia alguns dias. O diretor-adjunto do DAU, Linaldo Cavalcanti, coordenava um grupo de acadêmicos que formavam o *think tank* do MEC: eu participava do grupo, juntamente com o prof. Stemmer, que vinha de Florianópolis, o prof. Almiro Blumenschein, que vinha de São Paulo, entre outros (...) Considero minha nomeação uma decisão absolutamente técnica, consequência natural das atividades que vinha desenvolvendo nos anos anteriores, em Porto Alegre e como consultor junto ao MEC em Brasília.” (idem) Deste modo, em 1974, Darcy Closs chega à presidência da Capes, justamente em um período em que os aportes orçamentários para a agência aumentavam em ritmo intenso e a pós-graduação inicia seu momento de efetiva expansão.

A crescente posição de “liderança” da Capes no sistema e os estilos de administração e articulação dos interesses geraram situações de divergência e conflito entre representantes de outros estratos do setor científico e universitário. Lindolpho de Carvalho Dias, professor de engenharia da UFRJ com longa circulação no CNPq¹⁵, avalia o processo de transformação da

¹⁵ Esteve ligado ao órgão desde 1956, do qual foi membro do Conselho Deliberativo (1972–75; 1989–90 e 1993–98), vice-presidente (1979–80) e presidente (1993–95).

Capex, a partir da sua transferência para Brasília, nos seguintes termos:

“Acho que as mudanças foram mais produto da época do que propriamente da ação do Darcy [Closs], que nem sempre é habilidoso. Teve boas idéias, certamente com boas intenções, mas não raro confundia as coisas. Na Capex, tinha embates terríveis. O Darcy era muito autoritário, muito cioso de sua competência, nesse aspecto de formulação. É um trabalhador obcecado, então tocava as coisas, como aliás, também era a Suzana, uma trabalhadora de tempo integral. Apesar de ter maior experiência em pesquisa do que ela - não é uma crítica, também não trabalhei muito em pesquisa - o Darcy supervaloriza um pouco seu doutorado na Alemanha. É alemão e pensa em alemão: uma vez, peguei-o em flagrante num restaurante - quando o garçom trouxe a conta, ele conferiu somando em alemão!” (depoimento de Lindolpho Dias de Carvalho. In: Capex, 50 anos)

A construção dos princípios legitimadores do papel destes novos “gestores” na articulação de interesses, era, evidentemente, controversa no âmbito do setor. Aspectos sócio-culturais (origens sociais, trajetões escolares, etc.) e idiossincrasias pessoais jogam um papel fundamental na formação das alianças e afinidades, e também na formação das hierarquias e princípios de recrutamento e nos sistemas de sanções e recompensas em jogo.

A dicotomia entre “fomento individual *versus* fomento institucional” era outro ponto firmado como objeto de divergência, e que expunha a diferença de paradigma e de atuação entre Capex, CNPq e Finep. Os embates tinham como pauta o questionamento de qual modelo seria mais adequado, *grosso modo*, a concessão de bolsas a indivíduos ou programas. Apesar do discurso persistente na afirmação da complementariedade, encontrava-se subjacente um sentido de competição e afirmação de uma ou outra forma de financiamento. “Existe uma disputa burocrática permanente, um eterno ruído de fundo (...) atualmente (em 2001) o CNPq não manda ninguém para o Conselho Superior da Capex, fica um banco vazio ou, quando manda, é um técnico terceiro escalão.” (depoimento de Reinaldo Guimarães¹⁶. In: Capex, 50 anos)

¹⁶ Formado em medicina, exerceu diversas funções no CNPq e foi diretor da Finep entre 1985 e 1988.

Enquanto o CNPq e a Finep tinham uma relação mais estreita com os pesquisadores, especialmente nas áreas tecnológicas, a Capes inseria-se em uma outra perspectiva:

“A Capes sempre teve a preocupação de criar um sistema. Teve, por exemplo, um papel importante no incentivo à criação das Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação nas universidades e no fortalecimento da organização da atividade de pesquisa dentro das universidades. Isso gerava certa tensão, porque na época havia uma idéia de que o sistema universitário era arcaico, lento, um sistema que dividia os recursos entre quem merecia e quem não merecia, de modo que passar pela burocracia da universidade era uma maneira de dispersar os recursos. Enquanto o CNPq preferia ir direto ao pesquisador ou ao líder do grupo, a preocupação da Capes, como agência do Ministério da Educação, era pensar o conjunto.” (idem)

Neste sentido, tomemos a afirmação de Darcy Closs: “A primeira grande modificação que introduzi foi acabar com a distribuição individual de bolsas; o processo passou a ser institucional, evitando a fragmentação dos investimentos.” (Capes, 50 anos) O médico gaúcho Eduardo Krieger, formado no RS em 1948 e com uma longa trajetória profissional na Universidade de São Paulo, entendia a questão de modo diverso:

“Não pode, sou absolutamente contra [o financiamento institucional]. Para mim, as bolsas deveriam ser entregues ao orientador, claro que dentro de um pacote para o curso, mas o curso é formado por indivíduos, por orientadores; é isso que precisaríamos começar a fazer. Hoje já temos elementos para fazer uma avaliação semestral, anual dos orientadores. Com a informática, não há problema nenhum para eu saber se ele realmente está cumprindo ou não sua função de orientador, se continua sendo um bom pesquisador ou não. Isso é que eu achei que precisava ser reformulado, não podia mais continuar essa avaliação de cursos, e sim do que está dentro daquele curso.” (depoimento de Eduardo Krieger. In: Capes, 50 anos)

Vale destacar que as tomadas de posição – no caso, a preferência entre financiamento “institucional” ou “individual” - dos agentes não se constroem “no vazio”, isto é, elas estão vinculadas em seus sentidos com espaços sociais específicos, os quais condicionam interesses e preferências. O depoimento anterior pode ser analisado à luz do espaço que o entrevistado

ocupa no setor universitário. Sabe-se que a USP, a partir de uma série de experiências e intercâmbios com pesquisadores do exterior, foi a primeira instituição a estabelecer um certo padrão de qualidade e consolidação universitária, o que resultou em alguns cursos de pós-graduação e pesquisa científica. Tendo sido fundada na década de 1930 no estado de São Paulo, a sua estruturação seguiu um modelo que guardava pouca relação com o paradigma adotado pelo regime militar para estruturação da rede de universidades federais.

Se para os estabelecimentos de ensino superior sob jurisdição federal estava sendo feita uma profunda reestruturação e “requalificação” do corpo docente, a USP até certo ponto estava insulada neste processo. Os processos de criação e de posterior fortalecimento dos cursos de pós-graduação que precisavam ser criados no projeto do governo militar previam uma indução intensa das agências de fomento, e esta indução, em cursos novos, não encontraria respaldo se a modalidade de financiamento fosse do tipo individual, daí a importância da “instituição”.

Para uma universidade como a USP, que centralizava o acúmulo e a “excelência”, baseada em catedráticos, o que importava eram os “indivíduos”, os “orientadores”. Além disso, certas áreas do saber (ciências biológicas, por exemplo) já experimentavam razoável estruturação, se comparadas com outras áreas; para estes segmentos, o fortalecimento de “programas” não fazia sentido, já que o foco que interessava consistia no modelo de investimentos nos indivíduos “merecedores”, ou seja, que já apresentavam inserção e produção científica.

A partir da segunda metade da década de 70, a Capes assume um novo papel institucional no sistema, que é considerado atualmente como a sua atribuição principal: a avaliação da pós-graduação e o credenciamento de cursos novos. A sua implementação se deu através de um processo que evidenciou o conflito e as relações de força nas relações

universitárias. O método introduzido pela Capes para esta atribuição foi via formação de comitês de assessoramento e avaliação, compostos por integrantes do setor universitário.

“Durante o estágio feito nos Estados Unidos em 1972, visitando as seis agências de credenciamento regional e algumas agências de credenciamento de áreas profissionais, consolidou-se minha experiência positiva da análise dos processos de credenciamento feito pelos *peer committees*, os comitês de assessores. Através dos Comitês, a Capes fixou um critério nacional, válido para todas as áreas. Estes critérios gerais eram adaptados pelos Comitês por área, mas todos eram baseados em indicadores mínimos: qualificação do corpo docente, produção científica, número de créditos (360 horas de disciplinas), além da análise de cópias das dissertações ou teses.” (depoimento de Darcy Closs. In: Capes, 50 anos)

No contexto de um regime autoritário, este modelo conferia um grau mínimo de autonomia e fortalecimento de regras, lógicas e critérios de controle burocrático da universidade. Contudo, houve questionamentos quanto à legitimidade da Capes e de seus dirigentes para conduzir os processos de avaliação. Certos setores entendiam a avaliação, nos métodos propostos, como uma interferência indevida na autonomia institucional das universidades.

“Essa história (da avaliação) ainda não foi escrita em detalhes, mas sabe-se que as primeiras experiências de avaliação pela Capes ocorreram em 1977, ainda não vinculadas ao fomento, isto é, aquilo que o programa recebia da Capes não dependia de ter sido avaliado. Consta — e não sei o que há de folclore ou de verdade, acredito que tenha muito de verdade — que até 1981 a Universidade de São Paulo não mandava uma informação sequer para a Capes; simplesmente, negava-se a preencher formulários e a submeter-se ao processo de avaliação. Em 81 houve a decisão de só conceder bolsa a quem mandasse os formulários solicitados; rapidamente, a USP passou a mandar.” (depoimento de Reinaldo Guimarães. In: Capes, 50 anos)

Neste tipo de conflito, é impossível decompor o sentido “técnico” da ação de seus sentidos políticos, ou seja, as ações de recusa de participação na avaliação significavam a

negação simultânea da capacidade da Capes em “avaliar”, sob a perspectiva da legitimidade científica e também sob a ótica da legitimidade política, relacionada à formação de hegemonia e consensos. Em que pesem os mecanismos de inserção do setor científico na gestão da Capes, as concertações se davam, em última instância, no âmbito de uma ditadura militar, ainda que a mesma se encontrasse em uma fase mais branda. Aliado a isso, e talvez mais importante, era o fato de que certas instituições ou segmentos do campo escolar haviam sido forjados em outras “tradições”, em grande medida irreconciliáveis com as orientações e práticas que norteavam as ações dos grupos universitários que estavam mais próximos da formação e gestão das políticas do setor.

É importante que se ressalte o reconhecimento das diferenças internas no âmbito das lutas universitárias. O tom geral das análises e interpretações acerca da formação do sistema de pós-graduação no Brasil tende a “louvar” a especificidade da experiência brasileira, com a ideia subjacente de que havia uma homogeneidade de interesses e visões, desconsiderando, por exemplo, o peso dos trajetos escolares e profissionais como fator de diferenciação. A avaliação da Capes, nos momentos iniciais da sua criação, enfrentou resistências conforme mencionado na citação anterior, e a USP não foi um caso isolado.

“Em 75, na primeira rodada de avaliação, um número considerável de cursos negou-se a preencher os formulários enviados. Formulários que solicitavam dados absolutamente corriqueiros: número de doutores, disciplinas dos cursos, número de alunos admitidos anualmente, número de diplomados — isto é, o fluxo anual —, cópias de meia dúzia de dissertações ou teses, produção científica individual dos professores. Enfim, o normal, que se faz até hoje com qualquer curso de pós-graduação. Esse era o material que os Comitês de Assessores examinavam, resultando na classificação e distribuição de cotas de bolsas.” (depoimento de Darcy Closs. In: Capes, 50 anos)

Contudo, é sabido que sem o apoio sistemático dos setores governamentais que injetavam recursos (Finep, como gestora do Fundo de desenvolvimento científico e tecnológico, e BNDES, ambos atuando através do respaldo dos Ministérios da Fazenda e do

Planejamento) na ampliação da pós-graduação, o sistema não teria se desenvolvido do ponto de vista material, ou seja, as lutas e jogos entre os setores envolvidos se desenrolariam como um processo simbólico desprovido de conteúdo material, elemento fundamental de uma política pública.

Quanto às estruturas burocrático-administrativas, a Capes foi caracterizada ao longo da sua história por certas singularidades, no contexto do Estado brasileiro. Não é nossa intenção uma exposição detalhada ou mesmo linear, do ponto de vista cronológico, das transformações ocorridas e das principais características do modelo administrativo e do corpo técnico da Capes, mas é importante que se abordem alguns pontos em relação a essa questão.

Já é lugar comum a afirmação de que a Capes, desde a sua formulação inicial com Anísio Teixeira, sempre contou com um quadro de funcionários qualificados e eficientes, como reiterado em diversas passagens na publicação que “celebra”, através de depoimentos, os 50 anos da agência. Além da qualificação pessoal, o “modelo organizacional” seria outro elemento facilitador, estruturado de modo a evitar a sobreposição de processos e atribuições, dinamizando as rotinas e evitando a burocratização. As relações em cooperação entre funcionalismo e o setor universitário também seriam um dos fatores explicativos para o “sucesso” da Capes. A crença (e a sua difusão) em tais atributos, não usuais no aparato estatal, consolidou uma auto imagem que foi retransmitida e teve grande influência não só nas análises sobre a Capes em particular, mas também em relação à própria pós-graduação como um todo, que se tornou uma experiência bem sucedida graças, entre outros fatores, ao fato de ter na Capes uma agência “enxuta e eficiente”. Usualmente esta interpretação se desenvolve como linha argumentativa em oposição às instituições ligadas ao ensino de graduação, que apresentariam características opostas – fragmentação, hipertrofia e burocratização – causas que explicariam os problemas e as “crises” da graduação.

Entretanto, as leituras divergentes apresentam maior riqueza explicativa, pois enfatizam as dissonâncias e conflitos que caracterizam as dinâmicas do setor. As características “positivas” da Capes são uma questão não só de ponto de vista, mas de colocação e inserção no espaço de posições nas lutas universitárias.

“Hoje, tenho uma visão bem crítica sobre essa assertiva de que a Capes é enxuta, seus funcionários são dedicados, etc. Considero que a Capes tem menos funcionários do que precisa e que essa histórica contenção de funcionários acabou por desenvolver certos vícios internos, de grupos dominantes, muito prejudicial à agência. Ali há grupos pesados, e se a diretoria não tomar cuidado, fica submetida a eles, porque emperram tudo. Como é pouca gente, formam-se feudos dos técnicos: a área da fulana, a área do sicrano. Feudos burocráticos.” (depoimento de Reinaldo Guimarães¹⁷. In: Capes, 50 anos)

A categorização dos padrões burocráticos e operacionais de uma organização é relativa. Um mesmo conjunto de características (número restrito de funcionários, hierarquias leves, etc.) pode ser definida como “enxuta e eficiente”, por um lado; por outro lado, as mesmas características podem ser interpretadas como “insulamento burocrático” ou algo semelhante. As análises pautadas por esta dualidade, “eficiência” ou “burocratização”, fundamentam-se em princípios normativos, partindo de pressupostos valorativos. As idéias de eficiência ou de insulamento trazem consigo todo um sistema de valores e princípios, mais ou menos subjacentes; os fundamentos e a construção destes princípios normativos é que devem ser desvelados.

Como a grande parte das organizações burocráticas, em sentido estrito, a Capes está longe de ser uma instituição uniforme ou homogênea no que tange aos perfis dos seus quadros funcionais. No início da década de 1980, o corpo técnico da Capes “tinha dois estamentos: a geração do Rio de Janeiro, que falava em *repartição pública* e em *servidor*, com uma boa,

¹⁷ Reinaldo Guimarães foi diretor da Finep e assessor especial da presidência do CNPq. Membro do Conselho Superior da Capes entre 1995-1999.

embora pesada, cultura de serviço público; e os acadêmicos que tinham entrado mais recentemente (...) (depoimento de Cláudio de Moura Castro¹⁸. In: Capes, 50 anos)

A crescente diversificação do perfil dos funcionários da Capes, induzida por diversos fatores, entre os quais a transferência para Brasília, torna os jogos e negociações entre cúpula e base mais complexos. Além disto, há o problema da relação com outras instâncias de poder: “o *baixo clero* do MEC conspirou contra mim desde o início, pela minha irreverência e meu desamor pelas liturgias da burocracia (...) fiquei dois anos e meio; descobri que a burocracia é incompetente até para expelir as pessoas.”(idem)

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que com a ascensão do regime militar a Capes passou por “fases” específicas, com certas características gerais mais marcantes em cada momento. O período de dez anos entre a administração de Suzana Gonçalves (1964-1966) e de Celso Barroso Leite (1969-1974), considerando o hiato das interinidades entre 1966-1969, pode ser avaliado, genericamente, como uma “era” de reestruturação geral. O perfil dos dois principais diretores do período se coadunava com as necessidades do regime para o momento: tanto Suzana Gonçalves quanto Celso Barroso não eram oriundos do meio universitário, em sentido estrito. Além disso, apresentavam um estilo de atuação mais “operacional” do que propriamente “formulador”, fato que tornava menos ruidosa a relação entre Capes e MEC, favorecendo a “ligação direta”. Ao que tudo indica, o fator preponderante nas suas indicações para a direção da agência consistiu em vínculos de parentesco (no caso de Suzana Gonçalves, ligada ao presidente Castelo Branco) e confiança (no caso de Celso Barroso, apadrinhado por Jarbas Passarinho).

A partir de 1974 até o final da década, são notáveis as mudanças, sob vários pontos de vista: a Capes é transferida para Brasília, acarretando em severas alterações no padrão

¹⁸ Cláudio de Moura Castro é economista e foi diretor-geral da Capes entre 1979 e 1982.

gerencial e no corpo funcional. As mudanças na legislação e o pesado aporte de recursos colocam a agência em uma posição de centralidade no sistema nacional de pós-graduação, que se amplia numa escala sem precedentes, tanto em relação ao número de programas, docentes, alunos e bolsas.

A década de 80, a despeito das notórias restrições orçamentárias e dos contingenciamentos que deram a tônica geral do setor público brasileiro no período, representou um período de consolidação e reforço das funções institucionais da Capes e de expansão da pós-graduação, ainda que em um ritmo inferior ao da década anterior. A tentativa de extinção da Capes pelo governo Collor em 1990 teve o efeito reverso. Tal medida drástica acabou por forjar alianças e unificar, mesmo que temporariamente, os interesses em disputa, no sentido de promover uma “causa” maior, pela qual o “coletivo” estava identificado. Além da reversão do ato de extinção, do ponto de vista jurídico a Capes sai fortalecida, pois é alçada à condição de fundação pública.

Na década de 90, o cenário não sofre profundas alterações do ponto de vista institucional e orçamentário, com um quadro material de estagnação no que tange ao fomento. A agência centra a sua atuação na revisão do processo de avaliação, na tentativa de aprofundamento da inserção da pós-graduação brasileira no âmbito internacional e na indução à criação de novas modalidades de ensino pós-graduado, como os mestrados profissionais.

De órgão voltado fundamentalmente à formação e aperfeiçoamento de pessoal, através da distribuição de bolsas individuais, a Capes ao longo das últimas décadas tornou-se a instituição central não só no fomento à pós-graduação, mas na própria gestão da mesma, legitimada como o espaço no qual são articuladas as demandas do setor no que tange à implementação e avaliação contínua da pós-graduação brasileira. A década de 2000 é marcada pela retomada do Plano Nacional de Pós-graduação e por outras ações, como o Reuni -

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que dinamizaram o setor.

Além da manutenção das atribuições já consolidadas, recentemente a lei 11.502/07 introduziu novas competências e alterou a estrutura organizacional da Capes, trazendo como nova finalidade da instituição induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, contudo permanecendo inalterada a sua missão original de subsidiar o Ministério da Educação no que concerne a formulação de políticas voltadas à formação de pessoal qualificado para o atendimento das demandas do setor público e privado. A “nova Capes” tem como missão a implementação de uma abordagem “sistêmica” da educação, focando em todos os níveis, desde a formação básica até a pós-graduação *stricto sensu*. Estas transformações ainda estão sendo gestadas em termos práticos, no entanto, é possível supor que a médio prazo os impactos destas novas atribuições serão relevantes também no que se refere aos atores e interesses em jogo na pós-graduação. Não obstante, o que está em questão na análise presente são as estruturas, mecanismos e ações relacionadas primordialmente ao segmento da pós-graduação.

3.2 Formação, concepções e prescrições do 4º PNPG

“Se a Lei 5.540/68 e os Pareceres 977/65 e 77/69, do antigo Conselho Federal de Educação, tiveram muita importância na definição conceitual e na moldura legal da pós-graduação, os Planos Nacionais de Pós-Graduação constituíram-se em outro elemento essencial na construção e desenvolvimento desse sistema.” (PNPG 2005-2010, MEC/Capes, p. 18)

Considerando que a Capes é atualmente o órgão executivo e formulador das políticas de pós-graduação, podemos tomar o PNPG, coordenado por esta agência, como a expressão de um processo de articulação de concepções e interesses através dos quais as demandas do

setor encontram a sua formulação burocrática e se retraduzem através das lógicas governamentais. Um “plano” por si só, pode significar pouco, no que tange à materialidade das políticas públicas; sabe-se que tais instrumentos desprovidos de certas características representam “letra morta”.

Em relação às análises de processos sócio-políticos nos quais estão em jogo a compreensão dos recursos, interesses e concepções dos atores, um plano se constitui em objeto de interesse somente na medida em que permite que se destaque as hierarquias e valores hegemônicos do campo de política pública, bem como os princípios de ação que nortearão as mesmas. É importante ressaltar que tais instrumentos de governo devem ser interpretados dentro de limites específicos, como uma espécie de síntese parcial dos processos e lutas do setor.

Em 1996, a Capes tentou “resgatar” esta modalidade de instrumento político-administrativo utilizado na década de 70 (1º PNPG – 1974-1979) e 80 (2º PNPG - 1982-1985 e 3º PNPG – 1986-1989). A elaboração deste que seria o 4º Plano Nacional de Pós-graduação contou com uma participação restrita de atores, mais circunscritos à esfera governamental. Problemas orçamentários, escassez geral de recursos e desarticulação entre as agências de fomento são apontados como os motivos da não realização do plano.

