



AS CIÊNCIAS SOCIAIS E O ESTADO: \*  
COMENTÁRIOS SOBRE A POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLOGICA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA  
CIÊNCIA SOCIAL NO BRASIL \*\*

*Sérgio Henrique Abranches*

---

Recentemente, o anúncio de possíveis mudanças importantes no comportamento de agências do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico quanto ao apoio à pós-graduação e à pesquisa científica, mais uma vez convulsionou a comunidade científica do país. Não apenas via-se, mais uma vez, frente a frente com a instabilidade que lhe é imposta por peculiares características do processo de financiamento à atividade científica no país, como também novamente frustrada pela reiteração da ameaça de descontinuidade do apoio institucional, e pelo fato de que algumas de suas antigas e justificadas demandas não tenham ainda sido traduzidas em medidas mais permanentes de política.

O ponto crítico das últimas divergências referia-se ao eventual abandono da modalidade de "apoio institucional" a programas de pós-graduação e pesquisa científica com base em recursos do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), administrados pela Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) que funciona como sua Secretaria Executiva. Paralelamente, tem-se observado, também, ênfase crescente na pesquisa aplicada ou que tenha impacto

---

\* Versão revista de trabalho apresentado na Mesa-Redonda sobre Condições de Institucionalização da Pesquisa no Brasil, 33.<sup>a</sup> Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, julho de 1981.

\*\* Resenha publicada no BIB n.º 13.

mais visível sobre a realidade sócio-econômica do país. Qualquer mudança deste tipo, quer na prática de financiamento, quer nas prioridades do Sistema, representariam um desvio importante dos padrões previamente observados de apoio ao desenvolvimento da atividade científica no país em uma direção, no caso, claramente inadequada e que poderiam ter redundado em graves e insanáveis prejuízos.

Mas a existência mesma de um risco alto e permanente de modificações desta natureza nas pautas de comportamento do Sistema de apoio à ciência e à tecnologia já é, em si mesma, um dado importante, que merece ser analisado. O padrão de comportamento do Sistema e, conseqüentemente, as pautas de financiamento à atividade científica e tecnológica são instáveis, afetando negativamente todo o Sistema, mas especialmente seus elementos do lado do processo de "produção": as instituições de ensino e pesquisa.

Isto significa que as implicações deste último evento transcendem em muito os aspectos mais imediatos — e por isto mesmo já resolvidos — da questão, na medida em que dizem respeito a temas e problemas que sempre tiveram tratamento ambivalente, senão ambíguo, na formulação da política científica e tecnológica. Estes devem ser pública e sistematicamente debatidos, com uma perspectiva analítica de longo prazo, procurando-se escapar ao pragmatismo exacerbado que se vem praticando cada vez mais no Brasil.

Mesmo porque, embora esteja claro hoje que as disposições originais de mudança se alteraram, em grande medida em virtude da reação unânime da comunidade científica, não se pode deixar de levar em conta que existem segmentos importantes no Brasil, no Estado e na sociedade, que defendem a descontinuidade do apoio institucional e a transferência "para o mercado" do financiamento da maior parte da atividade de pesquisa.

Assim sendo, mesmo a manutenção do *status quo* embora alivie as ansiedades imediatas da comunidade científica, de forma alguma atende a seus interesses mais permanentes. Os episódios recentes não são originais, acidentais ou conjunturais. Não se explicam pela tentativa de ajustar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico às emergências da crise econômica atual.

Ainda que fosse esta a explicação — as necessidades de parcimônia geral diante da crise — seria discutível no que diz respeito à inclusão do FNDCT na política de cortes de gastos públicos, não

apenas por causa do seu montante que é negligenciável diante de outras rubricas menos justificáveis, mas porque não se tem feito outra coisa nos últimos seis anos, senão cortar os recursos do fundo. As dotações para o FNDCT caíram em aproximadamente 65% entre 1975 e 1981, passando de algo em torno de 1,5% do Orçamento da União, para um pouco menos de 0,5%. Além do mais, os eventuais efeitos anti-inflacionários destes cortes, de resto no mínimo duvidosos, seriam infinitamente menores que os prejuízos atuais e futuros decorrentes da desativação de projetos de pesquisa e dissolução de grupos de alto nível de qualificação, arduamente organizados ao longo dos anos. Além do mais, parece que o objetivo daqueles que combatem, há longo tempo, o apoio institucional, não é economizar recursos, mas corrigir aquilo que julgam corresponder a distorções dos verdadeiros objetivos do Sistema de *C* e *T*, que levaria a uma aplicação mais “racional” dos recursos.

Assim, a última escaramuça apenas torna mais visível e mais aguda a incerteza permanente em que vive a comunidade científica e que se explica, em grande parte, por vários fatores intimamente associados: a já aludida ambigüidade da política de *C* e *T* no que diz respeito, precisamente, ao apoio institucional. A controversa e nunca bem definida distinção entre pesquisa básica e aplicada. A certas disfunções de natureza institucional que, de resto, não são peculiares ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mas caracterizam o comportamento geral do Estado brasileiro e cujas raízes são estruturais.

Estes fatores fazem com que a comunidade científica veja suas atividades potencialmente ameaçadas cada vez que ocorrem mudanças na administração das agências do Sistema. A continuidade e conteúdo do apoio estatal à Ciência passaram a depender mais das orientações pessoais daqueles que dirigem as diversas agências, que de definições claras e compulsórias de política, ajustadas às características da atividade científica enquanto tal e da comunidade científica tal como se estruturou no país. Por outro lado, a despeito do reconhecimento público e oficial — através de vários documentos e declarações e, principalmente, dos PBDCTs — do longo prazo de maturação dos dispêndios com *C* e *T* e da necessidade de uma perspectiva de longo prazo e não “economicista” para o desenvolvimento dessas atividades, na prática as indefinições e oscilações no comportamento do Sistema terminam por comprometer exatamente esta visão mais global, mais

voltada para um trabalho sistemático e cumulativo de apoio duradouro à produção científica e tecnológica, de cuja relevância não se pode evidentemente duvidar.

