

A Política de Pós-Graduação e as Ciências Sociais*

Eunice R. Durham

Introdução

Não se pode entender a pós-graduação no Brasil se não se reconhecer que seu desenvolvimento não decorreu de um processo espontâneo de crescimento da produção científica e de aperfeiçoamento da formação de quadros, mas resultou de uma política deliberada do Estado. É importante lembrar também que a elaboração dessa política e a constituição de um sistema nacional de pós-graduação são muito recentes – datam, com efeito, do Parecer 977 do Conselho do Ensino Superior – Cesu, órgão do Ministério da Educação, de 03.12.1965, do qual foi relator Newton Sucupira.

As medidas relativas à pós-graduação tomadas nessa época obedecem a uma política explícita por parte do Governo com o intuito de disciplinar e orientar o ensino superior no país. E a data indica claramente que a regulamentação da pós-graduação faz parte do início de um processo que culmina com a reforma universitária de 1968.¹

Elemento fundamental desse projeto governamental (além do controle ideológico, que não nos interessa neste momento) é a modernização do ensino superior. O modelo universitário então vigente, implantado na década de 30, consistia num compromisso entre duas tendências

diversas; uma tradicional, ligada às velhas escolas de formação de profissionais liberais; e uma inovadora, voltada para a transformação da universidade num centro de pesquisa científica. Essa última tendência havia se implantado precariamente em algumas Faculdades de Medicina e Escolas de Engenharia.² No projeto de criação das Universidades, as Faculdades de Filosofia Ciências e Letras foram concebidas como o lugar privilegiado para abrigar essa nova visão de ciência e de atividade científica. Essa concepção, entretanto, nunca se realizou plenamente.³

A nova visão de ensino superior como centro de pesquisa e produção de conhecimento implantou-se muito lentamente no Brasil. A tradição de pesquisa desenvolveu-se em áreas e unidades esparsas, tendo dependido muito da existência de núcleos estáveis de professores estrangeiros ou de brasileiros formados no exterior, que implantaram novos sistemas de trabalho. No conjunto do país, as Universidades, especialmente as Faculdades de Filosofia, foram criadas em instalações deficientes, com professores improvisados, sem treinamento em pesquisa, sufocados sob o peso da tradição das antigas escolas de formação de profissionais liberais.

Nesse contexto, as reformas da década de 60 podem ser vistas como voltadas para a elimina-

*Este trabalho foi extraído do Relatório da Comissão de Pós-Graduação da Anpocs.

ção dos componentes mais tradicionais do modelo universitário brasileiro existente. Dentro do espírito autoritário que marcou o regime instalado de 1964, essa modernização deveria ocorrer sob a forma de um planejamento racional do Estado, imposto de cima para baixo.⁴ E isto porque as universidades (como o resto da sociedade) teriam se mostrado incapazes de fazer face às novas demandas criadas pela urbanização e industrialização do país. Cabia ao Estado Tutelar suprir as deficiências das instituições.

O parecer do Cesu que regulamenta a pós-graduação coloca-se claramente como o início dessa tendência. Dois aspectos do documento são de fundamental importância. Em primeiro lugar, o esforço para atribuir ao Conselho Federal de Educação — CFE poderes reguladores e normativos sobre a pós-graduação, que a legislação vigente dificultava. Em segundo lugar, estabelecer a pós-graduação como instrumento de reorganização da universidade.

Embora a Lei de Diretrizes e Bases não conferisse ao CFE a competência para regulamentar os cursos de pós-graduação, o Estatuto do Magistério abriu uma brecha ao determinar ao CFE que definisse suas características: “entendemos que a competência atribuída ao Conselho para definir esses cursos e determinar-lhes as características, outorga-lhe ao mesmo tempo, certo poder para regulamentá-los” (. . .) “O reconhecimento, ou qualquer outro meio de controle que venha disciplinar o processo de implantação dos cursos de pós-graduação, parece-nos de todo indispensável se considerarmos as condições de funcionamento de nossas escolas superiores” (. . .) “Por isso mesmo, se quisermos evitar que a pós-graduação brasileira — essencial à renovação de nossa universidade — seja aviltada em seu nascedouro, devemos estabelecer não somente princípios doutrinários mas critérios operacionais e normas que dirijam e controlem sua implantação e desenvolvimento”. (Parecer n.º 977/65, p. 81). Nada mais claro.⁵

Conforme solicitação e encaminhamento feito previamente pelo Ministro da Educação, o Parecer aponta “três motivos fundamentais que exigem, de imediato a instauração do sistema de cursos pós-graduados: 1) formar professorado competente que possa atender à expansão quantitativa de 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. 72).