Um suposto esvaziamento político do processo de elaboração e o fato de o plano não ter sido finalizado do ponto de vista formal não implica automaticamente no entendimento de que o “projeto de plano” tenha sido um “fracasso”. O contrário também não representaria necessariamente o “sucesso” do plano, pois sabe-se que tais instrumentos podem mobilizar recursos e serem formalizados do ponto de vista burocrático, sem no entanto expressar as relações de poder no âmbito do setor nem tampouco se constituírem em peça efetiva de política pública.

No caso em pauta, as principais diretrizes do esboço do PNPG “abortado” nortearam informalmente as políticas da Capes e se manifestaram de modo mais concreto nos anos subsequentes através de certos programas, como a tentativa de internacionalização da pós-graduação brasileira e principalmente na reformulação do processo de avaliação e de suas metodologias.

A partir de 2003, no governo Lula, é retomada a instrumentação do PNPG como instrumento de diagnóstico e prescrição para a pós-graduação. O método de elaboração do 4º PNPG, ao longo do ano de 2004, consistiu na realização de audiências, conferências e assembleias. Os trabalhos foram empreendidos por uma comissão responsável pelo novo PNPG, designada pela Capes, com os seguintes membros:

1. Francisco César de Sá Barreto (Conselho Superior da Capes) Presidente da Comissão PNPG
2. Carlos Benedito Martins (Indicado pela Diretoria Executiva da CAPES)
3. Carlos Roberto Jamil Cury (Representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CPNq)
4. Emídio Cantídio de Oliveira Filho (Conselho Superior da Capes)
5. Glaci Theresinha Zancan (Representante da Comunidade Acadêmica)
6. José Ricardo Bergmann (Presidente do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação das Instituições Brasileiras – FOPROP)
7. Luciano Rezende Moreira (Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduandos)
8. Ricardo Gattass (Representante da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep)
9. Ricardo Sebastião Lourenço (Indicado pela Diretoria Executiva da Capes)
10. Sandoval Carneiro Júnior (Conselho Técnico-Científico e Conselho Superior da Capes)

É importante que se ressalte o fato de que os integrantes da comissão são pesquisadores/professores com inserção e trajetória nas questões de política universitária, portadores de um tipo singular de capital, que os credencia simultaneamente como porta-

vozes dos interesses da “comunidade científica” e como mediadores das instâncias de governo. Esta comissão teve como trabalho preliminar a articulação do setor, ao estabelecer contatos e consultas com determinados segmentos, desempenhando um papel importante na indução de diagnósticos e na “ativação” dos interlocutores do setor universitário e científico - associações científicas, representantes de área da capes, além de representantes do setor empresarial, entre outros atores.

Os fóruns regionais de pró-reitores de pós-graduação e pesquisa (Foprop) se constituíram em espaços ativos de participação e articulação de interesses, desempenhando um papel central no processo de formação do 4º PNPG. A definição dos temas e prioridades a serem encaminhados para o plano foi executada dentro de lógicas “participativas”, com a utilização de assembleias, congressos e modalidades de deliberação afins. A pauta mais geral que orientaria as discussões preliminares do PNPG foi definida nestas instâncias: em julho de 2004, a partir da realização de audiências da Comissão com os Foprop das cinco regiões brasileiras, os temas básicos para discussão, dos quais derivariam as demais contribuições, foram os seguintes: regionalização, cooperação internacional, modelos de pós-graduação e atuação das agências de fomento.

A seguir, a Comissão agregou informações e contribuições para os documentos preliminares com os representantes de área da Capes, que elaboraram análises acerca dos problemas e questões dos seus respectivos campos disciplinares. Tendo como interlocutores principais os fóruns de pós-graduação e os representantes de área da Capes, a Comissão preparou o “documento-síntese preliminar” do novo plano. O encontro do Fórum Nacional de Pró-reitores de Pós-graduação de 2004 (Enprop 2004), realizado em Manaus, foi o espaço no qual o PNPG adquiriu a sua feição definitiva, recebendo contribuições finais e consagrando os Foprops regionais como atores decisórios relevantes. Deste evento, resultou o “Documento

síntese do PNPG 2005-2010”, que é o texto final do plano propriamente dito.

Como um recurso de caráter político-administrativo, um “plano” deve ser apresentado dentro de parâmetros definidos e obedecendo a certas lógicas, no que tange à sua forma e conteúdo. O 4º Plano Nacional de Pós-graduação é um documento oficial, e, assim sendo, obviamente não reflete os arranjos, interesses e relações de poder no campo da ciência e da pós-graduação brasileira, e como “plano de governo”, em grande parte apresenta-se como um conjunto de intenções, eivado de jargões e clichês que remontam aos planos anteriores. Entretanto, o que está em jogo aqui é a utilização do PNPG como amostra das recorrências temáticas, dos fundamentos ideológicos e das representações que orientam as políticas para a pós-graduação.

O ponto de partida do plano consiste no diagnóstico geral do sistema e das diretrizes a serem seguidas. Primeiramente, deve-se destacar que o seu fundamento interpretativo do mesmo é calcado no paradigma do “sucesso” da pós-graduação no país. Conforme mencionado em outras passagens, a noção generalizada e amplamente difundida de que a experiência e a ação do Estado neste campo de política pública é singular e bem sucedida constituiu-se em uma verdade naturalizada, como um fato auto-evidente, sobre o qual nada necessita ser questionado ou explicado, pois é simultaneamente o ponto de partida e de chegada que circunscreve os limites do pensável acerca do tema. “Em função dos resultados já alcançados, pode-se afirmar que a pós-graduação se constitui numa das realizações mais bem sucedidas no conjunto do sistema de ensino existente no país”. (PNPG 2005-2010, MEC/Capes)

Esquemáticamente, as avaliações da pós-graduação tem como ponto de partida a a já alegada “eficiência” do modelo, a estreita vinculação com a noção de desenvolvimento como um dos princípios de legitimação, e também a recorrente comparação com o sistema de

ensino de graduação. O PNPG 2005-2010 retoma a oposição entre graduação e pós, de modo a reproduzir uma visão dicotômica e já consolidada de que a primeira é, inevitavelmente, caracterizada pela fragmentação e pela insuficiência de controles quanto ao seu funcionamento geral e possibilidades de expansão; a pós-graduação, por outro lado, se situaria no polo oposto, já que “ao contrário do ensino de graduação, que vinha passando por um acentuado processo de expansão desordenada, os PNPGs imprimiram uma direção macro-política para a condução da pós-graduação, através da realização de diagnósticos e de estabelecimento de metas e de ações.” (idem, p. 18)

É inegável que existem significativas diferenças nos padrões de estruturação e expansão destes dois níveis de ensino. Contudo, em primeiro lugar, é necessário considerar a sua natureza distinta no que tange à objetivos, público-alvo, abrangência e grupos de interesse. Em segundo lugar, a “direção macro política” que orientou a pós-graduação no Brasil não foi impressa pelos PNPGs, ao contrário: planos de governo e projetos não são uma “causa”, sendo eles mesmos a consequência de um conjunto de relações estruturadas. Em outras palavras, se é possível ou desejável estabelecer uma relação de causa e efeito, os planos nacionais de pós-graduação representam a formalização de um certo ordenamento social, institucional e político, e de modo algum o elemento desencadeador deste ordenamento, tendo preponderantemente um papel de reforço das relações e concepções vigentes, aliada a alguma margem de transformação destas.

O texto do PNPG, ao fazer a leitura geral da pós-graduação, identifica uma trajetória de consolidação de um modelo baseado na formação sequencial mestrado/doutorado, fundado em bases estritamente acadêmicas. Dentro deste paradigma, as tentativas de mudanças são interpretadas, via de regra, sob a desconfiança dos interesses dominantes do setor, que as vinculam à perda da “excelência acadêmica”, expressa nos mecanismos vigentes de controle

dos recursos universitários. Esta predisposição, que em um primeiro momento foi uma espécie de “garantia de qualidade”, na avaliação da comissão do 4º PNPG, pode vir a se tornar um sintoma de rigidez do modelo. As concepções e disputas pela definição da pós-graduação apresentadas neste contexto se dão, *grosso modo*, sob a polarização “mercado” *versus* “academia” ou “conhecimento prático” *versus* “conhecimento científico não aplicado”. Tal polarização evidencia a heterogeneidade e a disputa entre as áreas do conhecimento com perfis, bases, inserções e usos sociais distintos.

Os paradigmas de pós-graduação “mercadológicos” refletem as concepções e interesses das áreas socialmente dominantes e intelectualmente dominadas, como direito e administração; os modelos mais tradicionais e ortodoxos de pós-graduação são defendidos pelas áreas intelectualmente dominantes e socialmente dominadas, como as ciências humanas em geral. (Bourdieu, 1984) Tais posições estão ligadas a uma série de símbolos, valores e práticas que se retraduzem em relações de poder e interesses materiais.

O PNPG 2005-2010 apresenta uma série de recomendações no sentido de “flexibilizar” o atual modelo, fundamentado basicamente no argumento da adequação da pós-graduação às “necessidades da sociedade”, pois “quando se examinam os dados relativos ao destino dos mestres egressos, constata-se que uma parcela significativa exerce suas atividades profissionais em setores não acadêmicos. Isso indica a necessidade de se retornar à flexibilidade prevista no modelo inicial, de modo a contemplar demandas diferenciadas da sociedade.” (PNPG 2005-2010, p. 43) Em um primeiro momento, há a constatação de que uma parcela significativa dos mestres diplomados dentro de um modelo mais voltado à docência e à pesquisa já ocupa um espaço profissional em setores não acadêmicos; em seguida, se aponta como meta uma flexibilidade no perfil dos cursos, para atender a novas demandas sociais.

Uma conclusão lógica é que já existe de fato uma diversificação em relação aos destinos profissionais, e que a “rigidez” mencionada se daria nos modelos institucionais que regem a pós-graduação, e não necessariamente nas possibilidades de formação de carreiras e nos trajetos nos mercados de trabalho. Os meios para a superação destes “obstáculos” estão sintetizados nas seguintes propostas: “1. flexibilização do modelo de pós-graduação, a fim de permitir o crescimento do sistema”; “2. formação de profissionais de perfis diferenciados, para atender à dinâmica dos setores acadêmico e não acadêmico”; “3. atuação em rede, para diminuir os desequilíbrios regionais na oferta e desempenho da pós-graduação e atender às novas áreas de conhecimento.” (idem) O plano, como instrumento mais genérico e doutrinário na formação de políticas públicas, não especifica os parâmetros desta flexibilização ou “atuação em rede” em termos operacionais, nem tampouco explicita os seus conteúdos, preceitos e fundamentos ideológicos. Desta forma, as recomendações podem se traduzir em uma multiplicidade de práticas, que irão adquirir especificidade somente nos momentos de formulação e especialmente de implementação das políticas.

A idéia de “modernização”, com os seus múltiplos significados e redefinições, também está presente neste PNPG. Em que pese o fato de o termo ter ocupado posição de destaque nos três planos anteriores, cada qual refletia noções distintas, explicitando a polissemia desta palavra. Nas décadas de 70-80, em termos gerais, o conceito de desenvolvimento era fortemente atrelado à noção de expansão, sem maiores elaborações ou desdobramentos. Atualmente, embute-se no conceito fatores como as características e particularidades ambientais, culturais e sócio econômicas em contextos específicos. O papel social da pós-graduação sempre esteve atrelado à idéia e à necessidade de desenvolvimento: os paradigmas e as imagens deste é que variaram ao longo das décadas.

“As atividades de pesquisa científica, tecnológica e inovação são hoje componentes fundamentais de uma presença atuante e autônoma,

como nação, e da agregação de valor a produtos e processos, com reflexos diretos nas possibilidades de inserção competitiva no mercado mundial. O desenvolvimento científico e tecnológico tornou-se, com isso, um fator determinante na geração de renda e na promoção de bem-estar social. Não por acaso, muitas nações se referem à Ciência e Tecnologia como uma *questão de poder*, capaz de dividir o mundo entre os países produtores de conhecimentos e tecnologias e aqueles que, no máximo, conseguem copiá-las.” (PNPG 2005-2010, p. 49)

As políticas de fomento aos chamados “setores estratégicos” (sendo estes, basicamente, as indústrias de software, de fármacos, de semicondutores e microeletrônica e de biotecnologia e nanotecnologia) constituem prioridade máxima já que “são campos nevrálgicos na correlação de forças internacionais em que o Brasil apresenta enorme potencialidade e nas quais a pós-graduação deveria dar maior atenção. Nessa perspectiva, torna-se necessário o fortalecimento dos programas espacial e de energia, a criação de programas de exploração do mar e da biodiversidade, assim como o efetivo desenvolvimento da região amazônica como instrumento de integração nacional.” (idem, p. 50)

A história da ciência e tecnologia no Brasil obedece a certos padrões e repertórios recorrentes: os argumentos citados são análogos, dadas as devidas adaptações, aos referenciais em voga quando da criação do CNPq no pós-guerra, como a questão da energia atômica e da “segurança nacional”.

Uma das particularidades do 4º PNPG, no que tange aos assuntos abordados, é a ênfase na questão das competências políticas e jurídicas na relação entre os entes federados. O plano, que teve como uma das suas bases de formulação os fóruns regionais de pós-graduação, salienta a necessidade de estabelecimento de políticas e ações integradas da esfera federal com outras instâncias da federação. A relação com as secretarias de ciência e tecnologia e as agências estaduais de fomento é entendida como precária ou inexistente para que se implemente de fato um sistema integrado com compartilhamento e delegação de

atribuições. Entretanto, esta visão não encontra continuidade e linearidade no plano, como um todo – há várias passagens em que se exalta a tradição e as prerrogativas legais para justificar a gestão centralizada, entre as quais a seguir:

“A Capes, fundação articulada ao Ministério da Educação, tem legalidade, tradição, competência, compromisso e responsabilidade com esse padrão de qualidade. Por isso, enquanto Órgão da União, cabe a ela o papel de coordenar a política do sistema nacional de pós-graduação por meio de sua presença sistemática e qualificada no ensino superior, **máxime** na pós-graduação, tendo, em relação a todos os programas e aos cursos de pós-graduação **stricto sensu**, o papel de assegurar a validade nacional dos diplomas. Essa validação, atendendo ao exercício da função normatizadora e avaliadora, garante o funcionamento do sistema nacional como um todo, assegura-lhe a qualidade, evita a duplicação de meios para o mesmo fim, previne a sua fragmentação e promove o mérito (...) a exigência de uma consonância com as normas e diretrizes nacionais estabelecidas pela União e com as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação prevalece sobre os ordenamentos dos entes federativos.” (PNPG 2005-2010, MEC/Capes, p. 23)

Coordenação federativa, centralização *versus* descentralização, “atuação em rede”; estes são alguns termos da gramática que expõe uma das fontes de conflito de interesses na pós-graduação, que é o problema das alocações de recursos e das instâncias decisórias. O sistema de pós-graduação no Brasil, na configuração atual, se desenvolveu quase que exclusivamente através de ações e do financiamento do poder executivo federal, que além disso gere o sistema de forma centralizada do ponto de vista administrativo, ainda que dentro de um modelo que prevê um recrutamento de dirigentes heterogêneo no que tange à distribuição geográfica destes. Os segmentos com pouca penetração nos espaços decisórios (periféricos no sentido geográfico ou disciplinar, ou por uma combinação de fatores), articulados em “enclaves” regionais buscam tensionar o modelo, se não no sentido de uma participação na gestão propriamente dita, no mínimo na obtenção de recursos e benefícios provenientes do sistema – bolsas, auxílios, prêmios, distinções, etc.

O processo contínuo de expansão quantitativa da pós-graduação brasileira a partir dos

anos 70 é um fato irrefutável. O 4º PNPG toma esta constatação como ponto central na avaliação do sistema e base de entendimento das suas forças e fraquezas, de modo que seja possível elaborar diagnósticos e formular “soluções” para os “problemas” atuais. Entre 1976 e 2004, o número de cursos recomendados pela Capes passou de 673 para 2993, o que representa um aumento de 5,6% ao ano, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1

Evolução do Sistema Nacional de Pós-Graduação: Número de cursos							
Nível	1976 (1)	1990	1996	2004 (21/maio)	Taxa geométrica (% ao ano)		
					2004/1976 (27a 5m)	2004/90 (13a 5m)	2004/96 (7a 5m)
Mestrado	490	975	1.083	1.959	5,2	5,3	8,3
Doutorado	183	510	541	1.034	6,5	5,4	9,1
Total	673	1.485	1.624	2.993	5,6	5,4	8,6

(1) Ano de início do processo de avaliação dos cursos de pós-graduação pela CAPES.
Fonte: CAPES/MEC.

Fonte: Geocapes

Deste total de cursos, 82% dos programas de mestrado e 90% dos programas de doutorado são de instituições públicas, da rede federal e das redes estaduais. Uma série de outros indicadores relevantes podem ser apontados para expressar este aumento, em vários sentidos; não somente o número de programas cresceu como também o número de docentes, alunos matriculados e titulados por ano. Não obstante, a avaliação é de que enfrenta-se uma situação de carência de docentes de ensino superior devidamente qualificados – esta realidade se verifica especialmente fora da rede federal. Reforçando a “missão” da Capes, indica-se que a titulação docente é questão prioritária, tendo impacto em todos os níveis de ensino, mesmo considerando as dinâmicas específicas e a complexidade de fatores envolvidos nos problemas de cada nível.

Tabela 2

Dependência Administrativa	Total (1/) (T)	Doutorado (D)	Mestrado (M)	Especialização	Graduação	% (D)/(T)	% [(D)+(M)] (T)
Federal	47.709	20.693	13.336	5.826	7.854	43	71
Estadual	33.580	13.431	8.278	7.742	4.127	40	65
Filantrópicas	73.948	10.931	29.642	22.348	11.007	15	55
Particular	91.410	8.526	35.417	35.640	11.827	9	48
Municipal	7.506	906	2.615	3.158	826	12	47
Total	254.153	54.487	89.288	74.714	35.641	21	57
%	100	21	35	29	14		

(1) Inclui 46 docentes sem graduação.
Fonte: Censo Escolar de 2003, Inep/MEC

Um dos temas centrais nas discussões das políticas de pós-graduação, já consolidado como pauta deste debate, é o chamado problema das “assimetrias regionais” ou interestaduais. Uma vez iniciado o processo contínuo de expansão na segunda metade da década de 70, uma das preocupações dos formuladores de políticas e gestores da pós-graduação passou a ser a concentração excessiva de cursos, especialmente nas regiões sudeste e sul, além das discrepâncias mesmo entre os estados destas regiões. Considerando que o “desenvolvimento”, entendido como expansão da economia, se constituiu como um dos principais recursos discursivos legitimadores dos investimentos e da própria existência da pós-graduação no Brasil, uma das “funções” sociais primordiais desta seria alavancar a prosperidade, a riqueza material e o bem-estar social através da produção de conhecimento. Dentro deste quadro de referência, o combate às desigualdades ou “assimetrias” deve ser um dos focos de atenção das políticas para o setor, constituindo-se em um “problema”, objeto da agenda do setor. Entretanto, o que está em jogo são os requisitos e condições sociais de formação e consolidação de espaços universitários e científicos e as adaptações destes às chamadas “realidades regionais”.

O pressuposto normativo de que é desejável uniformizar a pós-graduação em nível

geográfico, do ponto de vista quantitativo, traz subjacente um conjunto de valores que secundariza o problema das transposições de esquemas e modelos, no caso em pauta relacionados ao trabalho científico e à produção de conhecimento, gerados em contextos sociais específicos. Em outras palavras, a existência de “assimetrias” no ensino superior entre as regiões no país está diretamente relacionada com os ambientes sociais, culturais e econômicos em sentido mais amplo, que se reflete e reproduz em maior ou menor grau e condiciona a formação de setores e esferas sociais específicas, como a do ensino superior.

Não obstante, são apontados cenários de disparidade e concentração qualquer que seja o critério escolhido, quer seja entre regiões, intra regiões, entre estados e áreas de conhecimento. É ressaltada, entre outros dados, a já mencionada preponderância da região sudeste e a precariedade e incipiência da pós-graduação na região norte. Por um lado, o texto é enfático ao prescrever a necessidade de expansão e qualificação dos programas periféricos, sublinhando estes como prioritários nas políticas e programas; por outro lado, reconhece-se a importância dos grupos consolidados e a necessidade, no mínimo, da manutenção do fomento para as regiões, áreas de conhecimento, programas e grupos de “reconhecida excelência”. Contudo, sabe-se que a decisão em políticas públicas implica a seleção de critérios e de públicos-alvo, fato que delimita o escopo das mesmas. Em outras palavras, dada a limitação de recursos, a construção das prioridades em uma política pública simultaneamente representa uma espécie de exclusão, pois demarca as fronteiras das idéias hegemônicas e, conseqüentemente, das ações possíveis no campo governamental.

Em relação às grandes áreas de conhecimento, destaca-se a “estagnação” das ciências da saúde, como a área que menos cresceu no período. Este dado está relacionado com o próprio padrão de formação da ciência no Brasil e de expansão do ensino de pós-graduação; as ciências da saúde, por uma série de razões históricas específicas, tiveram a sua fase de

consolidação e ampliação em um momento anterior. No período entre 1996 e 2004, à guisa de comparação, as ciências sociais aplicadas apresentaram uma taxa de expansão da ordem de 16,2% ao ano nos cursos de doutorado, passando de 27 para 82 cursos neste intervalo de tempo. As ciências da saúde, que já contavam com 166 programas de doutorado em 1996, cresceram 4,8% ao ano, resultando em 235 cursos em 1996. Estes dados apontam para uma mobilização dos atores envolvidos nas duas áreas mencionadas, cada qual com suas estratégias e recursos.