Desde sua origem, a modalidade de apoio institucional foi vista por alguns setores do Sistema e do Governo como prática de algum modo transitória. Há um certo paralelo entre a atitude em relação ao apoio institucional e algumas teorias do desenvolvimento econômico. A idéia é de que a atividade científica depende, para seu desenvolvimento, de um período inicial de institucionalização, que deve receber apoio específico e intenso, objetivando viabilizar a instalação de infraestrutura adequada, a formação de recursos humanos qualificados e a criação de um ambiente organizacional e social propício à atividade de pesquisa, todos elementos necessários ao *take off* em direção a uma etapa futura de desenvolvimento auto-sustentado. Não estou imputando aos criadores do atual sistema esta visão *à la* Rostow do desenvolvimento científico, de resto aqui exposta de forma muito simplificada. Mas algo que lhe é similar transparece sempre que a questão do apoio institucional é levantada.

Há alguns aspectos positivos e outros fortemente negativos neste tipo de abordagem ao problema da institucionalização da pesquisa científica. É positiva, por exemplo, a intenção de apoiar o trabalho científico por sua importância intrínseca. Deve-se reconhecer que tem prevalecido, a maior parte do tempo, uma orientação que valoriza a ciência enquanto tal, e não aquela que a vê apenas como meio para promoção de outros fins associados ao progresso material da sociedade. É também positiva a estratégia de conferir os meios materiais e institucionais para o desenvolvimento das atividades de pesquisa, inclusive a formação de pesquisadores e técnicos indispensáveis ao processo.

Porém, este tipo de perspectiva implica considerar o chamado apoio institucional transitório e objetiva alcançar, o mais rápido possível, a hipotética etapa de auto-sustentação. A formação de pesquisadores ou, em outras palavras, o *ensino de pós-graduação*, é, muitas vezes, visto erroneamente, como um meio, um recurso necessário à institucionalização do trabalho científico e não como uma atividade intrinsecamente ligada à reprodução da comunidade científica e técnica, associada mas independente das atividades de pesquisa. Reduz-se a pós-graduação a uma de suas funções: formar recursos humanos para a pesquisa. Com isto, minimiza-se o valor próprio da pós-gra-

duação como atividade acadêmica multifária, que deve atender a muitos objetivos, nem todos eles relacionados à pesquisa científica.

Algumas destas incorreções da política de *C* e *T* explicam-se não tanto por concepções incompletas do processo de desenvolvimento, mas por fatores de natureza político-institucional.

O resultado é contraditório: na medida em que o Sistema de *C* e *T* vem sendo gerido por pessoas sensíveis aos problemas dos programas de pesquisa e pós-graduação e comprometidas com o desenvolvimento nacional independente — para o qual uma sólida estrutura de produção científica e tecnológica é indispensável — a comunidade tem recebido apoio satisfatório. Isto é verdade, não obstante a queda acentuada dos valores reais do FNDCT e disfunções administrativas importantes e a despeito de algumas distorções nos padrões de alocação dos recursos. Mas, por outro lado, apesar de uma década e meia desde o estabelecimento do Funtec/BNDE, em 1965, e das tentativas de progressiva institucionalização do Sistema, com a criação da Finep e as mudanças do CNPq, não se conseguiu ainda solucionar os problemas de estabilidade dos grupos e instituições de pesquisa, públicas e privadas, nem dotar o país de uma política coerente, com definições e prioridades claras, de modo a permitir a operação do Sistema sem solução de continuidade. Parte da incerteza deriva da inexistência de garantias de que as alterações nas pautas de *administração* do Sistema, de *gestão* do FNDCT e *implementação* da política de desenvolvimento científico e tecnológico não terminem sempre por redundar em traumas e mudanças na *concepção* e na *direção* da própria *política*, que necessita ter vigência de longo prazo, ser estável e manter uma certa coerência básica ao longo do tempo.

Isto é especialmente verdadeiro para as Ciências Sociais, embora estas tenham começado a receber apoio mais substancial e continuado tardiamente em relação às outras áreas científicas. Na verdade, é com relação às Ciências Sociais que as contradições da política de *C* e *T* se fazem sentir mais claramente. Seu desenvolvimento institucional e acadêmico é inegável, tendo atingido notável grau de dinamismo e diversificação, em um contexto de qualidade crescente, de acordo com parâmetros internacionalmente reconhecidos de avaliação. Não menos evidente, porém, tem sido a necessidade de justificativa permanente desse apoio, pois, do ponto de vista das predisposições do Sistema, constituem ainda o elo politicamente mais fraco de toda a estrutura científica do país. O Brasil é, provavelmente, um dos poucos países

em que ainda se discute a relevância e a necessidade de desenvolvimento e atividade permanente nos campos da ciência social.

### **Inconsistência da política e a questão de apoio institucional**

As dificuldades que tem encontrado o Sistema Nacional de *C e T* para equacionar adequadamente o problema do apoio institucional à pesquisa científica derivam do conjunto de fatores acima apontados. Há uma clara incapacidade de definição política de prioridades e objetivos que permitam considerar as necessidades "institucionais" dos programas como legítimas e passíveis de atendimento por *todas* as agências do Sistema, de acordo com sua capacidade e competência específicas. Por outro lado, a escassez progressiva de recursos, ao requerer maior seletividade, acaba por comprometer, exatamente, os programas menos definidos e mais carentes de formulação coerente. Além disto, disfunções institucionais do Sistema contribuem para dificultar a adoção de uma nova e mais explícita orientação com relação ao chamado apoio institucional. Finalmente, deve-se contar com as pressões contrárias àquelas soluções que impliquem admitir como política permanente o apoio governamental de caráter institucional, distinto do financiamento a projetos específicos de pesquisa.

O conflito recente em torno do apoio institucional concedido pela Finep e as discussões sobre que agência deveria encarregar-se legitimamente desta modalidade de financiamento ilustram bem as dificuldades e os obstáculos aqui mencionados.