Na verdade, há uma idéia mais geral que permeia todo o Parecer: é a de que só com a Pós-Graduação é possível institucionalizar a pesquisa nas universidades: “Em nosso entender um programa eficiente de estudos pós-graduados é condição básica para se conferir à nossa universidade caráter verdadeiramente universitário, para que deixe de ser instituição apenas formadora de profissionais e se transforme em centro irradiador de ciência e de cultura” (*idem, ibidem*). “Permanecemos até agora aferrados à crença simplista de que, no mesmo curso de graduação, podemos formar indiferentemente o profissional comum, o cientista e o tecnólogo” (*idem, ibidem*). Essa não é a visão do Parecer. Concebe ele uma nova estrutura hierárquica para a universidade, na qual a pesquisa se coloca no cume: (. . .) “O desenvolvimento do saber e das técnicas aconselha introduzir na universidade uma espécie de diversificação vertical com o escalonamento de níveis de estudo que vão desde o ciclo básico, a graduação até a pós-graduação. Haveria desta forma uma infra-estrutura correspondente ao plano do ensino, cujo objetivo seria, de um lado a instrução científica e humanista para servir de base a qualquer ramo, e doutra parte teria por fim a formação profissional; e uma super estrutura destinada à pesquisa, cuja meta seria o desenvolvimento da ciência e cultura em geral, o treinamento de pesquisadores, tecnólogos e profissionais de alto nível” (*idem*, p. 71). Com um pouco de maldade poder-se-ia dizer que caberia à graduação o treinamento de pesquisadores, tecnólogos e profissionais de baixo nível. Mesmo que o parecer afirmasse não desejar “transferir, pura e simplesmente, para o âmbito da pós-graduação todo o esforço de treinamento científico” a verdade é que, nessa concepção, não se pensam formas alternativas para desenvolver a pesquisa fora da criação dos cursos de pós-graduação. Essa concepção de universidade se torna ainda mais clara quando se escolhe como modelo para ser adaptado à realidade brasileira, o da universidade americana, com sua distinção entre o *College* e as *Graduate Schools*.

A dificuldade de adaptação desse modelo, que o Parecer não contempla, reside no fato de que, na tradição americana, ao contrário do que ocorre na nossa, os cursos *undergraduate* não são profissionalizantes — constituem uma etapa de formação relativamente genérica. O *B. A.* raramente dá acesso a uma profissão reconhecida e regulamentada, como ocorre na nossa tradição cartorial. Essa tradição é tão forte entre nós que nunca se conseguiu implantar uma alternativa,

apesar das tentativas que ocorreram na época da criação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Estas deveriam conceder um título não profissional de Bacharel. A adição da licenciatura estabeleceu imediatamente uma função profissionalizante e a exceção deixou de existir. Dada essa diferença, a pós-graduação, entre nós, é basicamente diversa das *Graduate Faculties* americanas e a associação entre pesquisa e pós-graduação, da forma pela qual foi estabelecida no Parecer, constitui um óbvio empobrecimento da graduação.

Não há dúvida de que era, e ainda é necessário incentivar a pesquisa na universidade brasileira. Também não se duvida da necessidade de desenvolver a pós-graduação, nem de sua íntima vinculação com a pesquisa ou de sua função de contribuir para a qualificação do pessoal do ensino superior. Mas havia uma outra alternativa, que não foi considerada no Parecer e que, a partir de então foi em grande parte ignorada pelos órgãos oficiais: estimular a criação de núcleos de pesquisa através de financiamentos específicos e, firmada a tradição de trabalhos de investigação, aproveitá-los como centros de pós-graduação para treinamento de novos pesquisadores. De certa forma, nossa política de pós-graduação colocou o carro adiante dos bois — passou a condicionar a pesquisa à existência da pós-graduação. E quando estimulou Centros de Pesquisa o fez fora das instituições de ensino.