As ciências sociais aplicadas, que envolvem cursos de natureza mais profissional, experimentaram uma considerável expansão, e esta teve com múltiplas motivações e significados, entre os quais a tentativa de afirmação desta área do conhecimento, de modo a formar um espaço com um regramento mínimo no que tange aos critérios de formação e inserção profissional. As ciências da saúde, por outro lado, já afirmadas na universidade brasileira e apresentando um padrão diversificado no que tange ao campo profissional dos seus egressos, tem o seu fortalecimento enquanto conhecimento especializado no momento em que estabelece parâmetros mais rígidos ou impõem obstáculos para a criação de novos cursos, aliado a estratégias de concentração de poder e recursos para os grupos já detentores de capitais de controle burocrático da universidade, legitimados sob o mote da “excelência acadêmica”.

Portanto, a mera descrição quantitativa do setor pode induzir a interpretações simplistas, ao desconsiderar as lógicas e estratégias de reprodução pertinentes às chamadas grandes áreas do conhecimento. Através dos gráficos a seguir, é possível observar certa equivalência entre a concessão de bolsas por área e a proporcionalidade em relação ao número de cursos.

Tabela 3



Fonte: Geocapes

Tabela 4



Fonte: Geocapes

A partir do final da década de 90, a continuidade da expansão não se caracterizou somente pelo aumento constante no número de programas de pós-graduação ou cursos de mestrado e doutorado, embora a esta taxa de crescimento tenha se mantido relativamente estável. A ênfase neste período consistiu na ampliação do número de docentes e sobretudo de vagas para alunos, o que resultou em patamares crescentes de novos mestres e doutores por ano.

Os usos da titulação e as inserções profissionais estão se diversificando, conforme os dados a seguir. Em relação aos alunos oriundos do mestrado, “Nas Áreas Básicas, há uma presença de mestres na academia (universidades e instituições de pesquisa), abrangendo cerca

de metade dos egressos, mas expressivas frações, de quase 20%, também desempenham outros tipos de trabalho, como na administração e serviços públicos, ou em empresas públicas e privadas. Nas Áreas Tecnológicas, a proporção de mestres atuando na academia diminui bastante e, simetricamente, aumenta a dos que trabalham em empresas privadas, alcançando cerca de 40%. Nas Áreas Profissionais, a fração dos que atuam na academia equivale àquela observada nas Áreas Tecnológicas. A proporção dos mestres que têm sua principal atividade remunerada em escritórios e consultórios passa a ser expressiva, chegando a 20%. A parcela dos que trabalham na administração e serviços públicos alcança 25%.” (PNPG 2005-2010, p. 45)

Tabela 05

Tipo de Atividade	Mestres	Doutores
Administração/Serviços Públicos	20,7	10,9
Empresas Públicas/Privadas	21,1	5,9
Universidades	34,5	68,8
Institutos de Pesquisa	5,4	8,3
Escritórios/Consultorias	12,5	4,5
Outras	5,7	1,7

Fonte: Velloso, J. - Mestres e Doutores no país: Destinos profissionais e modelos de Pós-Graduação.

Fonte: Geocapes

Os dados sobre os destinos profissionais dos egressos acima destacados apresentam uma realidade em movimento, talvez de certo modo defasada, uma vez que após a implementação de ações recomendadas pelo PNPG e também pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a quantidade de titulados e os padrões de formação e inserção profissional dos pós-graduados vem se alterando.

No âmbito das transformações nos usos da titulação e nas inserções profissionais, o PNPG aponta que um dos caminhos para a inovação tecnológica para o setor empresarial é o investimento em mestrados profissionais, especialmente nas áreas de engenharia. Contudo, são as recomendações para as ciências humanas que ilustram as metamorfoses e a fluidez das chamadas grandes áreas de conhecimento: “Nas Ciências Humanas deve-se, também, atender às demandas de diversos atores sociais. A título de exemplo, deve-se mencionar o estímulo à instalação de cursos na área da cultura em uma perspectiva multidisciplinar. Nesse sentido, merecem destaque temas relativos à organização da cultura no Brasil e no mundo, tais como: políticas, planejamento, gestão, produção, pesquisa, crítica, difusão, transmissão, divulgação, preservação, circulação e consumo da cultura.” (PNPG 2005-2010, p. 49)

Um dos pilares do modelo de pós-graduação no Brasil, conforme já citado em outras passagens deste trabalho, é a avaliação. Na ótica do setor universitário, certas características deste processo, como o fato de a mesma ser executada endogenamente, confere reconhecimento entre os pares, credibilidade junto aos órgãos de governo e a garantia da “qualidade” dos cursos. A fixação das regras e critérios de julgamento se dá via pares, e tal mecanismo, em vigência desde a segunda metade da década de 70, tendeu a reforçar o setor, atribuindo-lhe maior autonomia, em que pesem as limitações no uso do termo. Em linhas gerais, a avaliação da Capes tem como atribuição o credenciamento, isto é, a autorização para a criação de novos cursos e a avaliação propriamente dita dos mesmos, a cada três anos, tendo a prerrogativa de descredenciamento de cursos que obtenham nota 3 (em uma escala de 1 a 7) por três avaliações consecutivas.

A avaliação da Capes é de caráter institucional, pois o seu escopo são os programas de pós-graduação; o CNPq, por sua vez, desempenha o que se poderia chamar de função de avaliação do ponto de vista individual, já que tem como foco o financiamento aos

pesquisadores em geral, através de uma relação que se dá de modo mais direto. Além da reafirmação dos preceitos já consolidados no processo de avaliação, o 4º PNPG busca apontar novos critérios e parâmetros que podem ser levados em consideração. Em conformidade com as demais concepções sobre a definição e o papel da pós-graduação que imprimem uma certa linearidade ao texto, o PNPG incorpora a idéia de que é favorável para a avaliação a criação de indicadores que apontem a relação da pós-graduação com o setor empresarial. “Os índices devem refletir a relevância do conhecimento novo, sua importância no contexto social e o impacto da inovação tecnológica no mundo globalizado e competitivo (...) a pós-graduação deverá ser avaliada pela sua produção tecnológica, pelos novos processos de produção e o seu impacto no setor econômico, que poderá conferir vantagem competitiva para o país” (PNPG 2005-2010, p. 63)

São nas recomendações para a avaliação que se percebe a “infiltração” mais contundente de valores, representações e imagens sociais que em princípio são exógenas à universidade e ao conjunto das práticas científicas, refletindo na adoção de uma linguagem permeada por “jargões empresariais” como *mundo globalizado*, *vantagem competitiva*, entre outros, fato que pode ser indicativo da transformação do sistema de valores e hierarquias no âmbito das políticas de apoio à ciência, e conseqüentemente, das práticas profissionais relacionadas.

No que tange aos cenários de crescimento e metas de expansão, é dedicada novamente uma ênfase especial para as interfaces com o mercado: “Para atender às novas demandas da Política Industrial e de Comércio Exterior e aumentar a Competitividade Brasileira, recomenda-se um crescimento adicional de cerca de 20% no número de bolsas/aluno titulado, para as grandes áreas de Ciências Exatas e da Terra, Engenharias e Ciências da Computação, Ciências Agrárias e Ciências Biológicas. Nestas grandes áreas deverão ser criados novos

programas para alunos que optem por uma base sólida de ciência e tecnologia, que contemple na sua formação, os conhecimentos de empreendedorismo e negócios;” (PNPG 2005-2010, p. 83)

Neste contexto, é sugerida também a redefinição do mestrado acadêmico para algumas áreas como uma etapa de “iniciação científica”, na qual se desenvolvem atividades que resultem em produção científica ou tecnológica, em detrimento da chamada “formação teórica”, enquadrada em disciplinas formais. Novamente, há uma ênfase na cooperação institucional para redução das “desigualdades regionais”. Para as ciências humanas, há um destaque para as relações e possibilidades com as áreas da saúde e segurança pública, com ênfase em direitos humanos. Está em jogo a própria legitimação destes campos de conhecimento, onde subjaz a questão “para que servem as ciências sociais e humanas?”, no sentido de instrumentalizá-las e inseri-las dentro de novas linguagens e lógicas profissionais. A pós-graduação também é defendida como estratégia de formação de quadros estatais, em uma tentativa incipiente de associação da titulação de pessoal à profissionalização do Estado.

Cada Plano Nacional de Pós-graduação, de maneira mais ou menos intencional, é caracterizado por pautas gerais e específicas; no caso do 4º PNPG, as análises, diagnósticos e projeções são permeadas por um entendimento particular da pós-graduação, no qual está subjacente a necessidade de se direcionar a expansão no sentido de uma orientação e aproximação para o mercado.

3.3 Programas e mecanismos formais de gestão da Capes

Os processos sócio políticos e administrativos que envolvem as políticas públicas, seja na avaliação, implementação, etc., guardam relação com o aparato institucional e burocrático que os envolve. Em outras palavras, representam o cenário e o ambiente no qual os atores se

movimentam. Esta constatação, no entanto, não representa o entendimento de que as “instituições” (na acepção de estruturas burocráticas e formais) se constituem no fundamento explicativo ou estruturante das crenças, estratégias, e preferências dos atores; as lógicas da ação social são permeadas por fatores cuja apreensão transcende a leitura formal ou objetivista, levando em conta fenômenos como os processos de (re)socialização e construção de identidades e de formação de interesses, a partir de significados e visões de mundo compartilhadas.

Entretanto, é sabido que os “referenciais” (Jobert e Muller, 1987) ou as idéias em ação expressas nas políticas públicas se desdobram em ambientes específicos, sendo estes ambientes, em certo sentido, simultaneamente a causa e o efeito do processo de produção de políticas. Neste sentido, é pertinente uma reflexão acerca de certos mecanismos burocrático-administrativos específicos e de ações empreendidas na pós-graduação brasileira.

3.3.1 Diretoria de Programas e Bolsas no País

Tendo em vista a centralidade da Capes, pelas razões anteriormente expostas, e especialmente por ser o órgão articulador e executor dos Planos Nacionais de Pós-graduação, consideramos que as suas políticas e programas constituem o sustentáculo deste nível de ensino, especialmente no que tange à gestão das políticas e do controle do sistema, fato que a diferencia de outras instituições também centrais para a ciência e a pós-graduação, como a Finep e o CNPq.

O organograma da Capes passou por diversas reformulações ao longo do tempo, fato que demonstra que “estabilidade institucional” pouco se relaciona com regimentos formais, haja vista a continuidade do seu papel e atribuições no Ministério da Educação e na

burocracia pública como um todo. Um organograma é, no limite, uma representação estanque de um conjunto de práticas estabelecidas ao longo do tempo, sobre as quais há um mínimo de consenso acerca da sua estruturação burocrática, ou ainda, em certos casos, tão somente uma imposição artificial que pouco descreve as dinâmicas administrativas e as reais relações de poder.

No atual modelo, além da própria presidência, destacam-se duas instâncias decisórias com papel preponderante: o Conselho Superior e as diretorias que lidam com as atividades fim da instituição. Apesar de não ter a mesma centralidade de períodos anteriores, o Conselho atualmente desempenha um papel significativo na Capes, com caráter consultivo, podendo apresentar sugestões em matérias de políticas da agência, funcionando efetivamente como um órgão de aconselhamento à presidência, além de aprovar os coordenadores de área. Tais instâncias não são de modo algum estanques ou compartimentadas, sendo difícil até mesmo apreender as reais hierarquias entre as mesmas e como se processam as lógicas políticas, científicas e burocráticas nestas relações. Do ponto de vista burocrático-administrativo, em matérias de bolsas e programas, a Capes atualmente opera baseada no modelo de gestão por planos, programas e projetos, através de um programa geral, chamado “Programa 1375 – Desenvolvimento do Ensino da Pós-graduação e da Pesquisa Científica”, administrado pela Diretoria de Programas e Bolsas, que além de gerir os tradicionais sistemas de concessão e manutenção de bolsas no país e no exterior em suas diversas sub-modalidades, vem implementando uma série de outras ações.

O programa supra citado é uma espécie de “guarda-chuva”, contendo objetivos genéricos e abrangentes, do qual derivam as ações específicas para a pós-graduação. Em consonância com as recomendações do PNPG 2005-2010, a Diretoria de Programas e Bolsas implementou a partir de 2009 o programa de “Concessão de bolsas de qualificação de pessoal

de alto nível para o atendimento das diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior”. Operando por intermédio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), esta ação tem como foco a distribuição de bolsas (em todos os níveis da pós-graduação) e apoio financeiro aos PPGs nas seguintes áreas: Engenharias, Ciência da Computação, Química, Farmácia e Farmacologia e Ciências Biológicas. O objetivo geral é “manter o alto nível de qualidade dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, pertencentes a instituições jurídicas de direito público e privado com conceito 6 ou 7, obtido em duas avaliações trienais consecutivas da Capes, buscando atender mais adequadamente as suas necessidades e especificidades.” (Capes, Relatório de Gestão 2009, p. 54)

As grandes áreas do conhecimento que receberam maior apoio deste programa foram as Engenharias, com 30,44% bolsas de mestrado e 16,97% bolsas de doutorado, e as Ciências Exatas e da Terra, com 23,22% bolsas de doutorado e 18,93% de bolsas de mestrado. A meta financeira para 2009 foi 100% executada e superou este patamar, totalizando um investimento de R\$ 61.919.716,36, sendo 46,6 milhões de dotação inicial e 15,4 milhões de dotação suplementar. De um total de 4645 bolsas (de mestrado e doutorado) distribuídas neste programa, 3766 foram concedidas a bolsistas de instituições da região sudeste, em que pese as tentativas de descentralização e desconcentração de recursos e bolsas propostas pelo PNPG. Contudo, a própria natureza do programa, voltado aos programas já consolidados, explica esta alta concentração.

Em contrapartida, o programa “Concessão de Bolsas de Qualificação de Pessoal de Alto Nível para Pesquisa em Temas Estratégicos - Novas Fronteiras da Pós-Graduação” tem como objetivo “acelerar a formação de recursos humanos de alto nível nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, promovendo o desenvolvimento mais harmonioso da pós-graduação e da pesquisa nacionais com ênfase especial no apoio aos programas Acelera Amazônia,

Recursos do Mar (Amazônia Azul), Programa Semi árido, Programa Pantanal ou outros de caráter estratégico para essas regiões onde a pós-graduação ainda necessita de consolidação.” Este programa prevê auxílios de diversas naturezas, desde a concessão de bolsas até auxílios variados, como passagens e diárias. Nesta modalidade, foram aprovados para financiamento 173 projetos de programas de pós-graduação.

A ênfase do programa é nos intercâmbios e na mobilidade docente e discente nas regiões alvo, principalmente através de cursos de mestrado (Minter) e doutorado interinstitucionais (Dinter). Os projetos Minter e Dinter visam à formação de um grupo ou turma especial de alunos de doutorado ou de mestrado fora da sede na instituição receptora, tendo como instituição promotora aquela que já tem programa de pós-graduação consolidado e reconhecido pelo Conselho Nacional da Educação/MEC. Portanto, as atividades de ensino e pesquisa do curso são desenvolvidas no espaço físico de outra instituição beneficiária do projeto. “Esse tipo de iniciativa permite a utilização da competência de programas de pós-graduação já consolidados para, com base em formas bem estruturadas de parceria ou cooperação interinstitucional, viabilizar a formação de doutores ou de mestres fora dos grandes centros educacionais”. (Capes, Relatório de Gestão 2009, p. 48)

Este programa representa um esforço de operacionalização de uma das principais “bandeiras” do PNPG, a desconcentração geográfica na formação de mestres e doutores e o fortalecimento dos grupos de pesquisa incipientes, “para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico destas regiões (centro-oeste, norte e nordeste)”. No que tange aos objetivos iniciais, a idéia era estabelecer convênios e parcerias com instituições locais, como fundações de apoio à pesquisa e secretarias de ciência e tecnologia. Contudo, na prática, o programa acabou sendo implementado, gerido e financiado pela Capes, e a área mais contemplada com bolsas (36,3%) foi as Ciências Humanas.

Tabela 6

Tabela. Concessão de bolsas do DINTER NF por Grande Área do Conhecimento em 2009

GRANDE ÁREA	ME	DO	TOTAL	% ME	% DO	% TOTAL
Ciências Humanas	20	290	310	35,1%	36,4%	36,3%
Ciências da Saúde	0	156	156	0,0%	19,6%	18,3%
Ciências Sociais Aplicadas	0	98	98	0,0%	12,3%	11,5%
Linguística, Letras e Artes	15	65	80	26,3%	8,2%	9,4%
Engenharias	22	57	79	38,6%	7,2%	9,3%
Ciências Agrárias	0	77	77	0,0%	9,7%	9,0%
Multidisciplinar	0	30	30	0,0%	3,8%	3,5%
Ciências Exatas e da Terra	0	24	24	0,0%	3,0%	2,8%
TOTAL	57	797	854	100%	100%	100%

Fonte: CQD/CGSI/DPB/CAPES

Assim como o programa apresentado anteriormente, o “Plano Nacional de Pós-doutorado”, implementado a partir de 2008, orientava-se em grande parte em conformidade com os preceitos básicos do 4ª PNPG. Neste caso específico, a pauta era a a necessidade de integração da pós-graduação com os “setores produtivos” e com o “mercado”, pontos centrais no último plano. Este programa prevê “a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no país e demais auxílios a elas vinculados, tais como passagens, diárias e recursos para despesas de manutenção das pesquisas em desenvolvimento, inseridas no contexto do Programa Nacional de Pós-Doutorado, promovendo a interação do recurso humano de alto nível com o mercado de trabalho, por meio da elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento de novas tecnologias especialmente nas áreas consideradas prioritárias, resultando no aumento da competitividade das empresas de base tecnológica e de inovação, no aumento qualitativo e quantitativo do desempenho científico e tecnológico do País e da competitividade internacional da pesquisa brasileira” (Capes, Relatório de Gestão 2009, p. 62).

No ano de 2009, foram aprovados 837 projetos contando com 1163 bolsas de pós-doutorado, sendo mais da metade dos projetos (53,3%) oriundos de instituições da região

sudeste e com predomínio geral das Ciências Agrárias, com 21,6% do total de projetos. Por sua descrição básica, fica evidente o caráter “aplicado” do programa, implicando em certas consequências, como a virtual exclusão de setores e saberes com baixa interface com o segmento “produtivo” ou tecnológico. Este programa, a partir do seu segundo edital, passou a ser executado em parceria com a Finep, fato que aprofundou a sua vocação mais orientada para a tecnologia. Está subjacente ao Plano Nacional de Pós-doutorado a idéia de que é desejável e pertinente a utilização de doutores em setores não acadêmicos, resultando em estratégias de aproximação dos recém-doutores com o setor privado e com as pesquisas aplicadas geradoras de “produtos”.

Além dos objetivos já expostos, este programa visa a diversificação do campo de atuação dos egressos do sistema de pós-graduação, no sentido de oferecer alternativas às carreiras docentes. Uma das consequências deste tipo de ação é a necessidade dos PPGs, grupos de pesquisa e pesquisadores em geral de adequarem os seus projetos a determinados formatos e linguagens diversas às “tradicionais”, sem que isto represente necessariamente uma redefinição de práticas. As possibilidades de realização de processos de inovação tecnológica estão relacionadas a certos pré-requisitos sociais, econômicos e intelectuais que afetam as condições do trabalho científico. Em contextos de práticas científicas periféricas, os reflexos da importação de referenciais (ou modismos) como “inovação”, se traduzem via de regra sob uma lógica formalista, como simulacro ou representação.

3.3.2 Diretoria de Avaliação

Considerada uma das principais atribuições da Capes, a avaliação da pós-graduação nos moldes atuais, conforme já mencionado neste trabalho, inicia-se na segunda metade da

década de 70. Os primeiros anos de implantação foram marcados por disputas e questionamentos em relação à legitimidade tanto da Capes, como instituição executora da avaliação, quanto do modelo em si, de avaliação via pares. No entanto, no início dos anos 80, em que pese a continuidade de um certo grau de conflito nas definições da avaliação, o sistema em si não esteve em questão, obtendo certo grau de consenso e legitimidade no setor universitário. A avaliação é uma ação permanente e formalmente estruturada, baseada no acompanhamento periódico da pós-graduação *stricto sensu* e na análise das condições de estabelecimento de novos cursos e programas, para posterior reconhecimento do Conselho Federal de Educação. O processo é conduzido por comissões compostas por consultores nacionais e internacionais, oriundos do próprio setor universitário e científico. No caso de cursos novos, a apreciação é feita no sistema de “avaliação por pares”, e são atribuídas notas e pareceres, que por sua vez são submetidos à deliberação do Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES).

Em 2009, 566 propostas de cursos novos foram submetidas à avaliação. Dessas propostas, 251 foram aprovadas, 232 não foram aprovadas e 83 encontram-se em diligências ou com pedidos de reconsideração a serem re-analisados pelo CTC-ES. A tabela a seguir apresenta os dados gerais do ano de 2009, sendo que em 85% das propostas, a deliberação final foi concluída no mesmo ano. As demais não foram finalizadas em função das diligências solicitadas ao longo do processo.

Tabela 7

Tabela - Avaliação de Propostas de Cursos Novos 2009

Submetidos			
M	D	MP	Total
326	168	72	566
Aprovados			
M	D	MP	Total
130	104	17	251
Não Aprovados			
M	D	MP	Total
147	47	38	232
Em Diligência/Reconsideração			
M	D	MP	Total
49	17	17	83

Legenda - M: Mestrado; D: Doutorado; MP: Mestrado Profissional. Fonte: CAPES/DAV

Apesar de a avaliação propriamente dita ocorrer a cada três anos, a Diretoria de Avaliação realiza, anualmente, a atividade de acompanhamento dos cursos, sendo prioritários no biênio 2008-2009 os cursos que se enquadrassem nos seguintes critérios: a) programas com curso de doutorado e que obtiveram nota 3 em 2007; b) programas que tiveram nota 3 nas três últimas avaliações – 2001, 2004 e 2007; c) mestrados profissionais, independentemente das notas por eles obtidos; d) programas que tiveram sua nota rebaixada na Trienal 2007; e) outros programas indicados pelo Coordenador da Área; f) programas com cursos níveis de mestrado e doutorado com nota 3 em 2007. Em 2009, foram visitados 222 cursos de pós-graduação, nos níveis mestrado acadêmico e profissional e doutorado, e realizadas 65 reuniões de coordenadores de área da Capes e coordenadores de programas de pós-graduação.