A ausência de adequado equacionamento dos problemas advindos da própria natureza complexa e multifacetária da atividade de *C e T* tem contribuído para o crescimento de indefinições e ambigüidades. Este quadro termina por criar falsos dilemas para cuja solução acaba-se apresentando falsas soluções. É o caso do apoio institucional. A discussão acerca de quem deve dá-lo e por quanto tempo, sem a admissão explícita de que corresponde a necessidades permanentes que só o Estado pode cobrir, carece de sentido. Ademais, esta modalidade de apoio ainda sequer foi adequadamente avaliada para que se pudesse desenvolver alternativas eficazes. Ou seja, em uma situação de baixa informação, pretende-se ser possível discutir objetiva e eficientemente alterações substantivas e não apenas de procedimentos na política de *C e T*.

Tal como hoje formulado, e ainda mais tendo em vista o nível inadequado de informações e avaliações sobre o apoio institucional,

este é, de fato, um falso dilema. Não há solução melhor para o apoio institucional que o próprio apoio institucional, independentemente, em parte, da agência que o forneça. Mas a natureza institucional da fonte de apoio não é irrelevante. É preciso que esta fonte tenha ampla flexibilidade para suas aplicações, seja ágil, garantida e não enfrente os obstáculos impostos à chamada administração direta. Em suma, não há fonte mais adequada — até agora proposta — para o apoio institucional que o FNDCT.

A adoção da prática do apoio institucional como política permanente requer a adesão explícita a certos princípios que, em parte por causa do quadro institucional vigente, podem produzir sérios conflitos interburocráticos. De forma breve, a *institucionalização do apoio institucional* implica admitir claramente que o FNDCT financia atividades de ensino e não apenas de pesquisa. Não é possível manter, a longo prazo, escamoteados nos aportes à pesquisa, gastos com a atividade de ensino de pós-graduação. Além do mais, a prática de incorporar à pesquisa gastos com ensino e com a manutenção de profissionais de alto nível em dedicação exclusiva à atividade acadêmica (ensino ou pesquisa) através da oferta de salários competitivos, tem produzido distorções e disfunções na própria atividade de pesquisa, induzindo a formulação de projetos que objetivam exclusivamente garantir o influxo desses fundos essenciais à sobrevivência institucional. Dito de outra maneira, o fato de as agências do Sistema de *C* e *T* não assumirem integralmente os significados óbvios do apoio institucional, tem produzido deseconomias e irracionalidade evidentes nas aplicações. Seria mais econômico apoiar o que tem que ser apoiado com seu próprio nome, permitindo, assim, que as instituições de pesquisa e pós-graduação sintam-se mais seguras para implementar políticas de ensino e pesquisa mais produtivas, mais compatíveis com os interesses e habilitações de seus profissionais. É preciso reconhecer que os salários universitários exigem complementação para incentivar a atividade de pesquisa, complementação esta que não se confunde necessariamente com as bolsas do CNPq.

É preciso admitir, também, que a atividade científica nunca atingirá uma etapa de desenvolvimento auto-sustentado, pois por sua própria natureza não é passível de autofinanciamento, em lugar nenhum do mundo. Por mais *institucionalizada* que seja a pesquisa no país, ela nunca poderá prescindir do aporte financeiro institucional regular do Estado. É simples a questão proposta: ou bem o Estado julga im-

portante a atividade científica e lhe dá as condições materiais de institucionalidade, ou bem o Estado não se interessa pela produção científica nacional autônoma.

Mesmo aqueles países cujo padrão de desenvolvimento científico e tecnológico caracterizou-se por uma fase de impulso privado, como os Estados Unidos e a Inglaterra, sempre lembrados em contraste com o padrão japonês de intervenção deliberada do Estado desde a origem, hoje caracterizam-se pelo forte e contínuo apoio estatal à pesquisa universitária e poderosos estímulos de natureza fiscal, financeira e econômica às empresas privadas, para garantir não apenas a continuidade de suas atividades diretas de pesquisa, como seu envolvimento no apoio à pesquisa universitária. Os liberais ingênuos, que sonham com um sistema de pesquisa apoiado em grandes e poderosas fundações privadas, apenas conhecem mal o desenvolvimento destes países nas últimas décadas. Em primeiro lugar, o padrão baseado em fundações é muito específico: só foi possível nos Estados Unidos. Em segundo lugar, o êxito e as vantagens deste padrão têm sido postos em dúvida, desde o início, por analistas das mais variadas convicções. Em terceiro lugar, paralelamente às fundações e, hoje, em substituição a elas, não se pode deixar de perceber o crescimento constante e indispensável da ação pública. Os outros casos, como a Inglaterra, caracterizam-se por experiências de impulso privado muito curtas no tempo e, em geral, em etapas do processo de desenvolvimento científico que não requeriam equipamentos muito sofisticados, massa crítica de pessoal científico e técnico, cadeias institucionais de pesquisa simultânea, etc. O esforço financeiro exigido era relativamente menor, assim como a base institucional, acadêmica, técnica e científica requerida.

No caso do Brasil, a “ilusão do mercado” torna-se caricatural. Como imaginar-se de outra forma a atividade científica entregue às “leis” do mercado em um país onde as instituições privadas não são suficientemente fortes e dinâmicas para realizar seu fim precípua, que é impulsionar o processo de formação e acumulação de capital, sem apoio estatal?

No nosso padrão, não apenas o Estado é a fonte praticamente exclusiva para a pós-graduação e a pesquisa científica, especialmente aquela atividade de pesquisa de mais longo prazo, como também parte significativa, majoritária mesmo, do que se poderia chamar de “mercado”: cria a demanda pela maior parte dos projetos de pesquisa aplicada, que poderiam assumir um caráter mais comercial. Como

estas pesquisas são “mercantilizáveis”, têm um custo apropriável que pode ser transferido para o produto, que é definido, tem princípio, meio e fim razoavelmente delimitáveis no tempo, são aquelas que se prestam ao “financiamento pelo mercado”. Assim, se todas as agências estatais “privatizam” sua lógica de alocação de recursos para *C* e *T*, faltaria ao sistema de produção de *C* e *T* o indispensável, o essencial.