A força dessa orientação não foi desprezível e produziu uma deformação particular de todo o sistema: uma grande pressão por parte dos professores universitários, para a criação de cursos de pós-graduação em suas unidades, sem o que se viam privados de estímulos para desenvolver a pesquisa. A deformação consiste em ter que criar um curso para treinar novos pesquisadores antes que a instituição tenha iniciado um programa de pesquisa.

Não é que os estímulos à pós-graduação sejam de tal monta que garantam o seu desenvolvimento. Mas os existentes, como as bolsas e os financiamentos de projetos são concedidos preferencialmente às instituições que possuem pós-graduação. A própria avaliação da produção científica da universidade se confunde com a avaliação da pós-graduação. Aliás, a partir de 1977, todo um órgão, a CAPES, passou a funcionar quase que exclusivamente em função dessa avaliação. E não só isso. Quem se dispuser a ler os diferentes documentos de *Avaliação & Perspectivas* produzidos pelo CNPq verificará facilmente que eles dizem respeito, basicamente, aos programas de pós-graduação. Em Ciências Sociais, particularmente, a identificação é

completa. para realizar uma reflexão crítica sobre Pós-Graduação no Brasil, parece ser indispensável repensar essa forma de associação com a pesquisa.

Há ainda dois outros aspectos do Parecer que devem ser considerados: a separação entre pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* e, nessa última, a conceituação de mestrado e doutoramento.

A pós-graduação *stricto sensu* são cursos que conduzem à obtenção dos títulos de mestre e doutor. São para esses cursos que se voltam prioritariamente as intenções do legislador e é deles que se espera a grande renovação da universidade como centro de produção científica. O modelo americano é explicitamente seguido e a experiência pessoal do relator na Universidade de Columbia serve como parâmetro para toda a reflexão sobre a pós-graduação.

Experiências brasileiras anteriores haviam assimilado os dois títulos (mestre e doutor), mas de forma diferente. O doutoramento havia sido estabelecido na USP desde sua fundação, em 1934, nos moldes franceses, isto é, com ênfase quase exclusiva na preparação da grande tese. O mestrado, introduzido por professores americanos na Escola de Sociologia e Política de São Paulo, seguia o modelo dos Estados Unidos: incluía cursos regulares, oferecidos sob a forma, então nova, de seminários, além da dissertação. Mas a grande ênfase atribuída pela Escola de Sociologia e Política à pesquisa empírica e à apresentação do resultado de investigações de campo, acabou por valorizar a dissertação além do que ocorria nos Estados Unidos.

Na concepção de Sucupira, alheio às experiências paulistas, o mestrado deveria seguir mais de perto o modelo americano, com ênfase no curso. "O Mestrado possui significado próprio como grau terminal para aqueles que desejando aprofundar a formação científica ou profissional recebida nos cursos de graduação, não possuem vocação ou capacidade para a atividade de pesquisa de que o Ph. D. deve ser o atestado" (Parecer, p. 76).

O Doutoramento em moldes americanos constitui, na intenção do legislador, o cerne da pós-graduação. A orientação é no sentido de aliar uma sólida formação acadêmica através de cursos regulares ao estudo independente, avaliado em exames gerais em áreas específicas do conhecimento, tudo isso coroado pela pesquisa e elaboração da tese. É dessa formação que se espera a revolução do ensino superior, com a constituição de núcleos de cientistas altamente treinados e preparados.

Há ainda dois aspectos importantes do parecer que devem ser mencionados, embora não tivessem influência direta nas Ciências Sociais. O primeiro é a recomendação no sentido de diferenciar o doutoramento em pesquisa do doutoramento profissional (o mesmo se aplicando ao mestrado). A não observância dessa recomendação tem criado dificuldades muito sérias em áreas como a Medicina, Arquitetura, Engenharia e Artes. A outra recomendação é no sentido de restringir o credenciamento dos cursos de pós-graduação às Universidades, em detrimento das Escolas isoladas. Essa valorização da Universidade, em oposição à antiga tradição das Escolas que marcou o início do ensino superior no Brasil, será reforçada mais tarde com a reforma de 1968.