A referência para a operacionalização do processo de avaliação são os chamados “documentos de área”. Trata-se de estruturas padronizadas para cada uma das 46 áreas de avaliação, elaborada em um processo conduzido pelos coordenadores de área em conjunto

com os seus interlocutores no respectivo campo de conhecimento. Os tópicos abordados são os seguintes: (I) Considerações gerais sobre o estágio atual da área; (II) Considerações gerais sobre a Ficha de Avaliação para o Triênio 2007-2009; (III) Considerações gerais sobre o Qualis Periódicos, Qualis Artístico e Classificação de Livros (quando couber) e os critérios da Área para a estratificação e uso dos mesmos na avaliação; (IV) Ficha de Avaliação para o Triênio 2007-2009, disposta em cinco quesitos: a proposta do programa; o corpo docente; o corpo discente, teses e dissertações; a produção intelectual; e a inserção social, e (V) Considerações e definições sobre a atribuição das notas 6 e 7 - inserção internacional.

O quesito “inserção social” passou a vigorar neste triênio, com a finalidade de “captar o impacto regional e nacional do programa de pós-graduação, a sua integração e cooperação com outros programas e demais centros de pesquisa e a visibilidade e transparência dada à sua atuação (...) entre as informações incorporadas recentemente ao processo avaliativo, merece destaque a ênfase na análise de impacto social decorrente da atuação do programa de pós-graduação.” (Capes, Relatório de Gestão 2009, p. 49)

Além de tentar mensurar o nível de integração e “eficiência” dos PPGs no âmbito do seu próprio campo de conhecimento e com o sistema de pós-graduação em geral, este critério segue uma diretriz explícita do PNPG 2005-2010, pois também agrega princípios de validação da pós-graduação relacionados à outras esferas sociais. Uma das inovações recentes no processo de avaliação é a utilização de um aplicativo denominado “Sistema de Indicadores de Resultados (SIR)” baseado “na percepção de que a pós-graduação funciona em termos de resultados importantes passíveis de quantificação” (idem, p. 50).

Esta premissa pressupõe a possibilidade de que os “resultados” da pós-graduação, em termos gerais, possam ser traduzidos e apresentados conforme critérios de quantidade, e que a partir desta mensuração se disponha de mecanismos e indicadores adequados de comparação

entre os cursos no que tange à sua “produtividade” e “impacto social”, fatores relacionados, respectivamente, à validação em bases comparadas do programa no âmbito da sua área de conhecimento e ao setor em geral, e à sua atuação e articulações com esferas sociais exteriores ao mundo científico/universitário em sentido estrito. As divisões e subdivisões nos campos de conhecimento geram critérios de “finalidade” ou “aplicação” e conseqüentemente hierarquias entre as áreas de conhecimento.

A avaliação reflete as transformações em curso no sistema de pós-graduação. Se em um primeiro momento a pós-graduação tinha o papel primordial de formar quadros titulados para as universidades, a médio e longo prazo é muito provável que este quadro se altere, pois a tendência de cenário futuro aponta para uma situação na qual as taxas de absorção destas instituições não acompanhem os níveis de pessoal titulado, estimativa esta do próprio PNPG 2005-2010.

“Em resumo, esse conjunto de mudanças ressalta três aspectos: (1) o aumento da capacidade de indução, no sentido de que à perspectiva de mérito científico sejam agregados componentes de prioridade, definidos por autores de dentro e, principalmente, de fora da comunidade científica; (2) a ênfase no componente tecnológico e na busca da inovação, deslocando o tradicional balanço observado na pesquisa realizada em nosso país; (3) e, finalmente, a nova política reforça o componente empresarial, contemplando associações de empresas com grupos e instituições de pesquisa e, mais recentemente, estimulando diretamente o desenvolvimento e a inovação nas empresas (...) Essa reforma deverá ter impacto na organização institucional do sistema de pesquisa, a começar por aquelas que são responsáveis pela realização da maior parte dela – as universidades públicas.” (Guimarães, 2007, p. 283)

3.3.3 Diretoria de Relações Internacionais

No âmbito das estratégias de inserção internacional da pós-graduação brasileira, e mesmo como instrumento de política exterior, destaca-se a atuação da Diretoria de Relações

Internacionais da Capes. Além de ser o setor encarregado de gerir os auxílios e bolsas com utilização fora do país (doutorado pleno, doutorado sanduíche, estágio pós-doutoral), que são programas de fluxo contínuo, nos últimos anos a atuação da Capes em âmbito internacional vem se intensificando. O principal instrumento para a formação de recursos humanos e difusão cultural e científica em articulação com instituições estrangeiras é a “Ação 0967 – Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação”.

Este programa tem um foco diversificado, sendo mais flexível no que tange ao público-alvo e aos níveis de escolaridade que são objeto de auxílio. Atualmente, estão em curso 532 projetos de cooperação internacional envolvendo três países africanos de língua portuguesa (Cabo Verde, Angola e Moçambique), cinco da União Europeia (Alemanha, França, Holanda, Espanha e Portugal), e dois no âmbito do Mercosul (Argentina e Uruguai), além de Estados Unidos e Cuba, projetos estes que contam com 694 bolsas. A cooperação inclui ainda 176 parcerias universitárias, sobretudo com Alemanha, França e Estados Unidos. “O trabalho da Cooperação Internacional se dá por intermédio da concessão individual de bolsas de estudos no exterior e no país mediante financiamento de projetos conjuntos de pesquisa, financiamento de parcerias universitárias e programas especiais. Há também atividades relacionadas à realização de eventos (Seminários, Workshops científicos, dentre outros), implantação de cursos de pós-graduação brasileiros no exterior e fomento à vinda de pesquisadores estrangeiros para a oferta de cursos monográficos nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras.” (Capes, Relatório de Gestão 2009, p. 70)

Os acordos, convênios, parcerias, etc., celebrados pela Capes representam na prática a tradução institucional ou a formalização de um conjunto de relações pré existentes entre pesquisadores brasileiros, que, por razões de trajeto escolar e profissional estabelecem

vínculos com cientistas ou instituições de outros países. Em outras palavras, as possibilidades de estabelecimento de acordos de intercâmbios e afins, especialmente com países centrais, estão fortemente vinculadas ao capital de relações pessoais daqueles que detém o controle da “máquina” burocrática universitária.

Considerando que o PNPG 2005-2010 propõe uma série de medidas de aproximação da pós-graduação com o chamado “setor produtivo”, em consonância com orientações de política macroeconômica e industrial do governo Lula, a atuação mais recente da Diretoria de Relações Internacionais guarda relação com certos fundamentos e prioridades que marcaram a atuação dos setores de política exterior no período. Os projetos de cooperação internacional da Capes se subdividem em três eixos: Projetos Especiais, Cooperação Sul-Sul, Cooperação Sul-Norte.

Os Projetos Especiais foram elaborados com ênfase específica para os países africanos de língua portuguesa, nos quais a atuação brasileira se desenvolve fundamentalmente no sentido de apoio à formação de recursos humanos em áreas aplicadas e prioritárias, como educação e saúde. Em caráter de cooperação, foram implementados o Programa de Iniciação Científica de Alunos de Graduação de Moçambique e Angola (PFCM), o Projeto Linguagem das Letras e Projeto Amílcar Cabral (Cabo Verde), e o Mestrado em Ciências da Saúde em Moçambique e Angola.

O PFCM é voltado para a formação de recursos humanos em atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, em Moçambique e Angola. Para tanto, são executados projetos que possibilitem que estudantes de graduação africanos realizem, em universidades brasileiras, treinamento científico sob orientação de pesquisadores atuando em áreas de pesquisa acordadas, no período das férias acadêmicas de verão (dezembro a março). Na seleção de 2009, as universidades brasileiras disponibilizaram 183 vagas para os

estudantes africanos. Destas, 160 foram preenchidas e as atividades iniciaram em janeiro de 2009.

Os projetos “Linguagem das Letras e Projeto Amílcar Cabral” tem como objetivo treinar professores de matemática e português do ensino fundamental e secundário, bem como o treinamento de estudantes. Na edição de 2009, vieram ao Brasil 96 professores africanos, sendo oitenta deles oriundos de Cabo Verde, e quatro de cada um dos seguintes países: Angola, Moçambique, São Tomé e Guiné-Bissau.

A criação do Mestrado em Ciências da Saúde em Moçambique e Angola se deu através da implementação de um programa de pós-graduação em Ciências da Saúde em Maputo, Moçambique, pela Fundação Oswaldo Cruz, com o suporte de seus PPGs em Biologia Parasitária, Medicina Tropical, Biologia Celular e Molecular, e Ensino em Biociências e Saúde. Em 2009, cinco estudantes moçambicanos vieram ao Brasil para a realização de estágio de mestrado sanduíche na Fiocruz.

Em relação à “Cooperação Sul-Sul” as principais atividades em andamento são relativas à concessão de bolsas de estudo no âmbito dos projetos em vigência, além da concessão de bolsas individuais, incluindo recursos para custeio de atividades relacionadas às pesquisas. Estes projetos tem como base instituições da América Latina e Caribe, principalmente na Argentina, em Cuba e no Uruguai. Na Cooperação Sul-Norte, destaca-se a continuidade do convênio com a Comissão *Fulbright* (Estados Unidos) e com a *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (Alemanha). Dos chamados programas bilaterais, os acordos Capes/Cofecub (França) e Capes/DAAD (Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico) representam experiências consolidadas na pós-graduação brasileira – o acordo Cofecub, por exemplo, completou 30 anos em 2009, (contando com 120 projetos financiados no âmbito de 27 instituições de ensino superior), e o Capes/DAAD, prevê a realização de doutorado

integral, de doutorado com validade dupla ou de doutorado sanduíche na Alemanha. Em 2009, além do apoio financeiro à realização de missões científicas, existiam 67 bolsas em vigência, sendo 50 bolsas de doutorado integral e 17 bolsas de doutorado sanduíche neste programa. (Capes, Relatório de Gestão 2009)

No que tange à cooperação entre grupos de pesquisa de países com os quais a Capes não possui acordo específico, em 2008, foi criado o Programa Geral de Cooperação Internacional, que prevê a realização de missões de estudo e de trabalho, além da concessão de recursos de material de consumo para a equipe brasileira.

É importante que se destaque que para os fins da abordagem aqui proposta, para além da descrição ou da avaliação “técnica”, utiliza-se a exposição de estruturas administrativas, programas e dados referentes aos mesmos somente com o intuito de esboçar e informar o “quadro material” e situar os resultados em termos de ações (os chamados *outputs*) dos jogos entre os segmentos sociais que são público-alvo e/ou estão envolvidos com o “ciclo” das políticas públicas deste setor.

Uma dificuldade recorrente neste tipo de trabalho relaciona-se à questão dos usos dos “dados” e as supostas “análises” que daí resultam. Corre-se o risco de incorrer na perspectiva esquemática da descrição calcada em uma presumida objetividade dos “dados”, quando estes na verdade representam uma seleção mais ou menos aleatória e arbitrária de informações cujos significados não são neutros ou de apreensão “natural” e imediata. Além disso, tal perspectiva dificilmente escapa das armadilhas da leitura apologética: as auto representações e os pontos de partida que orientam as abordagens técnicas governamentais tendem a se reproduzir na perspectiva do analista de políticas públicas, que termina por ratificar as imagens e representações que são o seu objeto de análise.

4 ELITES UNIVERSITÁRIAS E MEDIAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO À CIÊNCIA

As possibilidades de incidência na ação pública, por parte dos atores sociais e grupos de interesse, são condicionadas por uma série de fatores, dentre os quais destaca-se a relação entre os recursos sociais de que dispõem os referidos atores e as modalidades de acesso aos espaços de decisão de políticas públicas. Em outras palavras, para que a introdução e a afirmação de certos princípios e concepções hegemônicas de um determinado campo social seja efetiva e articule-se às estruturas estatais e resulte em políticas setoriais, é necessário um movimento de compatibilização mínima entre as lógicas sociais que regem estas esferas.

O objetivo deste capítulo é apresentar as condicionantes sociais e políticas que ordenaram e conferiram um sentido específico às condições de acesso à comissão do 4º PNPG, tendo em vista a articulação entre a atuação de caráter universitário dos seus integrantes e as modalidades de recursos sociais disponíveis que conferem eficácia ao trabalho de mediação com a política, além de buscar traçar um panorama das concepções acerca do papel dos pesquisadores na formação de políticas para o setor.

Para o caso em pauta, sabe-se que a instituição inicial dos Planos Nacionais de Pós-graduação como instrumento de política pública, na década de 70, foi o resultado de um processo de cunho político e burocrático, no qual convergiram interesses dos grupos dirigentes que orientavam as políticas do regime militar, de setores científico-universitários articulados a estes grupos, e em menor escala, com a participação de uma incipiente burocracia que em certo sentido teve um papel “catalisador” no processo. É sabido que as lógicas de formação e execução de políticas públicas transcendem o formalismo institucional e que as ditas “regras do jogo” são tão somente a manifestação jurídica/burocrática da

consagração de um dado sistema de valores - que no entanto estão em permanente disputa e reconfiguração, a despeito da sua expressão na forma de códigos, leis, planos, etc.

Formalmente, desde o 1º PNPG a forma adotada para elaboração dos planos se deu nos moldes da organização dos trabalhos através de comissões coordenadoras. De um modo geral, o único princípio legitimador que perpassou os critérios de recrutamento das cinco comissões foi uma vaga noção de *expertise* no campo da educação superior, e esta noção, por sua vez, teve significados específicos em cada contexto. Uma das particularidades do primeiro plano, formulado em 1974, é o caráter altamente tecnocrático da comissão. A idéia central do regime militar, simplificada, no que tange ao ensino superior e especialmente pós-graduado, era a formação de pessoal qualificado para atender às demandas do crescimento econômico do período. Neste sentido, e considerando a natureza autoritária do regime, a Comissão do PNPG foi presidida pelo próprio Ministro da Educação, Ney Braga, com a vice-presidência ocupada pelo Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, João Paulo dos Reis Velloso, sendo este detentor de trânsito nos demais ministérios, em especial o da Fazenda. Conforme relatos¹⁹ de ex-presidentes da Capes, a inclusão do ministro da secretaria de planejamento em projetos eram sinalização forte de que os mesmos ocupariam posição privilegiada na agenda governamental, especialmente em relação à alocação de verbas.

Além dos membros citados, a comissão contava com altos dirigentes do MEC e de organismos financiadores e de apoio à ciência e tecnologia no período, como BNDE e FNDCT, que tiveram um papel fundamental no aporte financeiro da pós-graduação, especialmente na segunda metade da década de 70. Dos 14 membros da Comissão, cinco eram reitores de universidades, a saber: Universidade de Brasília, Universidade Federal de

¹⁹ Capes, 50 anos – depoimentos ao CPDOC/FGV. Brasília, 2003.

Minas Gerais, Universidade Federal de Pernambuco, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Universidade de São Paulo. É importante lembrar que no final da década de 60 as universidades em geral, em especial as federais, sofreram forte intervenção governamental, que implicou em demissões, aposentadorias compulsórias e outros instrumentos de “expurgo”. Estes expedientes enfrentaram resistências institucionais em graus variados, fato que selecionou os atores mais alinhados com as diretrizes do regime.

Por sua vez, o segundo e o terceiro PNPG, elaborados em 1981 e 1985, para vigência 1982-1985 e 1986-1989, respectivamente, foram caracterizados pelo esvaziamento deste instrumento enquanto ferramenta efetiva de política. Em que pese a inegável continuidade e a consolidação dos programas de pós-graduação no Brasil, os fundamentos desta expansão e as bases das políticas emanavam de outras fontes, uma vez que estes planos foram destituídos de materialidade em todas as suas etapas, com destaque para a sua elaboração apócrifa. Ao contrário do primeiro plano, estes não contaram com uma comissão coordenadora, sendo formulados diretamente pela Secretaria de Educação Superior do MEC. Além disto, não há qualquer detalhamento orçamentário ou proposta que envolva alocação de recursos, constituindo-se em breves manuais de diagnóstico da pós-graduação com esparsas prescrições genéricas.

Deve-se ressaltar o fato de que a mera existência de uma comissão que agregue formalmente os setores governamentais e científicos não é condição e menos ainda garantia da expressão e representação de interesses específicos na formação de políticas. Sabe-se que as lógicas de decisão política se desenrolam segundo mecanismos muito mais complexos, seja através de redes informais calcadas nos vínculos mais diversos (familiares, étnicos, profissionais), seja por interesses econômicos, eleitorais, etc., no qual são acionados repertórios de ação que escapam da leitura objetivista ou puramente institucional. Contudo,

para a discussão em pauta, este é só mais um elemento ou indício do esvaziamento do processo em sentido amplo. Estas características apontam para dois PNPG pouco impactantes tanto do ponto de vista político (no sentido de *politics*) quanto do ponto de vista mais “técnico”, relativo às políticas públicas (no sentido de *policy*), indicando um sentido de formalismo burocrático, sendo a sua realização uma mera necessidade administrativa, em um contexto de estagnação econômica e de conflitos políticos e burocráticos que caracterizaram o período inicial pós-redemocratização.

Não obstante, é necessário enfatizar que o esvaziamento dos Planos Nacionais de Pós-graduação de modo algum representou um bloqueio ou paralisia nas decisões acerca das políticas científicas em geral; como mencionado anteriormente, a consolidação de muitos PPGs (especialmente no sul e no sudeste) ocorreu na década de 80, na qual se fortaleceu o modelo de avaliação instituído pela Capes na década anterior e esta se consolidou como a instituição legítima e detentora do monopólio da classificação dos cursos, dentre outras prerrogativas não menos importantes. Em síntese, o ponto fundamental é que houve neste período, por razões que extrapolam o escopo deste trabalho, uma diversificação dos espaços decisórios e a dinamização das relações de poder nos grupos dirigentes deste setor de políticas, que por sua vez tornaram neste período os PNPG um processo em grande medida inócuo.

4.1 A comissão do PNPG 2005-2010

Conforme já mencionado neste trabalho²⁰, a partir do primeiro governo Lula, a *ferramenta* Plano Nacional de Pós-graduação volta à agenda do MEC como instrumento de política, no âmbito de um processo mais geral de expansão da rede federal de ensino superior

²⁰ Ver capítulo 3.

lastreada fundamentalmente no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com início em 2003 e previsão de conclusão em 2012. Este programa tem por princípio a expansão física do sistema universitário, implicando principalmente na reestruturação de currículos, na ampliação de vagas de cursos existentes e na criação de novas universidades e cursos e na contratação de pessoal.

O primeiro Ministro da Educação no governo Lula foi o senador Cristovam Buarque, atualmente no PDT. Cristovam era considerado um “especialista” na área da educação, com trajetória militante no movimento estudantil, tendo sido o primeiro reitor escolhido por eleição direta na Universidade de Brasília, após o fim da ditadura militar. Tendo a “educação” como “plataforma” e fundamento essencial do seu capital político, o então ministro declarava-se “seguidor” de Darcy Ribeiro e Paulo Freire. Após cerca de um ano no cargo, o presidente Lula avaliou que Cristovam Buarque não deveria continuar no ministério, e o “estilo” da demissão evidenciou os conflitos internos e o descompasso vivido no governo neste setor. O ministro encontrava-se em férias em Portugal, e foi avisado por telefone pelo Presidente da República de que já não mais ocupava a pasta, sendo substituído por Tarso Genro.

Os planos da cúpula de governo no que tange a reformas e políticas de ensino superior teriam sido o mote que levou à demissão de Cristovam. Conforme divulgado na imprensa no período²¹, a decisão da demissão partiu do presidente e foi comunicada em reunião ministerial realizada dias antes do comunicado oficial ao ministro, sendo que o presidente solicitou o “sigilo” desta informação, e o resultado, obviamente, foi a ampla divulgação do fato.

Conforme a notícia supracitada, “Lula deu um tapa na mesa anteontem à noite, quando conversava com o novo ministro da Ciência e Tecnologia, Eduardo Campos (PSB-PE). Disse que não aguentava mais *acadêmicos* no governo e que tiraria Cristovam. *Quero ministros*

²¹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u57458.shtml>

para apresentar resultados, não para ficar com tese, com conversa. Por isso, estou pegando essa turma boa da Câmara, disse. A turma da Câmara são os quatro novos ministros que Lula confirmou anteontem: Eunício nas Comunicações; Patrus Ananias (PT-MG) no novo superministério da área social; o líder do PSB na Câmara, Eduardo Campos (PE), na Ciência e Tecnologia; e o líder do governo na Câmara, Aldo Rebelo (PC do B-SP), na nova pasta da articulação política.”

Para além dos discursos e versões oficiais ou mesmo “extra-oficiais”, deve-se considerar que os fundamentos das divergências entre o ex-ministro e os grupos dirigentes do governo extrapolavam a mera questão do “perfil acadêmico”. O apego a uma categoria desta natureza falseia o que realmente está em jogo; as concepções, as afiliações, e os setores universitários que condicionavam e sustentavam a atuação de Cristovam à frente do ministério eram incompatíveis com as pretensões e as visões hegemônicas no seio do governo acerca da educação superior.

Neste contexto, os esforços preliminares para traçar as metas de expansão e diversificação da pós-graduação mobilizaram os atores políticos do governo ligados à área da educação, ciência e tecnologia, bem como os setores científicos e universitários em geral. Nas discussões entre governo e setor científico, ainda em 2003, destaca-se a participação ativa do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-graduação (Foprop) como interlocutor da Capes nas discussões que antecederam a formação do PNPG propriamente dito, tendo sido o seu encontro anual (Foprop 2004), realizado na Universidade Federal do Amazonas, a arena pública de debates e definição dos princípios basilares do futuro 4º PNPG.