Este dilema pode ser facilmente ilustrado com um exemplo concreto: inúmeros cientistas que trabalham em instituições que recebem apoio institucional — e quase todas as instituições importantes do país caem nesta categoria — já terão ouvido de alguma autoridade do Sistema que deveriam procurar diversificar suas fontes de financiamento, como forma de diminuir, precisamente, o volume de apoio institucional. A maioria deve ter procurado — e quase sempre fracassado — identificar tais fontes. Elas, de fato, não existem. O FNDCT é a principal, maior e indispensável fonte interna de apoio institucional. As outras fontes são externas, isto é, estrangeiras, e cada vez mais escassas e problemáticas. Não há como diversificar fontes. O que há é uma orientação claramente equivocada a respeito do chamado apoio institucional, agravada, em alguns casos, por não menos errôneo entendimento a respeito do papel do Estado na promoção do desenvolvimento. As outras fontes não provêm recursos de natureza institucional e sim (corretamente) *contratos específicos* de pesquisa. E são, como disse, predominantemente públicas também. A confusão entre fontes e usos de recursos implícita na idéia de diversificação deriva da noção de que o apoio institucional é algo transitório, injustificado, concedido de forma algo envergonhada, a título precário. Como se ao invés de financiar atividades de mais alta relevância e indiscutível qualidade, representassem um aporte irrecusável, porém irregular, que só se justifica por seu caráter de emergência. Ora, qualquer nova fonte virá apenas complementar, nunca substituir, aquele tipo de apoio indispensável à atividade científica e que só pode originar-se adequada, lógica e regularmente, daquela fonte estatal que tem como função precípua a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico.

Finalmente, cabe uma breve menção à questão da pesquisa aplicada. A ênfase na “utilidade” dos projetos de pesquisa deriva, também, de concepções equivocadas sobre progresso científico e tecnológico e de uma distorção de perspectiva. Já não há mais muita dúvida de que distinções muito marcadas entre o que se chama pesquisa básica e pesquisa aplicada não apenas carecem de sentido real, como

refletem concepções imprecisas do processo de produção científica. Alguma distinção possível entre modalidades de trabalho científico ressalta o caráter interdependente e orgânico entre elas. As etapas mais aplicadas do processo dependem de etapas mais fundamentais, do aperfeiçoamento teórico e metodológico, para os quais a atividade desvinculada de preocupações utilitárias e de curto prazo é essencial. Sem falar no fato de que, em muitos casos, as etapas mais concretas de aplicação de conhecimentos científicos também requerem longos prazos de desenvolvimento. Isto no que diz respeito a etapas, ou a dimensões diferentes do trabalho científico. No que diz respeito à “utilidade”, por certo, as considerações são de outra ordem. São muito raros os casos em que preocupações com a “utilidade” de uma determinada atividade científica têm efetivamente alguma legitimidade. O conceito de utilidade é carregado de conotações ideológicas e culturais que o tornam, no fundo, inútil.

Além do mais, pretender que os mínguaos recursos — relativamente ao orçamento global de *C* e *T* — destinados especificamente à pesquisa científica sejam alocados prioritariamente a pesquisas aplicadas representa absurda distorção e reflete má compreensão do que venha a ser ciência, do significado do conceito de desenvolvimento e do que venha a ser desenvolvimento científico e tecnológico.

Não seria correto encerrar esta seção sobre as origens das indefinições e distorções da política de *C* e *T*, sem mencionar um ou outro importante aspecto geral, que se associa aos demais na determinação da crise atual. Refiro-me ao caráter burocrático e fechado do processo decisório. Na medida em que a formulação das políticas de governo não depende de aprovação explícita de autoridade política representativa e independente — e não há como negar a importância de certos formalismos e procedimentos públicos — de um lado personaliza-se, como procurei mostrar, a condução da política, mas de outro nunca se sabe, exatamente, qual o verdadeiro responsável quer por sua implementação, quer por sua não-implementação. Além do mais todo este conjunto complexo de fatores termina por produzir planos cada vez mais retóricos e menos operacionais, que trocam a proposição de soluções concretas e funcionais, metas alcançáveis e instrumentos objetivos de execução, por um discurso genérico, prioridades difusas e mal definidas, objetivos indeterminados. Em suma, planos segundo os quais se pode conceder tudo ou tudo negar, ao gosto do freguês, ou melhor, do gestor.

### **A lógica da ação estatal e a política científica e tecnológica**

Estas posições sobre apoio institucional e pesquisa básica, que refletem concepções de política científica e tecnológica apoiadas por várias áreas e diferentes escalões governamentais e alguns segmentos da sociedade, derivam de uma interpretação invertida do papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Esta noção deficiente da lógica da ação estatal reflete-se, no plano mais geral, em cortes indiscriminados nos gastos e investimentos públicos, com óbvio impacto regressivo sobre a população e efeitos adversos em atividades que não podem sofrer solução de continuidade. Quando aplicada ao FNDCT e à ação das agências do Sistema ameaça a produção científica de desastres com conseqüências negativas profundas e permanentes.

Antes de entrar em argumento mais abstrato e analítico sobre esta versão bizarra da intervenção estatal, retomarei o exemplo concreto da receita corrente de “diversificação de fontes”.

Todos sabem que o orçamento da União para ciência e tecnologia é bastante maior e mais diversificado que o FNDCT, pois envolve gastos com estas atividades em todos os Ministérios e em várias agências de cada um deles. É também de conhecimento geral que não existe um Ministério encarregado exclusivamente das atividades de Ciência e Tecnologia, mas que existem agências da Secretaria de Planejamento, e mais especificamente um fundo especial, destinadas a promover, exatamente, o desenvolvimento destas atividades. Em poucas palavras, estas agências e este fundo existem para promover o desenvolvimento científico e tecnológico. Não obstante há quem ache justificado recomendar à comunidade científica que procure outras fontes de apoio, de modo a que se possa reduzir, senão descontinuar, a modalidade de apoio institucional. Há claramente dois erros nesta atitude.