A Implantação da Pós-Graduação

Regulamentada a pós-graduação e, posteriormente implantada a reforma universitária, organizam-se cursos e programas em diferentes regiões do país. Ao mesmo tempo, o Estado vai constituindo aperfeiçoando seus instrumentos de controle, para tentar enquadrar no seu modelo racional, as iniciativas heterogêneas que emanam das universidades. O estabelecimento de normas para o credenciamento é, no início o principal desses instrumentos (complementado posteriormente pelo sistema de avaliações periódicas que acabou por se constituir numa das principais tarefas da CAPES).

O desenvolvimento da pós-graduação, entretanto, consistiu numa série de compromissos entre os interesses e tradições dos grupos existentes nas universidades e o projeto governamental explicitado na legislação. A pós-graduação é moldada pela ação do Estado, mas sofre deformações profundas que ora enriquecem, ora empobrecem as determinações dos planejadores.

Três aspectos desse desenvolvimento devem ser apontados, um dos quais já foi mencionado anteriormente.

O primeiro foi a decadência da Especialização como curso de formação acadêmica. Nas Ciências Sociais brasileiras, como nas Faculdades de Filosofia em geral, a função de aprofundamento da formação científica costumava ser atendida antes pela Especialização que pelo Mestrado. Como, na nova Legislação, a Especialização assumiu outra feição e o Mestrado, por motivos que veremos a seguir encaminhou-se na direção de um doutoramento menor, as funções cobertas pela antiga Especialização ficaram vazias.

Com efeito, no Parecer, a Especialização e o Aperfeiçoamento são defendidas e regulamentadas sob a forma que assumiam numa outra tradição, a das escolas profissionais como Medicina, Engenharia e Odontologia. "Normalmente, os cursos de especialização e aperfeiçoamento tem objetivo técnico profissional específico, sem abranger o campo total do saber em que se insere a especialidade. São (...) cursos destinados ao treinamento nas partes de que se compõe um ramo profissional ou científico. Sua meta (...) é o domínio científico e técnico de uma certa e limitada área do saber ou profissão, para formar o profissional especializado" (Parecer, p. 73).

Esse tipo de treinamento tem pouca relevância nas Ciências Sociais. Assim os cursos de Especialização e Aperfeiçoamento que anteriormente cumpriam função importante foram desestimulados. Posteriormente, a exigência de obtenção dos graus acadêmicos de Mestre e Doutor para o progresso na carreira nas Universidades Federais (e a desconsideração da Especialização para esse fim) contribuíram para o abandono da Especialização, que só lentamente se reintroduziu como prêmio de consolação para os que não conseguiam completar o Mestrado ou como curso avulso, oferecido por professores visitantes em universidades sem pós-graduação regular.

Os esforços das instituições dirigiram-se no sentido de criar a pós-graduação *stricto sensu* que era valorizada na regulamentação e cuja procura aumentou extraordinariamente a partir do momento em que a titulação passou a ser exigida na carreira institucionalizada nas Universidades Federais.

O segundo aspecto a ser realçado foi a grande valorização do Mestrado. Como as instituições (com exceção da USP) começaram criando apenas o Mestrado, passo inicial para se chegar eventualmente ao doutoramento, todas as exigências formuladas para a pós-graduação *stricto sensu* concentraram-se na obtenção desse primeiro título. Tendo dedicado um grande esforço à sua implantação, as instituições tenderam a exaltar sua importância. Ao mesmo tempo em que se implementava a formação acadêmica através de cursos, conforme a orientação do Parecer e as exigências do credenciamento, atribuíam-se ênfase equivalente, se não maior, à dissertação como fruto de um trabalho de pesquisa autônomo. Dessa forma, o Mestrado se transformou num pequeno doutoramento (ou mesmo no equivalente ao doutoramento).

Os cursos de doutoramento só começaram a ser implantados bem mais tarde. Apenas a USP,

apoiada em sua tradição anterior, sempre ofereceu o título. Nessa instituição, entretanto, a concepção do doutoramento centrado na tese possuía profundas raízes e todos os subterfúgios foram utilizados para satisfazer de modo puramente formal as exigências que deveriam implantar o modelo americano.