O Foprop é uma organização criada em 1985, como um espaço de organização e articulação de interesses, tendo como um de seus objetivos declarados em estatuto “assessorar a concepção, o planejamento, a organização, o desenvolvimento e a execução de políticas de

pesquisa e pós-graduação no País, colaborando com as associações de dirigentes universitários e com as instituições de fomento e apoio ao desenvolvimento de pesquisa e pós-graduação”. Apesar de ter se originado a partir do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e de ter contado primeiramente com uma base de recrutamento em instituições da região sudeste, o Foprop passou gradativamente a agregar um número cada vez maior de instituições participantes, seja do ponto de vista geográfico, seja quanto em relação à natureza dos membros. Foram criados diretórios regionais, conforme as cinco regiões brasileiras, e podem ser membros do Fórum os “Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação ou ocupantes de cargos equivalentes das instituições brasileiras de ensino superior que mantenham estruturas formalmente constituídas de pesquisa e pós-graduação”, conforme seu estatuto.

Ou seja, os requisitos mínimos e formalidades para afiliação ao Foprop permitem que toda uma gama de instituições - independente de critérios como tamanho, localidade, se é federal, estadual, pública, privada ou comunitária, etc. - possam “encorpar” o Fórum, tornando-o bastante heterogêneo em todos os quesitos mencionados. A presidência do Foprop é renovada anualmente. Entre 1985 e 2006, dos 21 presidentes neste período, 9 eram pró-reitores de instituições da região sudeste, com predomínio da Universidade Federal de São Paulo e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outro dado importante é que os encontros nacionais são realizados na instituição a qual está vinculado o presidente. Desta forma, constata-se que no período em questão quase metade dos encontros foram realizados na região sudeste, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Além do Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-graduação (que também teve representação na comissão do PNPG 2011-2020), mais outras nove instituições estavam representadas no grupo responsável pela formatação do plano. Esta é uma das questões

fundamentais para a compreensão de um processo desta natureza: quais os sentidos do recrutamento específico destes “representantes”? Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que as tramas de composição de grupos decisórios e formuladores de política e os consequentes “convites” para integrar comissões, grupos de trabalho, etc., se desenrolam através de jogos nos quais se acionam recursos, se manifestam interesses e se reconfiguram as diferentes espécies de capital do qual são portadores os atores em disputa.

Trata-se de relações de poder que não podem ser classificadas nos termos “indivíduo” *versus* “instituição”, a saber: não é meramente o que se entende por “prestígio pessoal” isoladamente (seja qual for a sua fonte) o que credencia e confere legitimidade de mediação a um dado agente social; nem tampouco a eficácia simbólica deste atributo pode ser derivada daquilo que se convencionou chamar instituição, seja ela estrutura de governo, seja estrutura universitária ou científica, ou mesmo um conjunto de regras e procedimentos objetivados. Ainda que os atores se apresentem ou sejam reconhecidos através de variadas inserções (como detentores de um perfil mais “político” ou mais “acadêmico”, por exemplo), a construção de um “notável”, em especial no Brasil, não se dá através do acúmulo de capital científico em sentido estrito, validado no âmbito do próprio campo e com autonomia relativa. A consagração social é resultado de um “compósito” de recursos multidimensionais, os quais adquirem eficácia simbólica a partir da mescla e a compatibilização entre variadas esferas da vida social.

Como mencionado anteriormente, a comissão foi composta por dez integrantes ao todo, indicados pelas seguintes instituições: Capes (cinco membros, dois indicados pelo Conselho Superior, dois pela Diretoria Executiva e um pelo Conselho Técnico Científico), CNPq, Foprop, Associação Nacional de Pós-graduados (ANPG), Finep e finalmente, por uma representante genericamente designada como da “comunidade acadêmica” - que também

integrava o Conselho Superior da Capes e tinha vínculos estreitos com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). É importante ressaltar que as fronteiras entre os espaços de atuação científica nada tem de estanque; a dinâmica das relações, o trânsito e os intercâmbios entre os atores se desenrolam conforme uma lógica que não pode ser apreendida a partir de uma análise linear ou internalista, a partir das “regras” das próprias “instituições”.

Neste sentido, a atuação, as crenças e interesses de cada um dos agentes em ação não sugere um vínculo mecânico ou o reflexo do que se considera a visão da instituição a qual eles “representam”. Do ponto de vista quantitativo, metade da comissão estava chancelada por algum setor da Capes. O significado desta informação, no entanto, não conduz à perspectiva de uma super representação dos “interesses da Capes”, pois os atores em questão caracterizam-se pelos vínculos múltiplos e pela simultaneidade de posições nos espaços de atuação política e científica. Em outras palavras, o ponto que tentamos enfatizar é que os processos de formação dos interesses e os sentidos da “representação” no caso em pauta são difusos e estão muito mais relacionados aos trajetos sociais dos agentes do que aos espaços de atuação nos quais os mesmos transitam, uma vez que estes espaços (universidades, associações científicas, agências de fomento, etc.) se caracterizam pela permeabilidade e pela possibilidade de simultaneidade da ação social, tornando o “pertencimento” dos atores mais esparso.

Retomando uma das questões deste trabalho: como se constrói a figura dos cientistas/mediadores, agentes sociais que ocupam posições dominantes, atuando simultaneamente como formuladores e público-alvo de políticas para a universidade, para a pós-graduação e para a ciência no Brasil? Para responder a esta questão, se faz necessária a caracterização social destes atores, não no sentido de compreender individualidades como fenômenos singulares e isolados, e sim utilizando tal expediente para mapear e identificar

recursos e estruturas de poder, validadas no inter-reconhecimento mútuo entre os agentes. Considerando a já mencionada fluidez e a fraca demarcação dos diferentes espaços da vida social no contexto brasileiro, o campo da política afigura-se como uma espécie de vetor ou espaço de especialização em campos distintos.

Em outras palavras, as relações com a política representam o reforço do capital simbólico que é validado e reconhecido em esferas em princípio “separadas” da política (literatura, ciência, religião, entre outras); no caso em pauta, tomemos um exemplo ou possibilidade: um professor universitário, cientista ou pesquisador, em certo ponto de sua carreira profissional, com interlocuções e articulação no campo político, potencialmente obterá recompensas nas arenas científicas, reforçando a sua imagem social como cientista consagrado. Os caminhos desta consagração são caracterizados por “idas e vindas”, pelo trânsito permanente em diferentes esferas e por investimentos que se traduzem em ganhos de diversas naturezas nos diferentes espaços de atuação social.

Destaque-se que a caracterização dos atores que integraram a comissão formuladora do 4º PNPG não necessariamente ofusca ou desloca o foco do entendimento de que os processos de decisão de políticas são abrangentes e multifacetados, isto é, não estão restritos a uma “comissão” ou “grupo de trabalho”, ou seja, qual for a forma oficial na qual se apresentam estas interações. Não obstante o reconhecimento desta complexidade, julgamos pertinente considerar os participantes do referido grupo como “casos”, cujo peso social no processo em pauta são representativos do padrão de relações que se desenvolvem entre os campos da ciência e do poder político.

Em primeiro lugar, são válidos alguns comentários acerca das peculiaridades e obstáculos relacionados ao tratamento do tema em pauta neste trabalho, no que tange especialmente ao acesso às fontes de informação. Ao trabalhar questões relacionadas a grupos

dirigentes de um modo geral, uma das dificuldades recorrentes é a obtenção de “dados” que possibilitem o estabelecimento de nexos e a elucidação de mecanismos específicos de dominação e reprodução social. As relações de poder que envolvem o setor universitário e científico, os valores dominantes e os princípios de hierarquização de capitais em jogo são particularmente intrincados em sua apreensão, uma vez que implicam no desvelamento de relações e estruturas de uma esfera social cujos princípios básicos de legitimidade e auto-representação envolvem noções como “neutralidade”, “competência”, “desinteresse” e afins. Por conseguinte, as representações sociais dominantes que orientam os informantes do campo em questão em nível discursivo são calcadas na idéia de “missão”, na qual subjaz uma relevância social implícita e inquestionável das atividades de investigação científica e docência. O resultado prático são relatos e narrativas que oscilam entre o oficialismo formalista e a descrição laudatória, seja de currículos, biografias, instituições ou eventos.

Estes problemas estão diretamente relacionados à *qualidade* dos dados que se pode obter e as possibilidades e limites dos seus usos; contudo há outro problema relacionado à investigação de processos que envolvem formulações e determinações sobre políticas públicas, como é o caso em questão. As arenas de decisão, representação e intermediação de interesses são dotadas de regras explícitas e tácitas, e o entendimento e a habilidade destas regras por parte dos agentes em ação é um trunfo social. Sabe-se que o exercício de determinado poder ou o acionamento de um recurso específico tem a sua eficácia simbólica maximizada na medida em que as relações sociais envolvidas permanecem nebulosas ou interpretadas à luz do senso comum.

Neste sentido, o resultado de investigações de processos desta natureza tende a ser precário inclusive em relação mesmo à *quantidade* de material obtido, já que o acesso em si aos atores é limitado pelo desinteresse dos mesmos em abordar, na condição de informantes,

questões de políticas públicas nas quais tiveram participação e influência. Tais ressalvas são necessárias na medida em que as dificuldades da pesquisa refletem necessariamente nas possibilidades e na qualidade da análise. Entretanto, a compreensão dos itinerários sociais percorridos pelos integrantes das comissões do PNPG fornece indícios dos valores dominantes e dos “pré-requisitos” do trabalho de mediação empreendido.

O presidente da comissão do PNPG de 2005 (que viria a ocupar novamente a presidência na comissão do PNPG de 2011), apresenta um padrão de carreira universitária com características que evidenciam certas posições e atributos atualmente hegemônicos no campo da política científica. Em primeiro lugar, destacamos a questão da geração e do contexto: o referido professor realizou a sua formação e obteve a sua titulação na segunda metade da década de 1960. Este período em particular representa um momento fundamental para a universidade brasileira, pois nesta conjuntura de relativa expansão universitária sob influência da cultura universitária norte americana (na esteira da “modernização conservadora” do regime militar), está sendo formada uma primeira geração de “profissionais” da ciência, oriundos muitas vezes de estratos sociais médios ou mesmo baixos e de regiões periféricas do país.

Uma nova geração com este perfil gradativamente começa a ocupar os espaços usualmente dominados pelos “eruditos”, intelectuais e cientistas autodidatas, filhos de famílias tradicionais e “bem relacionados”, com trânsito em diversos setores sociais, cujo perfil seria “menos científico” na comparação com a geração posterior, uma vez que a sua legitimação como detentores de saber não se dava através da obtenção de títulos, da escolaridade formal e nem tampouco através de práticas de pesquisa empíricas; os capitais de herança familiar eram condição suficiente para a inserção na vida cultural, científica e intelectual.

Entre os dez integrantes da comissão 2005, sete concluíram a formação universitária entre 1965 e 1972, momento de grande e acelerada expansão do mercado docente. Este dado sugere uma certa uniformidade no que tange à geração no grupo, no sentido de que mais do que a idade cronológica ou uma conjuntura política específica, há um compartilhamento do período de profissionalização e inserção em um mesmo mercado de trabalho.

O presidente da comissão, membro do Conselho superior da Capes, obteve o diploma de bacharel em Física em 1965, na Universidade Federal de Minas Gerais. Nascido em Fortaleza/CE, filho de pais sem formação universitária, iniciou o seu percurso acadêmico após a graduação em Física ingressando no então recém-criado curso de mestrado em Física da UFMG. No contexto das transformações no sistema universitário do período, caracterizado pelo “mecenato” de organismos internacionais, transfere-se para os Estados Unidos ao obter uma bolsa da Fundação Rockefeller e conclui o mestrado em 1969 e posteriormente o doutorado na Universidade de Pittsburgh em 1971, com passagens na Universidade da Califórnia, onde realizou parte da pesquisa da tese.

Traço comum a quase todos integrantes da comissão, o personagem em questão apresenta extensa trajetória de participação em associações e grupos científicos, entre os quais destaca-se a Sociedade Brasileira de Física, a Academia Brasileira de Ciências e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). A base da sua atuação profissional, após o retorno ao Brasil, foi a UFMG, instituição na qual esteve vinculado até 2002 tendo ocupado diversos cargos, entre os quais o de reitor.

A circulação em espaços de decisão e direção na esfera governamental é concomitante a este período, com a participação no Conselho Nacional da Educação e com a atuação como Secretário Nacional de Ensino Superior do MEC. Em 2004, inicia uma empresa de “consultoria educacional” e em 2009, até o presente momento, passa a ser membro do

Conselho de Desenvolvimento Tecnológico da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

As premiações, medalhas e condecorações, como um dos elementos chave nos rituais de consagração, foram sendo concedidas ao longo da sua trajetória profissional – elas são variadas e refletem tanto uma hierarquização interna quanto a expressão simbólica da detenção de capitais oriundos de diversas fontes. A hierarquização se apresenta, em um primeiro momento, dentro de um sentido cronológico, observa-se uma lógica de linearidade temporal em relação à “importância” crescente das condecorações, do ponto de vista do significado dos títulos no que tange ao escopo do reconhecimento entre os próprios pares e os significados deste reconhecimento na esfera da política.

Contudo, esta hierarquização também se verifica no sentido de um movimento bilateral, da seguinte maneira: a tendência verificada é a de obtenção do prestígio inicialmente em instâncias de atuação local ou regional; primeiramente, “medalhas” concedidas por universidades ou centros de pesquisa, aparentemente heterogêneos academicamente e geograficamente, nas quais se estabelecem relações pessoais e/ou profissionais; tais símbolos de distinção representam espécie de pré-requisito para a obtenção da consagração científica através de instâncias maiores, como a Ordem Nacional do Mérito Científico – Categoria Grã Cruz, concedida pelo presidente da república ao referido professor em 2000. Os grandes “méritos” no campo científico e universitário, por sua vez, são reconhecidos e reconvertidos em instâncias locais, instâncias estas que no entanto não são diretamente relacionadas ao suposto ambiente de origem – após a obtenção da Ordem do Mérito Científico, segue a concessão da Medalha Gustavo Capanema do governo de Minas Gerais, e em 2002, o título de Cidadão Honorífico de Belo Horizonte. Este trânsito é indicativo da porosidade dos espaços de atuação social e da sua heteronomia – por um lado, a consagração científica é

chave para a obtenção de capitais reconvertidos em outras arenas sociais; e por outro lado, o respaldo e reconhecimento do “grande cientista” em esferas não científicas é instrumento de legitimação e reforço da própria autoridade e legitimidade na atuação científica e universitária.

As honrarias e distinções científicas parecem estar mais relacionadas às áreas “duras” - dos dez integrantes da comissão do PNPG, a Ordem Nacional do Mérito Científico foi concedida a quatro pesquisadores, nas seguintes áreas: Física, Medicina, Química e Engenharia. Este último, indicado para a Comissão como representante do Conselho Superior da Capes, nasceu em João Pessoa-PB (1945) e formou-se em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 1968, concluiu o mestrado na mesma área em 1971, na Coppe – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e o doutorado, também em Engenharia Elétrica, na Universidade de Nottingham em 1976.

Trata-se de mais um expoente da geração que inicia a carreira científica na década de 70, com papel preponderante simultaneamente na consolidação do sistema de pós-graduação (no caso das Engenharias, em franca expansão) e na remodelagem das estruturas de avaliação, gestão e fomento do mesmo. Ingressou na UFRJ como professor assistente, instituição na qual está vinculado até o presente, tendo exercido também diversas funções de direção de natureza acadêmico-administrativa, na própria universidade e em órgãos governamentais e organizações científicas.

Através da SBPC, integrou no início da década de 80 uma comissão encarregada de “avaliar a organização do setor de ciência e tecnologia do governo e em particular a participação da comunidade científica no processo decisório das agências”, em conjunto com a Academia Brasileira de Ciências e com a então Secretaria de Planejamento do governo

federal. Os trabalhos desta comissão (que era formada por Gilberto Velho e Jacob Pallis, entre outros), resultaram na criação do Conselho Deliberativo do CNPq e do Conselho da Finep, que em termos práticos instituíam uma maior participação do segmento universitário nestes órgãos.

No CNPq, foi membro da comissão coordenadora dos Comitês Assessores (1983-1986), além de diversas colaborações semelhantes com o órgão, com o qual mantém vínculo até o momento. As atividades de intermediação entre agências de financiamento científico e universidade e instituições de pesquisa também se desdobraram na Finep, a partir da década de 80, onde foi assessor científico, e finalmente, na Capes, tendo ocupado o cargo de Diretor Geral em meados do biênio 1991-1992, período que ficou marcado por uma crise política que resultou na extinção provisória desta agência. Foi definido, de antemão, que a sua atuação na direção da Capes seria por tempo limitado e com o objetivo de articular o fortalecimento institucional da agência após o episódio da reversão da sua extinção. As alterações consistiram, em termos jurídicos, basicamente na transformação da Capes em fundação e em alterações estatutárias que formalizavam e implementavam a obrigatoriedade da participação da “comunidade acadêmica” nos Conselhos técnicos e científicos desta agência.

Oriundo de uma área mais técnica e com objetivos em certa medida pré-estabelecidos, este pesquisador caracterizou-se, na sua breve passagem pela direção da Capes, pela implementação de projetos mais operacionais, relacionados à informatização da agência, e também à capacitação de pessoal, conforme o relato a seguir:

“Como a minha proposta não era de permanecer por muito tempo na direção, não formulei planos de longa duração, pois não caberia. Apenas procurei aperfeiçoar alguns mecanismos, identificar onde havia problemas. No setor de bolsas no exterior, por exemplo, a responsável não falava inglês, ou falava muito mal. Consegui montar um esquema para que ela pudesse adquirir, rapidamente, um contato com a língua — através de um curso de imersão na Inglaterra. A encarregada do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que precisava interagir com consultores, também não

tinha fluência na língua inglesa, e foi igualmente fazer um curso de imersão na Inglaterra com apoio da Capes e do Conselho Britânico. Ou seja, havia uma falta de capacitação das pessoas. E a infraestrutura era muito frágil no tocante à informatização. Visando corrigir esta séria lacuna, foi celebrado um acordo com a Coppe”. (Capes, 50 anos)

Além de professor na UFRJ/Coppe, é membro do Conselho Superior da Capes e também o atual Diretor de Relações Internacionais desta agência, posição privilegiada nas lutas pela definição das pautas científicas relevantes e instituições, e na formação da agenda e das possibilidades de inserção da pesquisa brasileira no âmbito internacional.

Ainda no âmbito do Conselho Superior da Capes, foi indicado para a Comissão PNPG um representante cujo padrão de carreira e perfil se inclina fortemente para a política e gestão universitária. Nascido em Recife/PE, em 1951, graduou-se Engenheiro Agrônomo em 1973, na Universidade Federal Rural de Pernambuco. Realizou mestrado (1977) e doutorado (1982), ambos na Universidade da Califórnia. Ingressou como docente na UFRPE em 1974, instituição na qual seguiu carreira, estando vinculado à mesma até o presente. Na UFRPE foi Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação e Reitor por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2003.

Na condição de pró-reitor e reitor, galgou posições na hierarquia da política universitária, tendo sido eleito presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no período 2000-2001. Atualmente, além de pertencer ao Conselho Superior da Capes, também é Diretor de Programas e Bolsas desta. O exercício desta função, particularmente, representa o acesso a um canal de articulação e mediação de interesses específicos no campo da pós-graduação; os aspectos materiais das formulações e políticas públicas para o setor se exprimem através da concessão de recursos financeiros, sob o formato de programas, bolsas e auxílios em geral. Além do papel na formulação dos programas, entram em jogo a discricionariedade do “gestor”, as

idiosincrasias e subjetividades que orientam a atuação do agente no processo de seleção de demandas.

Neste sentido, as margens de manobra política e as relações que se estabelecem entre a “comunidade científica” em geral e os grupos dirigentes das políticas do setor potencialmente adquirem um sentido de barganha e troca – a lógica do “sistema”, altamente permeável à intervenção do setor universitário e contando com mecanismos relativamente dinâmicos de recrutamento e seleção de novos dirigentes, possibilita que se operem intercâmbios cujos efeitos e reflexos resultem na seleção/exclusão de “beneficiários” e na formação das ciências hegemônicas a partir de uma gama de recortes: área de conhecimento (ex: fortalecimento de certas “escolas de pensamento”, no âmbito de uma mesma área do conhecimento, em detrimento das visões concorrentes), região, tipo de instituição, entre outros fatores que podem representar um critério de afinidade ou incompatibilidade.

Ainda que de uma área do saber distinta, porém da mesma “geração”, um dos professores indicados pela Diretoria Executiva da Capes graduou-se em Ciências Sociais em 1971 pela PUC-SP, concluindo o mestrado na mesma instituição em 1979 e o doutorado em 1986 pela Universidade de Paris V. Destaque-se que as ciências sociais, no início da década de 70, em pleno regime militar, encontravam-se em momento de legitimação enquanto campo de atuação profissional, situação diametralmente oposta à Física, por exemplo, consolidada como disciplina acadêmica e aplicada e tendo os seus profissionais credenciados como “pensadores da ciência”, no sentido de que os mesmos ocupavam os então incipientes espaços de formação de políticas científicas desde a década de quarenta.

Este integrante da comissão do PNPG teve a sua atuação profissional em grande parte calcada na própria PUC-SP, instituição com a qual mantém vínculos de diversas naturezas desde a década de 70, e também na Universidade de Brasília, na qual é professor associado e

dirige núcleos de estudos sobre o ensino superior. Com uma atuação relativamente limitada em associações científicas (restrito a organizações de ciências sociais), apresenta, no entanto, um trânsito intenso em órgãos governamentais ligados à educação em geral e especificamente em órgãos gestores e financiadores do ensino superior, em nível estadual (assessor científico da Fapesp desde 1991) e em nível federal, com destaque para o Ministério da Ciência e Tecnologia e sobretudo para a Capes.