O primeiro é de informação: não há fontes de apoio que cubram as necessidades definidas como “institucionais”. Há inúmeras fontes de financiamento de projetos específicos de pesquisa, relacionados aos objetivos precípuos das agências que as administram: educação, saúde, fontes energéticas, tecnologias industriais, engenharia nuclear, habitação e assim por diante. Estas, embora possam aumentar os recursos absorvidos por instituições de pesquisa, não cobrem despesas essenciais à sua sobrevivência. Dito de maneira simples, com tais contratos uma instituição de pesquisa pode tornar-se muito afluyente e, não obs-

tante, morrer de inanição. E se conseguir sobreviver basicamente com recursos oriundos apenas de contratos de natureza mais pragmática e aplicada, deixou de ser instituição de pesquisa para tornar-se firma de consultoria. Mesmo estas últimas, como se sabe, enfrentam graves problemas de continuidade institucional, no seu caso expressas em problemas de capital de giro, quando têm que manter suas equipes, altamente qualificadas e caras, inativas entre um contrato e outro.

O segundo erro é de concepção: a única fonte cujo objetivo justifica o apoio à manutenção de instituições e equipes científicas, ao seu financiamento corrente, como pré-requisito ao desenvolvimento de suas atividades de ensino e pesquisa é, até agora, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

É de se lamentar que, no Brasil, as leis de criação de agências estatais não estabeleçam com nitidez e precisão aquilo que devem obrigatoriamente fazer, como é usual na Inglaterra. Assim, não apenas a sociedade teria mais garantias de que certas atividades essenciais a seu progresso e bem-estar seriam cumpridas, como também seriam claras as implicações do não cumprimento das obrigações legais.

O que está por trás destes equívocos é o desconhecimento ou desvirtuamento dos princípios que devem reger a ação de agências do Estado. Keynes já os definira muito claramente: basta que o Estado faça bem aquilo que não está sendo feito na Sociedade — ele diria mercado — e é necessário ao seu desenvolvimento.

Isto significa que, em primeiro lugar, o Estado deve apoiar, promover, ou realizar ele mesmo aquelas atividades que não são passíveis de realização pelo mercado ou que seriam deturpadas se ficassem entregues à livre operação das forças do mercado. Estas atividades têm algumas características conhecidas: algumas são de uso tão generalizado e de tal maneira essenciais à coletividade, que não poderiam ser realizadas privadamente; outras não encontram preço adequado no mercado; outras, ainda, envolvem longos prazos de maturação, investimentos cumulativos e altos ao longo do tempo, têm baixo retorno ou implicam riscos muito altos, ou uma combinação vária de todas estas características que as tornam atividades inadequadas e, o mais das vezes, indesejáveis, sob a ótica estrita do lucro privado ou do mercado. Ciência, em especial, e tecnologia, têm, em doses variadas, um pouco de cada uma dessas características e é precisamente por esta razão que, em todo o mundo, dependem do Estado. É também, por isso que não se constituem *nunca* em atividades auto-sustentadas.

É também por isso que requerem apoio institucional, em primeiro lugar. E é exatamente isso que justifica a existência de um Sistema tão vasto e caro de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico e de um fundo especial, com recursos do Tesouro, para este fim.

No caso do Brasil, dada a importância do setor público em todos os setores de atividade econômica e social instituiu-se uma razoável e correta divisão do trabalho entre *setores* e agências do Estado. De um lado, o Ministério da Educação, face a suas dificuldades financeiras e conferida prioridade a suas aplicações mais redistributivas ou progressivas (e, portanto, menos regressivas), destina parte dos recursos necessários — mas não suficientes — ao financiamento corrente à pós-graduação e à pesquisa, bem como a certos tipos de apoio individual tais como bolsas de estudo, viagens, etc., que também constituem boa parte do apoio do CNPq. O FNDCT fornece apoio institucional, financia projetos de mais longo prazo, permite fomentar novas iniciativas, além de poder financiar também, mas não prioritariamente, projetos específicos, de natureza mais aplicada. O restante do Sistema contrata pesquisas específicas. Como o setor público constitui parte ponderável do “mercado” da pesquisa, as outras agências funcionam como clientes, com demandas mais pragmáticas e precisas. O lado propriamente público, portanto, do financiamento vem em parte do MEC, mas não predominantemente. E é importante que as atividades de *C* e *T* não entrem em competição, no orçamento para a educação, com o ensino fundamental e, mesmo, com o ensino de graduação. Do ponto de vista da alocação, quanto mais se sobe o nível de ensino, mais regressivas as aplicações. O investimento em *C* e *T* pode redundar em efeitos redistributivos indiretos no longo prazo, mas não devem ser vistos como competitivos, no processo de alocação, com outras aplicações mais progressivas, no campo social. Ora, se assim é, a outra parte considerável e plenamente legítima de aplicação *pública*, portanto não de mercado, tem como fonte o FNDCT. E assim deve continuar sendo. Não apenas é a melhor solução, como a mais justa, do ponto de vista das vicissitudes da política orçamentária. O resto é mercado, não constituindo, portanto, alternativa para financiamento de certas necessidades institucionais.

Esta é a única lógica para a ação estatal admissível em um país como o Brasil. E não é por acaso que ela corresponde fundamentalmente ao bom senso. O contrário corresponderia à privatização da lógica do Estado, transformando-o em mais um — e aí talvez dispensável — empresário no mercado.