Dessa forma, a concepção de pós-graduação contida no Parecer foi alterada e pode-se afirmar que, no seu conjunto, a pós-graduação em Ciências Sociais desenvolveu-se no Brasil em torno do Mestrado, o qual assumiu uma importância excessiva.

O Primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação

O processo de controle da pós-graduação pelo Estado e as tentativas de transformá-la em produto de um planejamento racional e globalizador envolveram uma série de transformações nos órgãos federais encarregados da política educacional.

Em 1973 constituiu-se, na Secretaria Geral do MEC, um grupo de trabalho encarregado de definir a política de pós-graduação. Como resultado dessa iniciativa formalizou-se, no início do ano seguinte, o Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPQ). Essas medidas enquadravam-se na ideologia burocrático-planejadora consolidada sob a égide da Seplan. Assim, como parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento elaborou-se o I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) e o I Plano Nacional de Pós-Graduação. Este último documento elaborado pelo CNPQ após um prolongado período de crescimento do Ensino Superior e publicado em 1975 merece uma análise detalhada.

O CNPQ apresenta algumas diferenças importantes em relação ao Parecer e indica uma nova política. Preserva, do Parecer, a idéia de que a ação estatal imprimirá a racionalidade desejável a todo o sistema, mantendo a imagem do Estado Tutelar: "O sistema de pós-graduação (...) torna-se portanto objeto de planejamento estatal, considerado como um sub-sistema do sistema universitário e este, por sua vez parte integrante do sistema educacional". "O processo de planejamento e controle deste sistema assegurará a expansão orientada das áreas de trabalho educacional e científico das pós-graduações" (PNPQ, p. 30). Como se vê, a posição anterior de formulação de políticas e esboçamento de controles evoluiu para uma postura mais totalitária de planejamento global e integrado:

"O conjunto de análises e estratégias contido neste documento servirá como referência para as medidas a serem tomadas em todos os níveis institucionais de coordenação, planejamento, execução e normalização das atividades da pós-graduação (...)" Afirma-se que "sua implantação se concretizará através da participação e compromisso entre o Ministério da Educação e Cultura, os demais órgãos governamentais nas áreas de recursos humanos e as instituições de ensino superior, públicas e privadas. Com tal política espera-se evoluir para uma nova etapa do sistema universitário, durante a qual as atividades de pós-graduação assumirão importância estratégica crescente" (PNPQ, p. 7). É, sem dúvida, a linguagem do Estado Onipotente.

Uma diferença importante em relação ao Parecer está em que agora se fala menos em pesquisa e mais em formação de recursos humanos. Assim, definindo as funções da pós-graduação, explicita-se que são:

- formar professores para o magistério universitário, a fim de atender à expansão quantitativa deste ensino e à elevação do seu nível;
- formar pesquisadores para o trabalho científico, a fim de possibilitar a formação de núcleos e centros, atendendo às necessidades setoriais e regionais da sociedade;
- preparar profissionais de nível elevado, em função da demanda do mercado de trabalho nas instituições privadas e públicas" (PNPQ, p. 17).

O objetivo final continua sendo o de "transformar as universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes" mas, decididamente a questão da formação tem precedência sobre a pesquisa. Isso parece ser resultado de um acordo na divisão de atribuições entre o MEC e os órgãos de financiamento de pesquisa. em que aquele procura ampliar seu espaço. Propõe-se "uma repartição mais adequada das funções dos diversos órgãos governamentais envolvidos. Assim, as funções normativas e as atribuições financeiras relativas às atividades regulares dos cursos de mestrado e doutorado devem passar completamente ao Ministério da Educação e Cultura, enquanto os demais órgãos e agências participarão do apoio aos projetos e programas de pesquisa" (PNPQ, p. 18).

As medidas propostas estão relacionadas a um diagnóstico bastante penetrante e acurado da situação da pós-graduação, no qual alguns dos problemas que apontamos como decorren-

tes da política estabelecida pelo Parecer são identificados e analisados.