Na Capes, foi “assessor especial” da presidência durante onze anos (1993-2004), período que teve como presidente mais longo o professor Abílio Baeta Neves. Além de uma presença constante na Capes, destaca-se a circulação internacional, como professor visitante na Universidade da Columbia, na Universidade de Lisboa, na École des Hautes Etudes em Sciences Sociales, na Universidade de Oxford e outras, além de ter sido consultor da Unesco entre 2001 e 2008, atuando como articulador entre o governo brasileiro e este organismo, para a avaliação e diagnóstico do ensino superior no país. Estas características de itinerário estão, evidentemente, interligadas, uma vez que convergem numa lógica de atuação que tem como princípio a *mediação* entre a universidade e as esferas políticas que gerem e financiam o setor.

As possibilidades de mediação são tanto mais eficientes (não no sentido “técnico” da eficiência, mas sim na intensidade da crença no “dom”, na validação e legitimação do mediador enquanto tal) quanto mais consagrada for a “reputação” do agente em pauta como “especialista em educação”. As relações granjeadas com base no trânsito em agências de fomento incidem nas possibilidades de circulação internacional; esta, por sua vez, reforça as credenciais sociais e a *expertise* que realimenta o ciclo de fortalecimento da atuação no setor, no caso em questão através de remodelagens das ciências sociais que resultam na sua instrumentalização.

O membro da comissão indicado pelo CNPq, por sua vez, é graduado em Filosofia

pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira, de São Paulo, em 1971, tendo concluído os estudos pós-graduados em Educação em 1977 (mestrado) e 1979 (doutorado), na PUC-SP. A sua trajetória profissional está fortemente relacionada com a Faculdade de Educação da UFMG, na qual participou na consolidação do curso de mestrado nesta área. Entre 1986 e 1990 ocupa, simultaneamente, a posição de coordenador da área de educação da Capes e Pró-reitor de Pesquisa da UFMG. A partir da década de 90, procurou se estabelecer como “estudioso” da educação e da pedagogia, valendo-se de um expediente usual do repertório acadêmico, que é a organização e edição de periódicos, aliado a uma vasta produção escrita, totalizando 54 capítulos de livros e 102 artigos em publicações acadêmicas. Aliada a esta “onipresença” editorial, destaca-se a participação intensa em bancas examinadoras de mestrado (55) e doutorado (40), em que pese uma atuação relativamente limitada no que tange às orientações de doutorado – quatro orientações de tese, a última apresentada em 2002²².

Os significados deste padrão de atuação universitária são relevantes na medida em que explicitam certas concepções vigentes que se refletem no conjunto de práticas socialmente valorizadas do trabalho científico, que não são “naturais”, uma vez que representam um conjunto particular de possibilidades definidas historicamente e através de relações de poder. Por exemplo, a consolidação do critério “publicação” como indicador de produção científica está relacionada à adoção de um determinado padrão de ciência e universidade, gestado em contextos sociais centrais e “importado” como modelo em sociedades periféricas, como o Brasil.

Este critério, enquanto um dos aferidores de produção acadêmica e científica é uma das pautas estruturantes das discussões e controvérsias do setor acerca dos modelos e

²² Informações coletadas na plataforma Lattes do CNPq. Disponível em: <http://www.cnpq.br>

objetivos desejáveis para a “boa ciência” - a dicotomia “quantidade” versus “qualidade” surge frequentemente em tais debates, polarizando a questão conforme uma ideia de relevância e repercussão social do que é produzido em confronto com a importância quantitativa e produtivista e os seus efeitos “pedagógicos” e de aprendizado em um contexto de ciência incipiente. Tais questões têm como pano de fundo interesses específicos, dos quais ressaltamos as implicações advindas dos alinhamentos editoriais e da relação com instituições internacionais financiadoras.

Somado aos investimentos descritos na carreira universitária, a participação mais efetiva do professor anteriormente mencionado nos espaços de política educacional se dá a partir de 1996, com o ingresso no Conselho Nacional de Educação (do qual faz parte até hoje), e, principalmente, com a chegada à presidência da Capes em 2003, no primeiro ano do governo Lula. Entretanto, sua passagem pela presidência da agência foi breve: apenas oito meses de mandato, ao fim dos quais entregou sua demissão ao então Ministro da Educação, Cristovam Buarque.

Em entrevista à Revista da Associação de Docentes da Universidade de São Paulo²³, o então recém saído presidente da Capes afirmou que a demissão não se devia somente à “problemas de saúde”, conforme explicação do mesmo em nota oficial. “Não nego alguns problemas de ordem privada, inclusive de saúde, mas houve incompreensões por parte da complexa burocracia governamental (...) os grandes problemas foram a rarefação do pessoal, algumas dificuldades advindas da terceirização de determinados serviços, o orçamento estagnado face ao crescimento quantitativo e qualitativo da pós-graduação e o valor apertado das bolsas.”

Este episódio é emblemático dos conflitos políticos e burocráticos que caracterizavam

²³ Revista da Adusp n° 31, novembro de 2003.

o setor da pós-graduação no período, momento em que não havia uma síntese ou o mínimo de consenso acerca das bases do paradigma que orientaria as políticas para o setor. Os atores sociais, e as “peças” e “engrenagens” políticas em ação encontravam-se fragmentadas, no sentido de não haver estruturação básica do jogo político que possibilitasse a formação de uma hegemonia, de uma visão dominante para o setor em pauta. Entretanto, a partir de 2004, como já mencionado em passagens anteriores deste trabalho, uma série de ações são executadas (mudanças ministeriais, negociação com setores universitários com “peso” no setor, entre outras), e condições propícias de articulação são criadas e o ex-presidente da Capes passa a compor a comissão que formulará o próximo Plano Nacional de Pós-Graduação, formalmente indicado pelo CNPq.

A Finep, instituição relevante especialmente no financiamento à pesquisa em tecnologia, indicou para a comissão um cientista que, da mesma forma que outros membros da comissão, obteve o seu diploma de graduação no ano de 1971. No caso em questão, o curso foi Medicina, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na qual realizou seus estudos de pós-graduação também, sendo o Mestrado em Biofísica em 1973 e o Doutorado em Fisiologia em 1986. Nascido no Rio de Janeiro, filho de pai médico e mãe artista plástica, iniciou os seus estudos em 1967 na Faculdade Nacional de Medicina, na qual desde o início da graduação realizou atividades de monitoria e iniciação científica sob a orientação de Isar Oswaldo Cruz.

Na comparação com os demais membros da comissão PNPG mencionados até o momento, em certo sentido este constrói a sua imagem (tanto no currículo lattes do CNPq quanto no resumo biográfico da Academia Brasileira de Ciências) conforme um perfil não tão relacionado ao campo da docência e da educação, mas sim buscando uma inserção mais aproximada da figura do “cientista”, como pesquisador e “homem de laboratório”.

Um dos destaques é a atuação em inúmeras sociedades científicas, espaços estes que são fundados com vistas à definição de um dado campo de conhecimento, para a demarcação de interesses específicos e para o reforço de identidades, no sentido de um “corporativismo intelectual”. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Neurociências e Comportamento e membro fundador da Sociedade Brasileira de Biologia Celular, além de representante da Academia Brasileira de Ciências no conselho deliberativo do CNPq.

Embora não tenha ocupado postos de destaque no espaço de posições acadêmico-administrativas (como reitor, pró-reitor, etc.), apresenta extensa lista de prêmios e condecorações, entre as quais a de “Comendador da Ordem Nacional do Mérito Científico”, em 1996, e a “Ordem Nacional do Mérito Científico – Grã Cruz”, em 2000, ambas concedidas pela Presidência da República, além de “Benemérito do Estado do Rio de Janeiro”, em 2004. Etapa fundamental da consagração científica, a participação mais formal em espaços de decisão de política científica e universitária se deu fundamentalmente através da Finep, agência em que ocupa o cargo de Superintendente desde 2003.

Conforme mencionado anteriormente, a construção de biografias ou mesmo currículos tende a seguir uma lógica literária ou de “romance”, ou seja, trata-se de um jogo simultâneo de seleção e ocultação de “fatos”, cuja “relevância” está diretamente relacionada aos princípios e valores que orientam as auto-representações dos atores em questão. Desta forma, um encadeamento de circunstâncias fortuitas e contingenciais de “trajetória” adquirem “coerência” e linearidade *a posteriori*, em reelaborações discursivas. A atribuição de sentido nos percursos sociais se dá relacionalmente no tecido social, por afinidades e oposições. Constrói-se uma *persona* desta ou daquela maneira a partir de tomadas de posição que deslocam os atores sociais em um espaço no qual os movimentos e relações tem um sentido de disputa e concorrência, a partir dos trunfos e recursos de cada agente.

O segundo integrante da comissão indicado dentro da “cota” da Diretoria Executiva da Capes apresenta características de carreira distintas do padrão geral dos seus colegas de comissão. Ainda que pertença à mesma geração do ponto de vista meramente cronológico, (graduado em Ciências Econômicas em 1972, no Centro Universitário Fundação Santo André), neste caso os caminhos são diversificados em relação ao perfil mais recorrente, que tem como base a realização do mestrado na sequência da graduação, em um período em que o significado social e acadêmico deste no Brasil estava relacionado a um alto grau de especialização, “status intelectual” e garantias de inserção em carreiras universitárias, seguido do doutorado (mais ou menos tardiamente, conforme a área), muitas vezes no exterior, aliado à consolidação das carreiras docentes em universidades federais.

No caso em questão, algumas diferenças significativas são apresentadas, de modo a caracterizar um perfil diversificado de mediação. Um primeiro destaque é a não realização de mestrado e doutorado, sendo o único integrante da comissão sem pós-graduação *strictu sensu*. Se até aqui tivemos perfis mais “acadêmicos”, baseados em “vocações” científicas, aqui estamos tratando de uma inserção de caráter mais tecnocrático – o ator social em pauta apresenta uma titulação de outra natureza: um curso de especialização em “Planejamento Governamental”, pela Fundação Getúlio Vargas, em 1973, com bolsa do Ministério do Planejamento; uma segunda especialização, em “Planificación del Desarrollo Regional”, realizada na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1974, e, finalmente, uma terceira especialização em “Desenvolvimento Agrícola”, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em 1979.

A circulação em tais instituições representa, para além do chamado aprendizado “técnico”, a socialização e a inserção em um espaço de intermediação caracterizado pela lógica administrativa e tecnocrática, no sentido da formação de “quadros”. Deve-se ressaltar o

papel das referidas instituições (FGV e Cepal) como centros de importação e redefinição de referenciais intelectuais que tem papel fundamental na elaboração e difusão de idéias hegemônicas na formação das elites burocráticas, além de fornecer as bases da legitimação da profissão de “Economista” como “gestor” e ator político relevante.

Deve-se ressaltar a sua atuação profissional no período entre 1973 e 1988, no qual era funcionário do Ministério da Agricultura, período este em que se constata um forte trânsito em diversos órgãos governamentais, através da prestação de consultorias ou cargos de livre nomeação, entre as quais destacamos o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1980-1981), o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (1987) e o CNPq (1987), especialmente para programas e projetos de “modernização administrativa”. A partir de 1988, com a inserção no quadro permanente do CNPq como Analista de C&T, aprofunda a sua atuação na área da pós-graduação e da ciência, como especialista em estatística e indicadores de desempenho e projeção.

Em 1994, desliga-se do CNPq como funcionário de carreira, ingressando no Banco Central, sem, no entanto, desligar-se das atividades de consultoria na área do ensino superior, ciência e tecnologia. Neste mesmo ano, inicia uma aproximação com a Capes para a realização de estudos e avaliações técnicas em sua área de *expertise*, a estatística. No contexto das tomadas de decisão governamentais, as tensões entre os repertórios “políticos” e “técnicos” como fundamento legitimador são constantes, em que pese que tal “oposição” seja em si um elemento do próprio jogo político. Neste caso, a partir dos anos 90 emerge um paradigma burocrático cujo mote central é a fundamentação técnica, através da aplicação de modelos teóricos e de uma “engenharia” administrativa que se utiliza largamente das ciências exatas e de desenhos de cenários a partir de premissas e conceitos que podem ser exprimidos através de formalizações matemáticas.

Na hierarquia dos critérios e princípios em disputa, o saber tecnocrático passa a compor de forma mais contundente o jogo decisório, ou seja, passa a ser uma das “lógicas” que pesa na tomada de decisão em questões concretas, como critérios para a distribuição de bolsas, e na própria avaliação da pós-graduação. A relação com a Capes, iniciada em 1994, prosseguiu até 2008, tendo a participação na Comissão do PNPG em 2004 ocorrido neste intervalo. Questionado em relação ao atual cenário da pós-graduação, o ator em pauta declarou em um primeiro momento “não se sentir em condições de responder”, pois estaria afastado da área de C&T “desde 2008, quando retornei ao Banco Central, meu órgão de origem”. No entanto, a seguir afirmou ser difícil acompanhar a área, uma vez que “nem mesmo o número de alunos titulados projetados *versus* os observados, que antes eram muito fáceis de serem encontrados no site da Capes, passaram a ser confidenciais, ou eu não estou sabendo onde eles estão escondidos”. (entrevista com Ricardo Sebastião Lourenço, indicado pela Diretoria Executiva da Capes para a comissão do 4º PNPG. Entrevista realizada por e-mail em 27/06/2011)

Aspecto central nos jogos de políticas públicas, a questão dos “dados”, que resulta na formação de índices e indicadores, como representação do “sucesso” ou do “fracasso” da ação pública, mostra-se controversa e objeto de luta de interpretações, bem como as “metodologias” empregadas para exprimir tais relações; para o entrevistado, é fundamental “apontar a dificuldade que passamos a ter de uns tempos pra cá em acessar os números da Capes quanto a titulados e bolsistas - nesse último caso sei de que a Capes trabalha com critérios que não permitem a comparação com os dados históricos do CNPq, com metas, etc., fundamentais para acompanhar o sistema; é importante acompanharmos o número de bolsas-ano e não o número de bolsistas. Por exemplo, se uma bolsa é utilizada pelo aluno X de janeiro a março de um determinado ano e por um aluno Y de abril a dezembro de um mesmo

ano isso deve ser computado como uma única bolsa e não como duas; Se a Capes disponibiliza uma quota de dez bolsas-ano para um PPG e somente algo em torno de nove são utilizadas, devemos computar as nove, aquelas efetivamente utilizadas, cursos que tem sobras de bolsas ou não maximizam o uso dos recursos devem ser identificados. Isso seria fundamental para comparar os quantitativos de bolsas previstas no PNPG e o que foi efetivamente investido. Provavelmente, o número de bolsas efetivamente financiadas durante a execução do PNPG ficaram aquém do previsto, comprometendo em parte a execução das metas”.

Os critérios e métodos apontados para aferição da “eficiência” do sistema constituem escolhas específicas, que representam interesses, idéias e concepções de pós-graduação, articuladas com outros setores de política pública e com a economia e a política em nível mais geral. Os fatores externos que afetam o sistema de pós-graduação (e conseqüentemente, a montagem e os usos de indicadores de desempenho) também não podem ser minimizados no entendimento do problema.

“Além disso, historicamente se observa que quando a economia vai bem - o indicador poderia ser as variações anuais do PIB real - o número de titulados não sobe tanto quanto nas épocas de *vacas magras*; em geral quando o mercado de trabalho está aquecido é normal que muitos prefiram garantir um emprego do que continuar estudando.” (entrevista com Ricardo Sebastião Lourenço)

O Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (Foprop), organização cuja participação foi fundamental na articulação dos interesses das universidades na formação do 4º PNPG, teve como representante na comissão um pesquisador e professor nascido em Porto Alegre/RS, formado em Engenharia Elétrica na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1975. Realizou o mestrado e o doutorado na mesma área; o primeiro em 1979, no Instituto Militar de Engenharia, no Rio de Janeiro, e o segundo na Universidade de Londres, em 1986. Novamente, destaca-se a característica temporal da formação universitária, conforme o padrão

geral dos membros da comissão; além disto, o início da atuação profissional também se deu ainda na década de 70, no caso em questão, na PUC-Rio a partir de 1979, universidade na qual está vinculado até o presente.

De modo análogo a outros membros desta comissão, este também apresenta extensa participação e trânsito nas esferas de formação de políticas para a ciência e para a universidade, tanto em sua área de atuação específica quanto na representação dos “interesses universitários” de modo geral. É membro do IEEE – *Institute of Electrical and Electronic Engineers*, organização que congrega cientistas, pesquisadores e profissionais na área de engenharia, fundada em 1884 nos Estados Unidos. Descrita como “uma sociedade técnico-profissional internacional, dedicada ao avanço da teoria e prática da engenharia nos campos da eletricidade, eletrônica e computação”, conta atualmente com cerca de 312.000 associados em 150 países. O pesquisador em questão foi presidente do IEEE – Seção Rio de Janeiro em 1992, além de ter sido presidente da Sociedade Brasileira de Microondas e Optoeletrônica em 1998. Neste mesmo ano, e até 2007, foi Coordenador Central de Pesquisa e Pós-graduação da PUC-Rio.

Durante este período em particular, aprofundou a sua atuação no Foprop, passando de coordenador regional da região sudeste em 2000, a presidente nacional no biênio 2003-2004, momento em que se inicia a mobilização para a formação de um novo Plano Nacional de Pós-graduação, e o Foprop é um dos artífices iniciais deste processo. Em 2005, após o término do mandato na presidência, passa a fazer parte do Conselho Técnico Científico da Capes e também do Conselho Superior. Além da forte presença em grupos de interesse e em espaços governamentais, destaca-se também a atuação profissional em setores não acadêmicos, através da prestação de serviços, consultorias e treinamentos para empresas estatais e privadas, na área de telecomunicações.

Os recursos e fundamentos da estruturação das posições de poder no campo em pauta apresentam uma configuração que é recorrente, constituindo um certo padrão. Em termos gerais, o fortalecimento das carreiras científicas ou universitárias é obtido através do trânsito em círculos de intermediação e formação de identidades e interesses na esfera universitária; a ascensão a posições de cúpula em tais espaços é o “combustível”, o elemento legitimador do ator enquanto porta-voz e *expert*, no jogo de reconhecimento da capacidade técnica e política para o trabalho de mediação e compatibilização das linguagens e lógicas dos setores em intersecção.

A formação de uma comissão (entendida como um grupo que tem por atribuição articular e sintetizar concepções e interesses e apresentá-los na forma de diagnósticos, metas e ações de política pública) obedece a critérios mais ou menos impostos e em certa medida aleatórios; a definição do número de integrantes, a escolha dos mesmos, a decisão de quais instituições ou grupos terão “voz”, entre outros, são imposições cujo nexos está ligado à estrutura das relações de poder no campo em pauta. Para o caso em questão, os membros foram formalmente indicados por órgãos do governo (Capes, CNPq, Finep) e por organizações ligadas à pós-graduação (ANPG, Foprop), sendo uma das vagas na comissão designada genericamente para um “representante da comunidade acadêmica”. Conforme mencionado anteriormente, é pouco relevante o vínculo formal da indicação para a comissão, uma vez que os espaços de atuação dos agentes ligados ao setor universitário são altamente permeáveis entre si e os deslocamentos e pertencimentos a estes espaços são múltiplos e dinâmicos, “acionados” como recursos ou trunfos de poder.

Neste sentido, a criação de uma “vaga” na comissão para um “representante da comunidade acadêmica” deve ser interpretada à luz da necessidade formal de contemplar toda a gama de grupos e interesses relacionados à universidade e a pós-graduação, agindo como

fundamento legitimador da representatividade e abrangência da referida comissão. A representante da comunidade acadêmica nasceu em São Borja/RS, e graduou-se em Química na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1956. Concluiu o doutorado na mesma universidade em 1959, na então incipiente área da Bioquímica. Em 1962 e 1964, na Universidade de Buenos Aires, realizou estudos que hoje seriam análogos ao pós-doutorado, trabalhando na Argentina com um pesquisador vencedor do Prêmio Nobel na área de Bioquímica. Neste mesmo período, ingressou na Universidade Federal do Paraná, nela permanecendo até 2003, ano em que se aposentou. Entre 1970 e 1981 desempenhou a função de coordenadora do Programa de Pós-graduação em Bioquímica da UFPR, período em que os principais programas de mestrado e doutorado no Brasil foram criados e/ou consolidados.

Além da atuação universitária em sentido estrito, destacamos a circulação nas instituições de apoio e financiamento à ciência, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, do qual foi assessora e presidente do Centro Brasileiro Argentino de Biotecnologia, entre 1987 e 1995. No CNPq, foi presidente da Comissão Coordenadora dos Comitês Assessores e membro do comitê assessor em sua área de especialização desde a criação destes, em 1976, além de ter participado do Conselho Deliberativo na década de 90. Em nível estadual, prestou consultorias à Secretaria Estadual da Educação do Paraná e foi membro do Conselho Estadual de Educação. Destaca-se também a atuação na Sociedade Brasileira de Bioquímica, na qual foi presidente em diversas ocasiões, e na SBPC, organização em que esteve mais atuante nos momentos que antecederam a formação da comissão do 4º PNPG. Como outros membros desta comissão, apresenta também uma série de condecorações e prêmios, entre os quais a Ordem Nacional do Mérito Científico-Grã Cruz.

Novamente, a capacidade e o reconhecimento da “competência” social no trabalho de mediação entre a universidade e a esfera governamental está relacionada à característica de

multiposicionalidade da qual dispõe o agente, característica esta marcada pela ausência de exclusivismo ou “purismo” em termos de atuação e inserção social, sendo exatamente o oposto o seu fundamento de poder: a agregação não excludente de recursos e capitais oriundos de diversas esferas, recombinaos e colocados no “tabuleiro” das relações de força nas quais se legitimam as posições de liderança.