### **O quadro institucional de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico**

O padrão de crescimento e diversificação da ação estatal no Brasil tem se caracterizado por um duplo movimento, aparentemente contraditório, mas de fato complementar: de um lado, crescente e nem sempre justificada concentração e centralização do poder decisório, de outro acentuada segmentação, muitas vezes acompanhada de externalidades como a justaposição de jurisdições de política (*policy*) e a compartimentalização do espaço decisório, que dificulta a circulação de informações e a articulação entre agências públicas. Esta é uma característica estrutural e histórica da evolução do aparelho de Estado no Brasil e não, como pode parecer, uma especificidade de seu segmento voltado para a área científica e tecnológica. A advertência vale, porque a descrição acima aplica-se integralmente ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A partir do primeiro governo Vargas estabelece-se uma dualidade básica no Estado brasileiro, com um desenvolvimento em paralelo à sua estrutura mais tradicional, de uma burocracia mais moderna, mais ágil, voltada para o planejamento. Esta dualidade acentuou-se a partir da década de 50, com a proliferação de "grupos executivos" com funções de formulação de políticas setoriais e a criação do BNDE e se consolidou, embora com alguma alteração institucional, no regime posterior a 1964, com a criação de novos órgãos, principalmente o Ministério do Planejamento.

A estrutura básica do Sistema de *C* e *T* nasce, exatamente, desta burocracia paralela, voltada para o desenvolvimento nacional. Mas que, por suas próprias funções, mantém relações muito estreitas, ainda que problemáticas, com o setor estatal responsável pela educação de nível superior. Foi-se estabelecendo, assim, uma divisão delicada, precária e controvertida de trabalho entre as diversas agências diretamente ligadas à pesquisa e ao ensino, como mencionado na seção anterior.

Este processo produziu, de um lado, alguns efeitos positivos: em primeiro lugar, dinamizou a área de apoio a atividades relativamente novas no país, como são o ensino de pós-graduação e a pesquisa científica; em segundo lugar promoveu a diversificação de fontes de apoio, atendendo a necessidades diferentes da comunidade. Diversificação esta que deve ser preservada, até mesmo como um antídoto à centralização burocrática do poder. Houve, também, externalidades

negativas, como a inevitável justaposição de competências e os conflitos e competições entre jurisdições no interior do Estado, estas provavelmente evitáveis com sólida disposição política e alguma criatividade administrativa e institucional. O Sistema — aí incluídos os setores pertinentes do MEC — tem se articulado mal, tem impedido, mais que promovido, a circulação de informações. Apresenta-se, sob vários aspectos, fragmentado e compartimentalizado.

Em um certo sentido é o sistema estatal de *apoio* à ciência e à tecnologia que tem enfrentado graves dificuldades para se institucionalizar e, conseqüentemente, produzido a instabilidade institucional do sistema de *produção* de ciência e tecnologia e não o contrário.

Alguma justaposição de competências é, de certo modo, inevitável e insuperável. A própria natureza de atividade científica e tecnológica impede que a política voltada para seu desenvolvimento encontre localização institucional no interior do Estado, que a torne inteiramente imune à sobreposição de funções entre agências de diferentes jurisdições. Mesmo a criação de um ministério para a ciência e a tecnologia não daria solução plenamente satisfatória a este problema, na medida em que as fronteiras próprias à atividade científica e tecnológica cortam outras divisões, também justificadas, de áreas de atuação. O conjunto ciência/tecnologia abrange atividades contíguas, com alguns pontos importantes de interseção, mas com vários outros inteiramente independentes entre si. A própria relação entre ciência e tecnologia não é *necessária* o tempo todo, nem unívoca, nem unidirecional. Formam um sistema aberto que associa em diferentes coordenadas de espaço e tempo o ensino, a pesquisa — em suas diversas etapas e modalidades, da pesquisa fundamental à aplicada — o desenvolvimento e difusão de tecnologia e a própria atividade produtiva. Diz respeito, portanto, a diferentes setores da atividade social, da universidade à indústria, passando pelas áreas de promoção do bem-estar social.

O ponto é que esta complexidade real e institucional tem que ser explicitada e enfrentada politicamente, produzindo definições claras de competências e mecanismos eficientes de articulação, cooperação, coordenação e resolução de conflitos entre as agências componentes do Sistema. O excesso de organismos envolvidos na regulação e apoio nas áreas de ensino de pós-graduação e pesquisa científica ainda tem contribuído, adicionalmente, para burocratizar e emperrar o funcionamento do Sistema. Alguns destes organismos, diga-se de passagem, são hoje inteiramente dispensáveis. Criam mais oportuni-

dades de conflitos e confusões, sem que contribuam para o encaminhamento de soluções reais e operativas. É evidente que certas decisões de política mais geral, certas medidas que promovam maior coerência e articulação ao Sistema estão a requerer um mecanismo eficiente e simples de decisão coletiva, envolvendo os escalões superiores das diversas jurisdições que o compõem.

### **As Ciências Sociais e o Estado**

Tudo o que foi dito até agora aplica-se integralmente às relações entre a comunidade de cientistas sociais e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Apenas com maior gravidade, pois as Ciências Sociais têm sido vistas com permanente suspeição pela maior parte dos responsáveis pelas agências estatais, em particular as irmãs — que os preconceituosos julgam bastardas — da economia. As Ciências Sociais só experimentam certa distensão na sua delicada e precária convivência com o sistema estatal, quando encontram em postos-chave pessoas que, por sua ilustração e por suas convicções, reconhecem a importância e qualidade óbvias de sua produção no país. Normalmente têm que justificar cada centavo, quando não aceitá-los de forma escamoteada e envergonhada a título de “pesquisa voltada para o desenvolvimento social”.

A recorrência de relações pouco satisfatórias, a persistência das discriminações terminaram por produzir na comunidade um certo temor em se apresentar com sua verdadeira cara diante do Estado. Tornaram-se um pouco cúmplices no processo. Assumiram certas interpretações equivocadas — como, por exemplo, de que são o ramo mais frágil das ciências, o menos institucionalizado, o menos desenvolvido, etc. É certo que, ao contrário de outros ramos das ciências que têm a virtude ou o defeito de amadurecerem, às Sociais foi concedido o dom da eterna juventude. Mas, elas vêm de tal modo e por tantas décadas aproveitando todos os benefícios da juventude, que não há mais como não reconhecer-lhes certo tipo de maturidade, ainda que não tenham cabeleiras brancas e ainda que estas não estejam adornadas com as certezas luminosas das leis determinísticas. Mas já são capazes de exibir algumas formas rigorosas de análise, qualitativas e quantitativas, e algumas elaboradas leis probabilísticas, dotadas de alguma beleza. Maturidade algo transviada pela natureza mesma de seu objeto de conhecimento e dos métodos de que dispõe para conhecê-lo.