Parte-se de uma percepção da desarticulação entre os diferentes níveis de ensino (graduação e pós-graduação) e entre o ensino e a pesquisa. Essa desarticulação pode certamente ser atribuída à própria política da pós-graduação. Mas tanto o diagnóstico como as medidas corretivas colocam a origem (e a solução) do problema ao nível da Universidade, não dos órgãos planejadores do Estado (que são sempre inocentes dos efeitos perversos das políticas que preconizam). Afirma-se que, "daqui para frente, não se justificam as tendências, observadas no período anterior, de isolar as atividades de pós-graduação das demais atividades da universidade" (PNPG, p. 19). Coloca-se como orientação a ser seguida "promover a participação efetiva de toda a universidade em suas atividades de graduação, pós-graduação e pesquisa, sendo regra geral que os docentes qualificados para o ensino de pós-graduação participem do ensino de graduação; e que os alunos de pós-graduação, sempre que possível e oportuno, apoiem essas tarefas na qualidade de monitores e auxiliares de ensino, oficialmente designados e com direito a bolsa de complementação" (PNPG, p. 21).

Este problema é parte de uma situação mais geral. O plano aponta, com acuidade, que o crescimento ponderável da pós-graduação foi acompanhado de grande fragilidade de todo o sistema. "Apenas em alguns casos os cursos de mestrado e doutorado se iniciaram e se mantiveram como atividades regulares e estáveis nas universidades. Quase sempre, as iniciativas foram tomadas por grupo de professores e pesquisadores que, face a dificuldade de ordem político-administrativas de seus departamentos e unidades, tem atuado sem a desejável articulação com as instituições". Essa desarticulação se manifesta também ao nível do financiamento. "Para implantar os cursos, tem sido utilizados recursos externos aos orçamentos das universidades, provenientes de várias fontes, com vinculações e prazos diversificados" (PNPG, p. 11).

Verifica-se portanto que "boa parte dos cursos ainda não é estável, nem do ponto de vista institucional, nem administrativo, nem financeiro. Sua continuidade, a curto prazo, se acha ameaçada pela inexistência de garantias, pela fragilidade dos vínculos entre os cursos e suas instituições, e pela perspectiva de redução ou corte de verbas" (PNPG, p. 13). Observações semelhantes são feitas sobre o oferecimento de bolsas de estudo (p. 24). O diagnóstico, certamente, está muito bem feito.

Para superar esse problema, espera-se que as universidades passem a assumir os encargos normativos e financeiros de seus respectivos programas de pós-graduação, eliminando sua autonomia e submetendo-os à estrutura universitária. Para tanto, recomenda-se a "implementação dos órgãos centrais, já previstos pelo Conselho Federal de Educação e pela reforma universitária, para coordenar as atividades de pós-graduação, a nível de reitorias; e de órgãos colegiados para a instrumentalização normativa interna à universidade". Assim, a estabilização financeira, sem dúvida essencial à consolidação dos cursos e objeto de reivindicações constantes por parte dos docentes tem como contrapartida uma forte ação disciplinar agora atribuída à universidade (cabe abrir um parêntese para comentar que, na execução do plano pelas universidades, a ênfase recaiu mais sobre a submissão administrativa do que sobre a dotação orçamentária necessária à estabilização financeira).

Há também uma tentativa de organizar o trabalho pedagógico e de pesquisa, preconizando a organização de linhas regulares de projeto de pesquisa e o trabalho em grupos (PNPG, p. 22).

Outro problema importante que o documento aborda é a relação entre a pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*. Constatando a concentração das iniciativas no mestrado e doutoramento, recomenda-se "ativar e incentivar os cursos de pós-graduação no sentido *lato* - aperfeiçoamento e especialização - através de programas específicos, para que possam atender de maneira mais eficiente e flexível as necessidades conjunturais do mercado de trabalho".

Abordando as questões referentes à distribuição regional, à necessidade de equilíbrio entre as diferentes áreas de conhecimento e propondo as metas de reestruturação e expansão consideradas necessárias e desejáveis, arma-se, pelo menos no papel, um esquema de controle completo sobre todo o ensino e a pesquisa.