A composição da comissão previa vagas para indivíduos relacionados às agências de financiamento (Capes, CNPq, Finep), para a “comunidade acadêmica”, através de um perfil com viés de participação em associações científicas, e também para o “movimento estudantil”. Neste sentido, foi dado assento à Associação Nacional de Pós-graduandos (ANPG), entidade criada em 1986 com o intuito, entre outros, de “defender os interesses gerais dos pós-graduandos e de cada um em particular”, conforme seu estatuto. O representante na comissão do PNPG era o seu presidente à época – graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Lavras (1999), com mestrado em Entomologia (2003) e doutorado em Fitotecnia (2011), ambos na Universidade Federal de Viçosa, como pós-graduando, estava realizando o doutorado no período em o que o 4º PNPG foi elaborado.

Além de estudante de pós-graduação, no biênio 2005-2006 esteve vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, como “conselheiro” indicado pelo Conselho Nacional da Juventude. No âmbito da coalizão que sustentava o governo Lula, era filiado ao PC do B, sendo presidente do mesmo no município de Viçosa-MG. Tendo na militância política-partidária o seu maior recurso, e ainda em fase de titulação acadêmica, os interesses e repertórios são de natureza diversa em relação aos demais membros da comissão. Uma associação da natureza da ANPG representa muito mais um espaço de atuação e formação de carreiras políticas em sentido estrito, uma vez que estão em jogo interesses difusos e a sua articulação é coisa bastante diversa do trabalho de mediação social, empreendido nos moldes

dos demais integrantes, pois neste caso há a ausência do elemento chave em tais processos, que é a “fluência” em vários campos ou setores.

Não obstante a heterogeneidade do grupo no que se refere a origens sociais, geográficas, étnicas, etc., o que está em jogo são as similitudes nos padrões de formação de carreira profissional e as diversas modalidades de relações com as esferas governamentais, sendo estes os fatores que conferem ao grupo o sentido de pertencimento a uma mesma “geração”. A circulação internacional, com a realização de doutorados no exterior, é mais uma credencial de legitimação da autoridade científica baseada no “cosmopolitismo”, uma vez que as pós-graduações neste nível de titulação no Brasil estavam em fase de implantação, de um modo geral. Ainda, em que pese eventuais ausências de consensos ideológicos acerca de pontos mais ou menos centrais em relação à ciência e a pós-graduação no Brasil, o entranhamento dos atores com o campo do poder político e com instâncias de governo operam como primeiro elemento agregador e legitimador das posições; ao contrário do panorama geral das políticas setoriais no Brasil, no caso em pauta não se verifica a ausência dos consensos mínimos necessários acerca dos objetos de política e dos princípios gerais que regem as lutas e jogos da *policy community*.

4.2 “Comunidade científica” e a formação de políticas

“Em princípio, é difícil achar aspectos negativos na constituição e na formatação do sistema nacional de pós-graduação no Brasil (...) A pós-graduação como é estabelecida no Brasil é bastante única no mundo. Mesmo nos países desenvolvidos não há Capes e nos países em desenvolvimento tampouco. Embora existam conselhos de desenvolvimento científico e tecnológico, algo semelhante à Capes não existe.” (entrevista 11 – Jorge Guimarães, realizada por e-mail em 30/06/2011)

Ao longo das últimas quatro décadas, foi se consolidando, tanto nos discursos oficiais

dos sucessivos governos quanto em parte do setor universitário, uma representação dominante acerca da pós-graduação brasileira. A despeito das disputas e divergências no âmbito das definições mais específicas de política científica, a imagem social predominante aponta para uma ideia de “singularidade” da experiência brasileira, singularidade esta que estaria calcada fundamentalmente na participação da “comunidade científica” nos espaços de decisão governamental e na formação e gestão de políticas para o setor, em especial via Capes. A crença nesta característica é disseminada em uma ampla gama de materiais produzidos pelo governo, sejam planos, análises, relatórios, depoimentos, etc., sejam estes mais formais ou informais, constituindo-se em uma pré-noção, uma espécie de paradigma não refletido e ponto de partida estruturante do entendimento da pós-graduação no Brasil.

Em termos gerais, pode-se dizer que é possível encontrar o mesmo princípio estruturante de visão e argumentação em estudos sobre o tema, falando em termos genéricos. Neste sentido, julgamos pertinente explorar as leituras e percepções das “elites universitárias”, tendo em vista as representações sociais sobre o trabalho científico e as regras e lógicas que o orientam, bem como as representações acerca dos mecanismos de produção de políticas para o setor e os conflitos envolvidas nestes processos.

As controvérsias acerca da divisão de papéis e funções dos atores sociais nas arenas de formação de políticas setoriais se exprimem e se objetivam através de lutas ideológicas que assumem uma perspectiva “concreta”, com incidência na política e no setor em questão, no momento em que se discutem mecanismos e modelos de inclusão (e simultaneamente, de exclusão) de determinados grupos nos processos decisórios. O problema da construção da legitimidade é central neste sentido: a articulação entre os interesses e ganhos materiais e simbólicos em disputa e a cristalização de uma dada imagem social, base de um referencial de política que advém de um trabalho de mediação e formação de liderança setorial (Jobert e

Muller, 1987), confere as credenciais que habilitam determinados agentes a orientar a ação pública em detrimento de outros.

No universo pesquisado, selecionamos depoimentos de oito membros titulares associados à Academia Brasileira de Ciências, de um integrante da comissão do mais recente Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020), de uma dirigente do Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-graduação e do atual presidente da Capes, vinculados às seguintes áreas de conhecimento e instituições, conforme a tabela que segue:

Entrevista 1	(ABC) Ciências Biológicas - USP
Entrevista 2	(ABC) Medicina - Fiocruz
Entrevista 3	(ABC) Ciências da Terra - Unesp
Entrevista 4	(ABC) Ciências Atmosféricas - USP
Entrevista 5	(ABC) Ciências Biológicas - UFRGS
Entrevista 6	(ABC) Medicina - Unifesp
Entrevista 7	(ABC) Ciências Biomédicas - USP
Entrevista 8	(ABC) Ciências da Saúde - UFPEL
Entrevista 9	(Comissão PNPG 2011-2020) Engenharia Civil - USP
Entrevista 10	(Foprop) Ciências Biológicas – Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)
Entrevista 11	(Capes) Ciências Biomédicas (UFRGS)

Em relação às entrevistas, cabem alguns esclarecimentos breves. Em primeiro lugar, a “super-representação” de integrantes de universidades paulistas (estaduais e federais) se deve, primordialmente, devido à exclusão destas do arranjo formal do 4º PNPG, no âmbito da comissão, majoritariamente ocupada por pesquisadores do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em segundo lugar, do ponto de vista disciplinar, o predomínio das áreas biológicas e médicas se deve ao fato de que tais campos do conhecimento são dominantes na Academia Brasileira de Ciências, característica que se reproduziu nos questionários respondidos. Em termos gerais, a discussão é centralizada na questão da “participação” dos variados segmentos universitários, no sentido do acesso às decisões nos diversos âmbitos de política educacional e científica.

Quanto ao papel do setor universitário, este entendido como o conjunto de profissionais ligados à pesquisa científica e ao ensino superior, em especial a pós-graduação, avalia-se que é fundamental, e que o setor deve ter influência nas políticas.

“Se não houver a participação [do setor científico] na formação de políticas públicas não fará sentido ou será muito provavelmente mal direcionada. A questão é saber o quanto a comunidade científica é realmente participante do processo, seja, por interesse de participar, seja por ser convidada a participar. Como não participo de comissões ou diretamente em qualquer órgão de fomento ou de direção em instituições de ensino ou pesquisa, não me sinto completamente a vontade para analisar a situação.” (entrevista 1 – Ricardo Antunes de Azevedo, realizada por e-mail em 20/10/2011)

A despeito do entendimento de que o setor deve ter “voz” nas políticas públicas, o entrevistado questiona “o quanto a comunidade é realmente participante do processo”, para em seguida destacar que ele mesmo não está integrado a tais processos. Vale sublinhar que o entrevistado é pesquisador 1A do CNPq, membro do corpo editorial de seis periódicos científicos, quatro deles editados no exterior, tendo sido um dos fundadores do Programa de Pós-Graduação Internacional em Biologia Celular e Molecular Vegetal da USP, em associação com as universidades norte-americanas Ohio State University e Rutgers University.

Sabe-se que as universidades estaduais paulistas, em especial a USP, tiveram uma institucionalização anterior ao sistema federal. A estruturação acadêmica da pós-graduação praticada na USP nas décadas de 50 e 60 era fortemente baseada no chamado “modelo francês”; o Parecer Sucupira de 1965 e a Reforma Universitária de 1968 atacaram tal formato por considerarem-no inadequado para a “realidade brasileira” - a partir destas reformas, e em intensa associação ao programa USAID, o sistema público federal reestruturou-se através de outro paradigma, o “modelo americano”, baseado em dois ciclos de formação pós-graduada, estruturação em departamentos, sistema de créditos, etc. A ascensão da Capes como órgão central do fomento e avaliação da pós-graduação representou um desequilíbrio nas relações de

poder até então estabelecidos no setor universitário e científico. Na década de 70, a USP liderava a contestação do modelo de avaliação instituído pela Capes e questionava inclusive a legitimidade institucional da agência na detenção do monopólio de tal atividade.

Também de São Paulo, e vinculado a outra universidade estadual (UNESP), o entrevistado 3 considera que “a expansão do ensino superior no Brasil não é ditada pela comunidade científica, mas sim pelos órgãos e dirigentes universitários que procuram responder às mais variadas pressões”, sem no entanto especificar a natureza e a origem de tais “pressões”. A menção à “órgãos” e “dirigentes universitários”, sugere a centralização dos processos decisórios em instâncias de governo, geridas pelas lógicas burocráticas e político partidárias, nas quais o acesso seria relativamente oligarquizado e obedecendo a interesses que não seriam necessariamente os da “comunidade científica”, supostamente entendida como bloco homogêneo. Este entrevistado formou-se em Geologia pela USP em 1961 e obteve o doutorado na mesma universidade em 1967, ingressando como professor titular na Unifesp em 1978. Nesta instituição, ocupou diversos cargos de administração acadêmica, tendo sido Vice-Reitor de 1985 a 1988 e Reitor de 1989 a 1993.

Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o entrevistado 8, que é um docente em início de carreira e está vinculado a uma universidade federal periférica (UFPEL), vê com ceticismo as interações entre os setores universitários e governamentais.

“Acredito que a comunidade científica deveria participar ativamente da formação de políticas públicas para a pós-graduação no Brasil, mas infelizmente isso vem ocorrendo com pequena intensidade nos últimos anos. Em diversos grupos internacionais que estou envolvido, questões de larga escala como essa [o PNPG] são debatidas por pesquisadores por meio de inquéritos na internet, fóruns de discussão, e reuniões, por exemplo. No Brasil, as instituições parecem ter um peso maior do que o ideal, sendo constante o comentário de que a CAPES ou o CNPq fizeram algo em desacordo com a vontade da comunidade científica. A razão para isso é que as instituições no Brasil ainda tem um peso muito grande e a palavra final em vários casos é de uma ou duas pessoas responsáveis por tais instituições.” (entrevista 8

– Pedro Hallal, realizada por e-mail em 13/10/2011)

Novamente, a noção de “comunidade científica”, que pressupõe homogeneidade e “cooperação”²⁴, entra em jogo nas representações dos atores sociais, estando implícita a crença na existência de uma “vontade” da “comunidade científica”. Entretanto, ainda que seja uma espécie de consenso a ideia de que os cientistas e professores universitários devem ter algum nível de integração ao processo de formação de políticas, não se pode afirmar que exista uma visão do setor científico, enquanto comunidade profissional, como um grupo uniforme e coeso, fato que altera as percepções e critérios em relação à como se deve praticada a participação nas políticas públicas. “A comunidade deve ser consultada. No entanto, é fundamental que se busque consultar pesquisadores que tenham qualidade em suas atividades científicas; (...) a massa crítica ainda é muito limitada neste processo”. (entrevista 7 - Carlos Menck, realizada por e-mail em 04/10/2011)

Subjacente a esta concepção, reside a crença de que há algum tipo de vinculação entre a “excelência” científica e a capacidade de formulação de políticas. O critério definidor desta competência e da formação da “representatividade” está diretamente relacionado à “qualidade” do cientista; qualidade esta que, como se sabe, é determinada nos jogos de reconhecimento mútuo e do setor ou campo social, segundo regras mais ou menos autônomas. Portanto, nestes termos, o “pesquisador que tenha qualidade em suas atividades científicas” está legitimado técnica e politicamente no *policy making*, pois seria somente através da consagração prévia na sua atividade profissional que as credenciais de “porta-voz” se construiriam.

Estas concepções fundamentam posicionamentos específicos no âmbito do setor, e se confrontam com outras visões. Uma das bases das controvérsias sobre a ciência e a pós-

²⁴ Sobre o tema, ver capítulo 1.

graduação no Brasil está relacionada ao chamado problema das “assimetrias regionais”. Os segmentos dominados no campo científico baseiam as suas críticas no excesso de centralização das decisões de políticas e programas (que limitariam o escopo dos investimentos, reforçando desigualdades e reproduzindo as estruturas de poder já consolidadas), e nos processos de avaliação da pós-graduação, supostamente “rígidos” e pouco adequados às necessidades e realidades “locais”. Neste sentido, a real representatividade dos mediadores de política se objetiva não necessariamente (ou não primordialmente) pelo caminho do prestígio acadêmico, e sim por uma inserção mais “militante” e normativa, na qual o ator se legitima não em razão da sua qualidade intrínseca como cientista, mas em nome da expansão dos segmentos cientificamente periféricos.

“[É necessária] a criação de agendas relativas às assimetrias entre as regiões, entre as universidades federais e estaduais, ou seja, a criação de estratégias para diminuir essas assimetrias. Na experiência que vivi na Capes, às vezes fiquei com a impressão de que havia dois Brasis, o das federais e o das estaduais, isso sem falar das outras” (entrevista 10 – Carolina Joana da Silva, realizada por e-mail em 12/09/2011)

O depoimento em questão revela certas concepções que podem ser um traço comum de um certo padrão de carreira universitária atualmente em ascensão. As origens sociais da entrevistada - “Nasci ribeirinha, às margens do Rio Cuiabá, onde o rio se espraia pra formar o pantanal. Vim de uma família simples, de pais iletrados, que tiveram sete filhos, todos universitários. Todas as três mulheres dedicadas à educação”. (entrevista 10 - Carolina Joana da Silva) – e a inserção em uma universidade periférica, em um contexto de expansão do ensino superior em geral e do mercado de trabalho docente, se inserem dentro de um determinado perfil sócio-profissional que reflete as transformações no sistema universitário nas últimas décadas. Os efeitos destas mudanças impactam nas estruturas de poder do setor em pauta, diversificando as demandas e as imagens sociais em disputa sobre o trabalho

científico e os seus fundamentos de legitimação social mais amplos, além dos óbvios efeitos de mobilidade social, do ponto de vista sócio-econômico.

Não obstante, a questão da especialização, do conhecimento técnico e da consolidação profissional da atividade científica não poderia deixar de ser central nas concepções dos atores em um sentido geral, como o trunfo básico e fundamento da sua atuação.

“Esta comunidade é muito bem profissionalizada e teria condições em muito contribuir para as políticas públicas. Só que percebo que ela é mobilizada muito discretamente, manifestando-se em geral como uma reação a políticas inadequadas com vícios de compromissos com setores político-econômicos que possuem uma representatividade e força maior do que a comunidade científica. Não existe a possibilidade em se desenvolver políticas públicas sem a mobilização dos *experts*. A convocação deve partir sempre dos órgãos dirigentes. Não pode ocorrer espontaneidade ou mesmo voluntariado sem o devido convite ou convocação aos grupos de especialistas nos temas.” (entrevista 6 – Nestor Schor, realizada por e-mail em 11/10/2011)

Ao contrário da disseminada visão da “participação” intensa do setor na formação de políticas, o entrevistado em questão (que apresenta em sua trajetória intensa atividade em sociedades científicas, porém nunca ocupou cargos de direção universitária ou em órgãos de governo), não avalia o cenário nestes termos, em que pese o reforço da ideia de que a “comunidade” deva ser acionada por uma questão de *expertise*. Implícita a esta concepção, reside o entendimento de que as lógicas dos processos políticos e administrativos, que envolvem os setores governamentais e a burocracia na elaboração das políticas públicas, de algum modo se compatibilizam com as lógicas do trabalho científico e universitário. Os *experts* em ciência, sendo esta condição suficiente, se constituíam nos artífices qualificados no desenvolvimento de políticas. Portanto, na formação de um referencial de política setorial, a “comunidade profissional”, em termos ideais, teria um peso preponderante no estabelecimento dos valores, regras e possibilidades da ação pública no que tange ao setor, articuladas coerentemente ao contexto da política em sentido mais global.

Contudo, no entendimento do entrevistado, há margem para uma atuação meramente residual ou reativa dos pesquisadores/cientistas, uma vez que a gramática política não se desenrola com a “racionalidade” esperada. Nesta concepção, os processos de formação de políticas para a ciência são pautados hierarquicamente por interesses estranhos ao “campo” em si e às suas “demandas legítimas”; percepção esta que enfraquece uma hipótese de autonomia relativa do setor. Por outro lado, entende que os acessos aos espaços de atuação política e às arenas decisórias passam necessariamente pelas instâncias de governo, de modo que uma atuação mais militante ou mesmo no sentido de um grupo de pressão, “de baixo para cima”, no contexto do “espontaneísmo” ou do “voluntariado”, se revelaria inócua.

A mescla e a conciliação entre a lógica científica (baseada no “mérito”, na *expertise*, no reconhecimento entre os pares) e a lógica política (fundada em redes de interesses, afinidades, vínculos de naturezas diversas) possibilita a emergência dos mediadores, em certo grau expressos nos membros da comissão do PNPG 2005-2010. Além do problema das modalidades de intervenções dos atores científicos nas decisões de políticas públicas, também estão em jogo as orientações mais gerais sobre a pós-graduação no Brasil, no que tange à sua própria concepção, papel social e articulação com a sociedade.

“O projeto brasileiro de pós-graduação se preocupa, principalmente, com a formação de recursos humanos para a própria universidade, apesar de ainda termos uma carência muito grande, já temos que pensar como os egressos podem ser melhor aproveitados pela sociedade. O crescimento da pós está sendo de uma forma muito marcante, mas com muita preocupação de se manter a qualidade, por isso acho preocupante tentar acelerá-lo.” (entrevista 9 – Vahan Agopyan, realizada por e-mail em 25/07/2011)

O problema da “expansão” *versus* “qualidade” é uma das dicotomias que estruturam as lutas no setor. Trata-se da objetivação, isto é, da expressão em termos inteligíveis aos atores

em disputa, de um conjunto de interesses, os quais guardam relação com suas respectivas fundamentações ideológicas. Considerando que os recursos em disputa, simbólicos (prestígio, reputação, etc.) ou materiais (verbas, programas, etc.), são limitados e distribuídos de modo relacional, cada segmento do setor situa-se em conformidade com o papel e a posição ocupada no “tabuleiro” das relações de força pré-estabelecidas. Em outras palavras, a busca pela concentração do poder universitário se dá nas instituições já consolidadas (como a USP, por exemplo), e o interesse específico é a manutenção ou reforço dos mecanismos de reprodução e consagração já existentes; tal interesse se transmuta, se legitima e se torna objetivo sob o signo da defesa da “qualidade”, em oposição a uma suposta situação de “inchaço” e corporativismo.

“O que discordo da pós-graduação atual é a insistência em afirmar a necessidade do Brasil de ter mais mestres e doutores com a justificativa de que estamos ainda muito abaixo de outros países. Acho que temos cursos em excesso e a PG se tornou cabide de emprego em vários casos. Hoje não consigo ver a maioria dos mestres e doutores titulados com formação compatível a que dávamos anos atrás.”
(entrevista 1 - Ricardo Antunes de Azevedo)

Por outro lado, os esforços de descentralização da pós-graduação aliados a uma maior politização do papel da universidade e da ciência em campos não científicos resulta no estabelecimento de novos arranjos e alianças entre setores governamentais, político-partidários e os novos atores universitários. Estes segmentos, em uma perspectiva dominada, relativizam a questão da “qualidade”, colocando em pauta as necessidades de diversificação tanto das práticas como dos espaços do fazer científico, resultando na defesa da “expansão” do setor.

4.3 O Plano Nacional de Pós-graduação: críticas e os novos paradigmas para o setor

Em relação ao PNPG (em particular, o quarto plano), como ferramenta técnica e operacional e instrumento efetivo de política pública, as interpretações são divergentes e heterogêneas. Entende-se, como destacado em outras passagens neste trabalho, que “planos” e afins são antes de tudo uma formalização burocrática na qual podem se expressar, com intensidade variável, os valores dominantes e as imagens sociais hegemônicas acerca dos objetos de ação pública e as prescrições e planos de ação em uma perspectiva político-administrativa. Estes elementos mesclam-se conforme um sentido oficialista, que cumpre uma função ritual na administração pública, muitas vezes falseando as relações de poder e as hierarquias em determinado setor de política pública. Para o caso em pauta, há uma corrente crítica no que tange à efetividade do PNPG como instrumento que imprime as ações concretas que são de fato implementadas.

“Ainda existe pouco entrosamento no geral. Algumas políticas vão numa direção enquanto o PNPG aponta para outra. Alguns estados respondem bem as demandas do setor, na dependência de pressões, diálogo do Foprop, dos fóruns regionais dos Pró-reitores nos estados.” (entrevista 10 – Carolina Joana da Silva)

“São restritos e afastados da realidade, da regional em especial. Os planos servem para cumprir tarefas burocráticas mais do que realmente serem desenvolvidos, em especial pela distância do proposto com o executado ou financiado.” (entrevista 6 – Nestor Schor)

Por outro lado, também há um entendimento de que o PNPG está diretamente relacionado à certas características, tidas como positivas, que vem se afirmando no sistema de pós-graduação brasileiro.