Em poucas palavras: as Ciências Sociais observaram — e em grande medida devido ao apoio governamental garantido por dirigentes destituídos de preconceito — substancial desenvolvimento no Brasil, encontrando-se, hoje, em avançado estágio de institucionalização. São atividades institucionalizadas, o que, como vimos, não se confunde com autofinanciamento ou independência financeira em relação às fontes de financiamento à Ciência. Por diversas circunstâncias, algumas bastante óbvias, outras associadas exatamente ao sólido processo de institucionalização e progresso das Ciências Sociais, o Brasil é hoje o mais dinâmico centro de produção de conhecimento na área, na América Latina. O outro é o México. É, também, o Brasil um dos poucos centros do Terceiro Mundo comparáveis em qualidade aos dos países mais avançados (fora da América Latina, a Índia seria um outro centro respeitável). Há, como disse, muitas razões para que isto seja assim, algumas delas obviamente espúrias. Mas não é por acaso que os três países mencionados em destaque — Brasil, México e Índia — estejam entre aqueles que têm, entre outros atributos, sistemas estatais mais desenvolvidos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. Mas não se pode, também, deixar de mencionar o fato de que provavelmente o período mais árduo e incerto do processo de institucionalização das Ciências Sociais no Brasil tenha sido atravessado pelos núcleos originários da comunidade, em clima de ostracismo político quando não de repressão, à míngua de recursos estatais, sobrevivendo, fundamentalmente, de recursos estrangeiros. É justo mencionar, também, que o período recente de institucionalização foi precedido por um ciclo anterior de “desinstitucionalização” forçada.

Apenas a partir de 1976 as Ciências Sociais começaram, de fato, a receber apoio substancial do Sistema, através do FNDCT. É de se esperar que não ocorram novos ciclos de “desinstitucionalização” ou de discriminação financeira. Esta, aliás, existe ainda. Basta ver a participação relativa das Ciências Sociais nos aportes do FNDCT à atividade científica, em comparação ao seu peso relativo no sistema de produção de conhecimento científico. Por outro lado, o reconhecimento das Ciências Sociais no Brasil é, ainda, precário, em contraste com seu reconhecimento no plano internacional, co-participando do processo de exploração das novas fronteiras do conhecimento na área.

Não se trata aqui de debater o caráter científico ou não das Ciências Sociais, o que me parece desinteressante e improfícuo. Trata-se, apenas, de ressaltar as dificuldades de reconhecimento da relevância *sócio-cultural* do conhecimento que produzem e da importância

de conceder-lhes o apoio financeiro necessário. Entretanto, deve-se notar que, em todas as partes, os diferentes ramos das ciências têm um ritmo de desenvolvimento variado. Um indicador confiável do desenvolvimento das Ciências Sociais no Brasil está no fato de que são interlocutoras reconhecidas e de nível igual em relação às comunidades dos países mais avançados, ao contrário do que possa se verificar em outras áreas científicas, ainda em estágio de desenvolvimento embrionário no Brasil.

É indispensável que o Sistema de *C* e *T* admita, claramente, a qualidade e relevância das Ciências Sociais no país e destine a elas recursos compatíveis e assegurados, prescindindo de pedidos e justificativas, já inadmissíveis, quanto à sua importância, utilidade e coisas que tais. É um problema de competência e informação: quem não sabe para que servem as Ciências Sociais, que tipo de conhecimento produzem e não é capaz de lhes reconhecer o mérito e a qualidade, entende pouco do estado contemporâneo da atividade científica como um todo, no Brasil e no Mundo.

A atividade de pesquisa em Ciências Sociais requer, além do reconhecimento explícito de sua relevância no contexto do processo de desenvolvimento científico do país, ser melhor compreendida. Em primeiro lugar, cumpre definir com clareza que a finalidade das instituições de Ciências Sociais é a *mesma* no seu campo de atividade social que a de qualquer outra instituição científica: desenvolver objetivos de natureza pública inerentes ao ensino de pós-graduação e à pesquisa voltada para a produção de conhecimento científico novo. Portanto, a ênfase na pesquisa aplicada é tão enganosa e prejudicial para as Ciências Sociais quanto para os outros ramos científicos.

A pesquisa universitária em Ciências Sociais deve estar voltada para a produção de conhecimento científico de alto nível, não devendo ter obrigatoriamente como fim primário a sua aplicação imediata. Este esforço tem resultado, entretanto, em importante conjunto de informações científicas, análises e diagnósticos da realidade econômica, social, cultural, política e institucional do país, de domínio público e, em decorrência, apropriável por qualquer agência pública ou privada interessada. Na verdade, resultados de pesquisas em Ciências Sociais de natureza precipuamente acadêmica têm sido utilizados por entidades públicas e privadas, para orientação de seu processo de tomada de decisões. Não raras vezes cientistas sociais brasileiros são solicitados a atuar em funções de assessoramento e aconselha-

mento, bem como a conduzir pesquisas e diagnósticos, com fins eminentemente aplicados, precisamente em função de suas pesquisas e trabalhos acadêmicos de reconhecida qualidade.

Na medida em que tratam da própria realidade social, econômica e política, as Ciências Sociais desenvolvem, naturalmente, uma face aplicada e prescritiva. Mas não se configuram como disciplinas científicas marcadas por uma perspectiva eminentemente aplicada: não constituem, necessariamente, uma “engenharia econômica”, uma “engenharia social” ou uma “engenharia política”, embora possam desenvolver os métodos, as técnicas e os quadros analíticos necessários às “engenharias”.