Sem dúvida, muitas das medidas propostas são necessárias, respondem às demandas dos docentes e às necessidades do desenvolvimento científico. Mas o caráter disciplinar que acompanha todas as propostas é certamente uma tradução muito fiel do espírito do regime.

Faz parte também do mesmo espírito a crença na eficácia absoluta do planejamento, sem indagar das dificuldades concretas de sua realização nem da distância que costuma haver entre teoria e prática. Espera-se que todos tomem conhecimento do Plano e apliquem: "as estratégias de implantação deverão seguir a partir deste plano, levando em consideração a par-

ticipação das próprias instituições, as quais procurarão adequar estas diretrizes às suas dificuldades e circunstâncias específicas (PNPG, p. 18); e mais: "pessoas e instituições envolvidas nestas atividades tomem, desde já, contacto com este plano e passem a debatê-lo e analisá-lo em seus locais de trabalho, procurando participar de sua implantação" (PNPG, p. 52). Santa ingenuidade!

Esse primeiro PNPG, elaborado em 1976, refletia não só a postura autoritária do Estado, mas também a euforia dos anos do milagre econômico. Além da intenção de organizar e controlar toda a pós-graduação, estabelece um ambicioso plano de expansão, montado sobre uma projeção abstrata das necessidades futuras de pessoal qualificado. O PNPG especifica o número de bolsas em tempo integral a ser concedido anualmente no país e no exterior, o número de docentes que deverá iniciar a cada ano o mestrado ou o doutoramento e o número de vagas a serem criadas em função das exigências do plano. Todas as previsões são sempre crescentes de ano para ano e em nenhum momento se coloca o problema da existência de candidatos qualificados para beneficiarem-se do programa. A realidade do ensino superior é tratada como um objeto a ser modelado pelo Plano.

O Segundo Plano Nacional de Pós-Graduação

O II PNPG, apresentado em 1982 para abranger o período 1982-1985 revela um espírito bastante diferente.

Os anos das vacas magras já haviam se instalado e o país vivia o clima da abertura política. O novo Plano reflete fielmente essa outra situação — é muito mais modesto, reconhece outros sujeitos do processo além do Estado e o espírito totalitário-disciplinador do Plano anterior é muito atenuado. As propostas grandiosas de expansão cedem lugar à ênfase na consolidação do existente e a elevação de sua qualidade. Por outro lado, a indicação de que as falhas e dificuldades apontadas pelo primeiro PNPG não foram resolvidas, constituem reconhecimento das dificuldades de implementação das diretrizes emanadas dos órgãos centrais e da existência de outros sujeitos e forças sociais no processo de desenvolvimento da pós-graduação. São explicitamente mencionadas a comunidade científica e as forças do mercado. Como consequência desse reconhecimento, o Estado não se apresenta mais como vontade onipotente, mas como controlador e coordenador de processos que se dão à sua revelia e independentemente de sua inicia-

tiva, buscando corrigir desigualdades e estimular a superação de impasses e criando para isso, instrumentos adequados.

Assim, afirma-se que "A terceira problemática sobre a qual este Plano fará convergir seus esforços é da coordenação entre diferentes instâncias governamentais que atuam na área da pós-graduação". (II PNPG, p. 10). O instrumento básico para essa tarefa é a avaliação.

Mas, nessa tarefa, o Estado não deve mais agir sozinho, acima e fora da sociedade, mas é imprescindível que conte com a colaboração da comunidade científica, este novo sujeito que passa a frequentar os órgãos de planejamento e decisão. "Os critérios e mecanismos de avaliação devem ser aceitos como legítimos pela comunidade" (*idem*, p. 9) e "A institucionalização de mecanismos de consulta e participação da comunidade é considerada prioritária para o êxito do esforço de coordenação da área" (*idem*, p. 12).