“Até há alguns anos atrás era impossível pensar que teríamos hoje tantas bolsas para alunos de pós-graduação, tantas oportunidades de intercâmbio, tantos editais e apoios. Acredito que planos nacionais de pós-graduação são extremamente valiosos para guiar a ciência brasileira.” (entrevista 8 – Pedro Hallal)

“Considero a pós-graduação brasileira altamente exitosa, e com certeza chegamos a esse ponto através dos planos nacionais de pós-graduação.” (entrevista 2 – Renato Cordeiro, realizada por e-mail em 18/10/2011)

A materialidade dos planos de políticas públicas e da atuação governamental é condicionada à questão orçamentária, ou seja, somente com recursos materiais adequados seria viável a intervenção do Estado. Neste sentido, a “política” desempenha um papel central no processo.

“O desempenho das agências tem muito a ver com as políticas de Estado que são formatadas a cada novo período do nosso processo democrático. Eu entendo que havendo orçamentação adequada, o desempenho, de modo geral, é satisfatório (...) O papel do plano, portanto, é delinear metas, estabelecer estratégias e fazer com que o conjunto de ações tenha suporte orçamentário adequado. Neste ponto, o plano foi atingido, uma vez que o orçamento da Capes cresceu mais de seis vezes em relação ao ano de 2003.” (entrevista 11 – Jorge Guimarães)

Intrinsecamente relacionadas ao debate acerca dos limites e possibilidades de “participação” dos cientistas na formação de políticas e da validade dos planos nacionais de pós-graduação, emergem questões de caráter mais “macro”, abordando problemas mais gerais como a formatação e as finalidades da pós-graduação no Brasil. Sabe-se que um dos resultados da estruturação do sistema, nos moldes em que se efetuou, foi a criação de um modelo de formação de recursos humanos com características de retroalimentação, ou seja, o sistema forma profissionais e a absorção destes se dá endogenamente, gerando a reprodução do sistema. Em relação ao cumprimento das metas do 4º PNPG quanto ao destino profissional dos doutorandos na vigência do plano, o presidente da Capes afirma que a maioria foi

alcançada.

“Por exemplo, a locação dos doutores que se formariam nesse período. Isso foi alcançado plenamente com a abertura de mais de quarenta mil vagas nas universidades públicas, sobretudo as federais. Portanto isso foi plenamente alcançado”(…) O que ainda não se alcançou foi um foco maior nas áreas tecnológicas”. (entrevista 11 – Jorge Guimarães)

Os destinos profissionais e as possibilidades de aumento no número de titulados também são afetados conforme uma série de variáveis, como as particularidades de cada área do conhecimento. Muitos dos fatores condicionantes da expansão da pós-graduação originam-se do contexto sócio-econômico e político em sentido mais amplo, impactando nas relações e resultados em termos setoriais.

“Portanto, foi feito um planejamento de seis anos, que foi cumprido à risca em quase todas as suas metas, com exceção das áreas de engenharias e de computação, nas quais a formação de doutores prevista não foi alcançada por razões bastante conhecidas, resultante do grande desenvolvimento do país nesse período, e, conseqüentemente, uma alta demanda de profissionais de engenharia para as áreas tecnológicas e industriais de país e baixa demanda para a pós-graduação. Também enfrentamos dificuldade de competir com o valor de bolsas para o segmento tecnológico em relação ao mercado de trabalho.” (entrevista 11 – Jorge Guimarães)

Subjacente às “metas” de qualquer plano de política pública, encontra-se uma determinada concepção sobre o “problema” a ser objeto de intervenção governamental e as possibilidades limitadas da sua “solução”. No momento em que se deslocam as noções consensuais sobre o papel do setor em sentido geral e da pós-graduação mais especificamente, a consequência em termos práticos é uma alteração na agenda do setor. O 4º PNPG já expressa uma certa ênfase na crescente necessidade de aprofundar as interações das universidades e centros de pesquisa com o “setor produtivo”, tema que em algum nível foi recorrente nos diversos PNPGs já elaborados. O último plano formulado, com vigência de dez

anos (2011-2020), amplia esta discussão, colocando em questão certas concepções até então pouco questionadas. O mote central do 5º PNPG é a ideia da superação de algumas regras canônicas que regem a pós-graduação, que foram consideradas importantes para sua criação e afirmação, mas que atualmente se constituíam em fatores de “enrijecimento”, “obstáculos à inovação”, e finalmente, de “paralisia do sistema”.

“A pós-graduação brasileira, ao dar prioridade ao desempenho acadêmico, através de um conjunto de instrumentos de regulação legal, incentivos e mecanismos de avaliação, ao lado de muitos resultados positivos, acabou criando um sistema altamente subsidiado cuja principal função, na prática, é se auto-alimentar, e que, com as exceções de sempre, nem consegue produzir uma ciência de padrão internacional, nem consegue gerar tecnologia para o setor produtivo, nem consegue dar a prioridade devida aos que buscam formação avançada para o mercado de trabalho não acadêmico”²⁵. (Schwartzman 2010, p. 34)

O processo de elaboração do 5º PNPG foi caracterizado por uma série de “inovações”, entre as quais destacamos a ampliação de sua vigência para dez anos, a expansão dos segmentos representados através do aumento do número de membros (dezessete), e principalmente, a introdução de três representantes das principais universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp).

“O PNPG anterior [o quarto] foi muito enfático no fortalecimento da pós em áreas estratégicas do país, como as tecnológicas e de ensino. Orientou de uma forma muito positiva a expansão da pós, apesar de não ter todos os seus objetivos atingidos. O PNPG atual está sendo mais detalhado, mostrando inclusive a preocupação com o ensino básico e propondo uma expansão com qualidade da pós. A participação dos dezessete membros da comissão foi muito intensa e a presença de um representante da USP foi importante pelo tamanho da instituição, que ainda outorga mais de 20% dos títulos de doutor do país.” (entrevista 9 – Vahan Agopyan)

As transformações no setor da pós-graduação, sempre vinculadas ao contexto mais

²⁵ Este texto é parte integrante do PNPG 2011-2020, V. 2 – Documentos Setoriais.

amplo da política e suas oscilações, mas sobretudo relacionadas aos embates e articulações entre os atores setoriais, representam um processo em curso e a sua apreensão é complexa. Os valores, visões de mundo e interesses dos grupos dirigentes universitários, em articulação com as agendas governamentais, guardam relação estreita com as possibilidades de intervenção e recriação das políticas.

Ao que tudo indica, os pontos básicos consensuais que estruturam as lutas (a “gramática” básica, os limites do pensar e do agir) e que possibilitam a necessária “alquimia ideológica” para a formação de referenciais de políticas pública (Jobert e Muller, 1987) estão estabelecidos, ficando em aberto os horizontes futuros no que tange às transformações da pós-graduação. A passagem de um referencial “acadêmico” para um referencial “de mercado”, esquematicamente falando, caso este seja o fundamento das lutas, se desdobrará com base nos interesses e nas possibilidades de alianças da atual coalizão de governo, mediada pelos jogos entre os novos segmentos universitários periféricos e os segmentos cientificamente dominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a “educação” no Brasil, genericamente falando, historicamente se constituiu como um setor deficiente e problemático no que tange à produção de políticas públicas e à ação do Estado, mesmo na comparação com países da América Latina, como México e Argentina. Entretanto, as razões para a institucionalização tardia dos sistemas de ensino no Brasil, em todos os níveis, fogem ao escopo deste trabalho. Não obstante as condições sociais, econômicas e culturais que foram determinantes para explicar as razões deste “atraso”, o Brasil experimentou um processo particular de criação, consolidação e expansão do seu sistema de pós-graduação.

A revisão inicial da literatura acerca do tema possibilitou uma compreensão preliminar sobre os enfoques e abordagens utilizadas; também em termos gerais, observou-se que as “análises” tinham como foco a reconstituição linear das “etapas” pelas quais se desenvolveu o sistema de pós-graduação, através de reconstruções desenvolvidas com base em um discurso ou “linha narrativa” que tinha um fundamento, mais ou menos subjacente, calcado na *racionalidade* e na *intencionalidade* plena por parte dos atores sociais que lideraram os esforços de montagem de um aparato universitário e governamental que supostamente teria como objetivo o aperfeiçoamento escolar, científico e tecnológico.

A interpretação *a posteriori* dos jogos e das dinâmicas políticas que resultaram efetivamente em políticas para a pós-graduação no Brasil (como bolsas de pesquisa e fluxos contínuos de financiamento aos PPGs) induz à formação de leituras apologéticas que, em grande medida, se prestam mais como peças publicitárias, ao passo que ocultam os sentidos conflituosos, os interesses específicos, os particularismos e as relações de poder que permeiam tais processos.

Por estas razões, consideramos que as questões centrais sobre o tema da formação e da continuidade das políticas de pós-graduação, como as razões da sua relativa estabilidade ao longo de décadas, e as relações entre os agentes decisórios, em grande medida permaneciam pouco exploradas. A partir do entendimento preliminar de que a gestão das políticas para a ciência e a pós-graduação contava com a participação de certos grupos dirigentes universitários, era fundamental traçar um quadro teórico que abarcasse os fundamentos e as lógicas que orientam a formação desse “campo” específico de lutas.

Uma das conclusões sobre este ponto particular foi a constatação de que no caso do Brasil, devido à forte influência da política sobre esferas sociais que supostamente possuem um regramento próprio, como a ciência, os “líderes” deste “campo” são justamente os agentes sociais mais afastados das práticas “autônomas” da ciência propriamente dita; em outras palavras, a diferenciação e a consagração de um professor universitário ou cientista está diretamente relacionada à sua inserção em atividades que extrapolam as práticas científicas e universitárias em sentido estrito. A pesquisa aponta que tal “distinção”, no caso específico dos formuladores do 4º Plano Nacional de Pós-graduação, se processa com o acúmulo de capitais de naturezas diversas, angariados na circulação e atuação em espaços de administração universitária e associações científicas. Uma característica em comum nos trajetos sociais é a ocupação de cargos ligados à burocracia universitária nas respectivas instituições de origem, como credencial básica para as interlocuções com os governos.

As condições sociais específicas que possibilitaram a formação de duas das principais agências de apoio à ciência e à universidade, como o CNPq e a Capes, estão calcadas em princípios particularistas, baseados em relações pessoais e afinidades difusas. Em que pese o contexto social e político favorável ao investimento em ciência e educação no momento de criação destas instituições, o que poderia sugerir o predomínio de princípios “técnicos” nos

processos em curso, as lógicas que orientaram o estilo de formação e de atuação inicial das agências tinham como fundamento a “pessoa”, uma vez que os “fundadores”, além de serem “notáveis” em seus campos de atuação profissional, construíram e articularam esta “notoriedade” em estreito vínculo com agentes e espaços políticos.

As modalidades de relação das agências com a sua “clientela” também eram permeadas pela “informalidade”, sendo fortemente afetadas por critérios de vínculos, lealdades e afinidades pessoais, além de se caracterizarem por uma relativa independência em relação a outras instâncias governamentais, como o Ministério da Educação. Tais agências, evidentemente, complexificaram a sua atuação e expandiram o seu escopo de abrangência, modificando-se profundamente ao longo dos últimos 60 anos dos pontos de vista institucional e organizacional. Entretanto, esta diversificação e “modernização” não necessariamente representou a ruptura com os padrões de atuação iniciais – o que esteve em pauta foi a análise da possível continuidade dos mecanismos de reprodução de relações particularistas, ainda que muitas vezes superficialmente retraduzidos conforme ideologias e símbolos “meritocráticos” e universalistas.

Neste contexto, a atual agenda de políticas para a universidade e para a ciência e tecnologia tende a se desenrolar conforme certos princípios, em conformidade com as pautas das lutas atuais. A pós-graduação, como um todo, apresenta uma tendência de expansão (possivelmente não nos marcos e quantidades verificadas até o momento), e principalmente, de diversificação. Ainda que não se possa considerar a possibilidade de ruptura com o “modelo acadêmico”, caracterizado pela formação de recursos humanos cujo destino profissional é a própria universidade, observa-se um cenário de crescente contestação tanto do formato quanto dos conteúdos atuais da pós-graduação *stricto sensu*, contestação variável conforme a área do conhecimento.

O PNPG 2005-2010 já apresenta uma série de indicações que buscam algum tipo de “virada ao mercado”, e tais prescrições aprofundaram-se no PNPG 2011-2020, que passou a contar com representantes das grandes universidades estaduais paulistas. Um dos temas que vêm se infiltrando (de modo mais ou menos subjacente, tanto nas discussões governamentais quanto nos espaços de articulação de interesses universitários), consiste na questão da “liberalização” ou “flexibilização” das regras da pós-graduação. Uma das lutas atuais nos processos de redefinição da pós-graduação está fortemente pautada na necessidade de mudanças que promovam a superação dos “impasses” derivados da “rigidez” do sistema, tanto na forma de estruturação dos cursos, como, principalmente, nos processos correntes de avaliação dos mesmos.

Noções abrangentes e difusas como “interdisciplinaridade” ou “inovação” estão fortemente relacionadas a essas discussões, no sentido de que somente a diversificação e a desregulamentação da pós-graduação em algum nível tornará possível a “oxigenação” do sistema e a redefinição do seu papel e inserção social, uma vez que o atual modelo estaria “esgotado”, tanto do ponto de vista da produção de conhecimento quanto da inserção profissional de seus egressos. Estas concepções consistem, fundamentalmente, no substrato ideológico que tem como base os interesses que sustentam transformações na pós-graduação *stricto sensu*, no sentido de orientá-la conforme princípios de mercado, em moldes semelhantes aos da pós-graduação *lato sensu*. Tais mudanças possivelmente resultarão no deslocamento gradual das pautas e agendas científicas e na redefinição das formas atuais de relação com os órgãos de fomento nacionais e internacionais.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Ana Maria F. (et. al.). *Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras*. Campinas, Editora da Unicamp, 2004.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas – Apresentação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, 2003.

_____. Política nacional de saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. *Anais do Encontro Nacional da Anpur: VI encontro nacional da anpur : modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro*. Brasília, Anpur, 1996.

_____. Tendências nos estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (org.) *Avaliação de políticas sociais – uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 2001.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura, Conselho Federal da Educação. *Parecer CFE nº 977/65*.

BOMENY, Helena. *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*. Brasília, Paralelo 15/Capes, 2001.

BOURDIEU, Pierre. Le champ científico. *Actes de la recherche em sciences sociales*, nº 2-3. EHESS, Paris, 1976.

_____. *Homo academicus*. Paris, Minuit, 1984.

_____. A ilusão biográfica. In: AMADO, J.; FERREIRA, M. M. (Orgs.) *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 183-191.

_____. *Science de la science et réflexivité*. Paris, Raisons D’agir, 2001.

_____. *Os usos sociais da ciência – por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo, Unesp, 2004.

BOURDIEU, P., SAINT MARTIN, M. Agrégation et ségrégation – le champ des grandes

écoles et le champ du pouvoir. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 69, Paris, 1987.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. A constituição da política de pós-graduação no Brasil: 1965/75. *Revista Ciência e Cultura* nº 29 (4), 1977.

CAPES. *Relatório de Gestão 2009*. Brasília, março/2010.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CASTRO, Cláudio Moura. *Ciência e universidade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CARVALHO, V. M. *Cientistas dos Brasil – depoimentos*. São Paulo, SBPC, 1998.

CHARLE, C. “Les elites de la république revisitado”, *Tomo – Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe*, Ano X, no. 13, jul./dez.2008.

COELHO, Edmundo Campos. *A sinecura acadêmica: a ética universitária em questão*. São Paulo, Vértice, 1988.

CORADINI, O. L. *Expansão universitária: circulação internacional e diversidade dos campos disciplinares*. Paris, 2000. (mimeo)

CORDOVA, Rogério de Andrade. *A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro*. Brasília, Unesco/Capes, 1986.

CUNHA, Luiz Antonio. *A universidade reformanda*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

CURY, Carlos. Política de pesquisa e pós-graduação: apontamentos preliminares. In: *Pensando a educação: ensaios sobre a formação do professor e a política educacional*. São Paulo, Unesp, 1989.

FARIA, Carlos A. P. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, nº 59, 2005

_____. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das

principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, 2003.

FAURE, Alain (org.). *La construction du sens dans les politiques publiques – débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, 1995.

FERNANDES, Ana Maria. *A construção da ciência no Brasil e a SBPC*. Brasília, UnB, 1990.

FERNANDES, A. M., SOBRAL, F. (orgs.) *Colapso da ciência e tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Marieta, MOREIRA, Regina (orgs.). *CAPES, 50 anos – Depoimentos ao CPDOC/FGV*. Brasília, Capes/FGV, 2002.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Cientistas e militares no desenvolvimento do CNPq (1950-1985). In: *Boletim Bibliográfico Informativo (BIB)*, Rio de Janeiro, nº 28, 1989.

GAUDIN, Jean Pierre. *L'action publique*. Paris, Presses de Science Po, 2004.

GOUVEA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia, 1994.

GOVERNO COSTA E SILVA, Reforma Universitária – Relatório do grupo de trabalho criado pelo Decreto 62937/68, Brasília, 1968.

HASSENTEUFEL, P., SMITH, A. Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, nº 1, 2002.

GUIMARÃES, Reinaldo. O futuro da pós-graduação: avaliando a avaliação. *Revista Brasileira da Pós-Graduação*, Brasília, v. 4, nº 8, dez/2007.

INFOCAPES, *Boletim Informativo da CAPES*, vol. 4, nº 2, Brasília, 1996.

INFOCAPES -*Boletim Informativo da CAPES*, vol.7, nº 4, Brasília, 1999.

JOBERT, B., MULLER, P. *L'état en action – politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF, 1987.

JOBERT, Bruno. Répresentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 42, n° 2, 1992.

JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres, Pinter, 1999.

JOUVE, B. Réseaux et communautés de politique publique em action. In: LE GALÈS, P., THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

KLEIN, Lúcia, SAMPAIO, Helena. Políticas de ensino superior na América Latina: uma análise comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 24, fev. 1994.

LE GALÈS, P., THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

LEHMBRUCH, G. Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique. In: LE GALÈS, P., THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

MARQUES, Eduardo César. *Estado e redes sociais*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, n° 43, 1997.

MARTINS, Carlos Benedito. A formação do sistema nacional de pós-graduação. In: SOARES, M. S. A. (Coord.). *A Educação Superior no Brasil*. Brasília, Unesco/CAPES, 2002.

_____. Pós-graduação no contexto do ensino superior brasileiro. In: MORHY, L. (org.). *Universidade em questão*, Brasília, Ed. UnB, 2003.

MARTINS, Ricardo C. de Rezende. A pós-graduação no Brasil: uma análise do período 1970-90. In: *Revista Educação Brasileira*, vol. 13, n° 27, jul-dez 1991.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo. (org.) *Avaliação de políticas sociais – uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 2001.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.) *O que*

ler na ciência social brasileira (1970-1995), v. 3 (Ciência Política), São Paulo, Sumaré, 2002

MOTOYAMA, Shozo (org.). *50 anos do CNPq contados pelos seus presidentes*. São Paulo, Fapesp, 2002.

_____. A Gênese do CNPq. *Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência*, 1985.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris, PUF, 1990.

_____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, nº 2, 2000.

MULLER, P., SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 1998.

NEVES, A. A. B., A política de ciência e tecnologia e estratégia de desenvolvimento no Brasil dos anos 70. *Revista de Ciências Sociais*, IFCH/UFRGS, V.1, nº 1, 1986.

NUNES, Brasilmar Ferreira. Estado, ciência e tecnologia no Brasil: uma análise retrospectiva. In: *Estado e sociedade*, v. 2, jul./dez. 1990.

_____. Sistema e atores da ciência e tecnologia no Brasil. In: FERNANDES, A. M., SOBRAL, F. (orgs.) *Colapso da ciência e tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, ENAP/Zahar, 1997.

OFFERLÉ, Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris, Montchrestien, 1998.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Coord.). *A Educação Superior no Brasil*. Brasília, Unesco/CAPES, 2002.

POLANY, Michael. *The Republic of Science, it's political and economy theory*. In Shils, 1968: 1-21.

REIS, Elisa. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, 2003.

RICO, Elizabeth Melo. (org.) *Avaliação de políticas sociais – uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 2001.

RHODES, R. A. W., MARSH, DAVID. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: LE GALÈS, P., THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da reforma universitária de 1968. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008

SABATIER, Paul A., SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, v. 50, n° 2, 2000.

SCHMITTER, P. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford University Press, California, 1971.

SCHWARTZMAN, Simon. *A formação da comunidade científica no Brasil – Um espaço para a ciência*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

_____. Notas sobre a transição necessária da Pós-Graduação Brasileira. In: *Capes, Plano Nacional de Pós-graduação 2011-2020*, v.2, Brasília, 2010.

SCHWARTZMAN, S., BALBACHEVSKY, E. *A profissão acadêmica no Brasil*. São Paulo, NUPES/USP, 1992

SHINN, Terry. Hiérarchies des chercheurs et formes des recherches. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 74, Paris, 1988.

SMITH, Andy. Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique. In: LE GALÈS, P., THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n° 51, 2003.

STEPAN, Nancy. *Gênese e evolução da ciência brasileira*. Rio de Janeiro, Artenova, 1976.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do serviço público*, 51 (2), 2000.

_____. (org.) *Traité de science politique – Les politiques publiques*. Paris, PUF, 1985.

TRINDADE, Héglio (org.). *Universidade em ruínas – na república dos professores*. Petrópolis/Porto Alegre, Vozes/Cipedes, 1999.

_____ Universidade, ciência e Estado. In: *Universidade em ruínas – na república dos professores*. Petrópolis/Porto Alegre, Vozes/Cipedes, 1999.

VALLA, Victor, SILVA, Luiz Werneck. *Ciência e Tecnologia no Brasil – História e ideologia (1949-1976)*. Brasília, CNPq – Coordenação editorial, 1981.

VASCONCELLOS, Maria, VIDAL, Dominique (orgs.) *L'enseignement supérieur au Brésil – Enjeux et débats*. Paris, IHEAL, 2002.

VEIGA, Laura. Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais. *Ciência e Cultura*, 37(7) Suplemento. Campinas, SBPC, 1985.

WEBER, Max. *Ciência e política – duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1967.