Na verdade, a realidade social, política e econômica é de tal modo dinâmica, que as próprias disciplinas científicas se vêm compelidas a um processo de contínuo desenvolvimento. Em primeiro lugar, ao contrário das ciências da natureza, as Ciências Sociais admitem e requerem uma razoável pluralidade de linguagens científicas e orientações teóricas, além de manterem um espaço permanentemente aberto à influência de valores sobre o julgamento científico. Como isto se dá ao mesmo tempo em que se desenvolvem e refinam as ciências, em que a sua capacidade explicativa e preditiva aumenta para o conjunto, seria incorreto continuar a considerá-las em um estágio menos avançado de desenvolvimento e, portanto, caracterizá-las como ciências “pré-paradigmáticas” no sentido de Kuhn.<sup>1</sup> Ao contrário, seriam, por definição, ciências “pluri-paradigmáticas”.

Em segundo lugar, o dinamismo de seu objeto requer permanente trabalho de aprimoramento de linguagens, metodológico e teórico. Impossibilitadas de recorrer ao experimento, estas disciplinas requerem conexões mais complexas entre o trabalho teórico, o trabalho metodológico, o ensino e a pesquisa. Finalmente, dependem, em muitos casos, da interação direta do pesquisador com indivíduos, agregados sociais, instituições, para obtenção de dados primários e secundários, o que faz da atividade de pesquisa um processo que absorve fundamentalmente recursos humanos qualificados.

Esta, entre outras, a razão pela qual as instituições não podem prescindir da pesquisa conceitual, teórica e metodológica, que acompanha o desenvolvimento das disciplinas que são, como vimos, extre-

---

1. T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

mamente dinâmicas. Além disto, precisam, também, desenvolver projetos com base empírica, mas fundamentalmente voltados para o aperfeiçoamento teórico e metodológico. Tais projetos produzem dois tipos de resultados: de um lado, resultados de aplicação difusa e multidimensional, que não se prestam à absorção inequívoca e imediata por qualquer agente específico da sociedade mais ampla; de outro, resultados cuja aplicação é incerta, pois estão na fronteira do conhecimento. Ambos são, no entanto, de extrema importância para o desenvolvimento da ciência social enquanto disciplina científica. Desenvolvem, ainda, projetos empírico-concretos, baseados já em razoável desenvolvimento teórico e metodológico e que, embora não sejam formulados a partir de intenções de aplicação, imediata ou não, produzem resultados relevantes para várias áreas de atividade política, social e econômica, e mesmo para informar decisões públicas ou privadas. Finalmente, como linha complementar importante, figuram as pesquisas de natureza aplicada, objeto claramente definido, em geral associadas à solução de problemas, avaliação de processos e/ou resultados de ação pública ou privada, à formulação de diagnósticos e à implementação de mudanças sociais, organizacionais, políticas, institucionais, econômicas, etc.

É importante notar que, dados a estrutura, os processos e a natureza das relações no interior destas sociedades e entre Estado e sociedade, a ênfase séria e objetiva em pesquisa aplicada ainda teria que enfrentar-se com delicada e complicada questão política: aplicada para quem?

Finalmente, é preciso notar que nem todo *problema social* é, necessariamente, passível de solução através da aplicação de conhecimentos e técnicas produzidos por uma *ciência social*. Uma ciência social pode identificar problemas que outra ciência social ajudaria a resolver: quando, por exemplo, uma análise econômica identifica problemas de natureza política ou vice-versa. Mesmo assim, o *agente de resolução* não seria um cientista social enquanto tal, mas um agente político que pode ou não ter treinamento na área. Mas os problemas podem estar afetos a outros ramos — exatos ou naturais — da ciência ou a questões técnicas que nada têm a ver com as Ciências Sociais. São problemas *sociais* por causa de seu alcance *coletivo*, mas cuja solução dependerá de outras ciências ou de engenharia.

Aqueles problemas sociais que, em princípio, requerem para sua solução conhecimentos oriundos das ciências sociais em geral necessitam, também, do concurso de conhecimentos substantivos de outras

áreas e habilitações técnicas especializadas, precisamente porque as ciências sociais são ciências ou disciplinas científicas analíticas. Trata-se, aqui, da distinção entre ciências sociais como disciplinas analíticas e técnicas de programação social.

Seria de todo inaceitável, e de resto incorreto, pretender que no futuro próximo o apoio às Ciências Sociais provenha de recursos aplicados a programas de desenvolvimento social.

A área de desenvolvimento social está a requerer maior e mais apropriado apoio financeiro do Estado e do Sistema de *C e T* em particular. Entretanto, é preciso notar que se trata de uma área de aplicação específica e especializada das Ciências Sociais, que envolve treinamento especial. Aliás, é bom que se destine parte dos recursos à formação de pessoal qualificado. São poucos aqueles realmente habilitados na área no Brasil. Os economistas, sociólogos e politólogos saídos das faculdades ou dos cursos de mestrado não estão, de forma alguma, habilitados a desenvolver atividades neste campo.

Qualquer concepção da área de desenvolvimento social que pretenda aí incluir a atividade científica, a pesquisa acadêmica, estará equivocada, não se configurando, portanto, como instrumento competente, adequado e eficaz, quer ao apoio às Ciências Sociais, quer à promoção do processo de desenvolvimento social.

Além do mais, o desenvolvimento da pesquisa em Ciências Sociais, seu aprimoramento constante e sistemático, teórico, metodológico e analítico são indispensáveis às atividades de aplicação no campo do desenvolvimento social.

As Ciências Sociais no Brasil atingiram, há muito, nível de maturidade e qualidade indiscutíveis e indisputáveis, habilitando-as a definir por seus próprios critérios as condições de relevância na produção de conhecimento e as áreas de desenvolvimento prioritário. A comunidade está certamente disposta a colaborar com as autoridades do Sistema de *C e T* na formulação de seus programas destinados a apoiar suas atividades, bem como no desenvolvimento de instrumentos de avaliação de projetos e pesquisas de acordo com os critérios pertinentes à comunidade.