A avaliação da pós-graduação demonstra que os problemas apontados no primeiro PNPG não haviam sido resolvidos. O primeiro desses problemas é o fluxo dos recursos: "A excessiva dependência de recursos extra-orçamentários, a sujeição a repentinos cortes de verbas, a instabilidade empregatícia e profissional dos docentes, técnicos e pessoal de apoio, continuam sendo problemas básicos da pós-graduação atual" (II PNPG, pp. 2 e 3). Reconhece-se a responsabilidade do Estado por essa situação: "Em função da importância que seus recursos passaram a ter para a manutenção e operação corrente do sistema, as agências de financiamento se transformaram circunstancialmente em fontes de instabilidade, tanto em termos efetivos quanto de expectativas". "Existe ainda a questão da incerteza no suprimento dos recursos. O laborioso e lento processo de formar e consolidar um grupo de pesquisas contrasta com a rapidez com que este se desintegra, diante dos desgastes causados pela irregularidade dos financiamentos, muitas vezes gerados pela lentidão no julgamento dos pedidos e na liberação dos recursos" (*idem*, pp. 4 e 5). Nota-se claramente que as repetidas reclamações da comunidade científica nesse sentido foram ouvidas. Apontam-se também, embora de forma cuidadosa, os problemas políticos envolvidos, tanto ao nível das relações entre órgãos governamentais voltados para o ensino e a pesquisa quanto entre esses e a orientação geral da política econômica, que afetam a racionalidade abstrata dos planos. Assim, as agências governamentais "atuam dentro de uma filosofia de fomentar e suplementar seletivamente, segundo critérios e prioridades próprias. Além dis-

so, estão sujeitas a ocasionais reformulações de prioridades e reorientações políticas cujas consequências nem sempre se harmonizam com as necessidades de estabilidade previsibilidade de que o sistema de pós-graduação carece para sua consolidação e seu amadurecimento” (*idem*, p. 4).

Em termos dos programas existentes, o diagnóstico é bastante exato, indicando o caráter caótico do crescimento da pós-graduação, em que pese a ambição reguladora do planejamento anterior. Apontam-se a inexistência de número suficiente de professores qualificados, a abertura de cursos em regiões já saturadas e a proliferação daqueles que exigem poucos investimentos, uma expansão que excede a disponibilidade de recursos humanos e financeiros (p. 5). A relação entre essa situação e o próprio planejamento é reconhecida: “o apoio às atividades de pesquisa acadêmica foi freqüentemente condicionado à abertura de mestrados ou doutorados. Do mesmo modo, a abertura de um e outro por parte das instituições universitárias serviu de pretexto para postular o acesso às fontes de financiamento para a pesquisa. Estes mecanismos resultaram num processo de expansão quantitativa do sistema que, em muitos casos, levou a um distanciamento dos padrões de qualidade considerados ideais” (p. 4). Para reverter essa situação, nas recomendações finais sugere-se que “os centros de pesquisa, sem mestrado ou doutorado, desempenham um papel relevante na formação de pesquisadores, para o que deverão estar integrados ao ambiente acadêmico” (*idem*, p. 12).

Continuando a retomar pontos de estrangulamento do sistema já detectados anteriormente e não resolvidos, o novo Plano torna a chamar a atenção para o fato de que “o desenvolvimento da pós-graduação depende igualmente da reformulação da estrutura e do funcionamento das instituições acadêmicas que carecem de uma maior dinamização e de uma desburocratização internas” (II PNPG, p. 2). Constata que a pós-graduação “não possui (...) mecanismos institucionais suficientes para assegurar seu pleno desenvolvimento, embora a existência das pró-reitorias e de órgãos colegiados para a pós-graduação possa representar um passo importante nesta direção” (*idem*, p. 3).

A avaliação da situação da pós-graduação está permeada por uma reformulação das concepções acerca da relação entre pós-graduação e pesquisa. De um lado, como já vimos, critica-se o atrelamento da pesquisa à pós-graduação, que provocou o crescimento desproporcional desta mas não daquela. Defende-se assim pes-

quisa sem pós-graduação. Mas, por outro lado, relativiza-se embora de forma cautelosa a associação até então considerada necessária entre ensino e pesquisa. “Embora para a esfera acadêmica a estreita vinculação entre ensino e pesquisa continue uma diretriz fundamental, ela não se aplica universalmente a todos os âmbitos e modalidades científico-culturais” (II PNPG, p. 3). Assim, “A atribuição de um sentido absoluto e rígido ao binômio ‘ensino-pesquisa’ (...) tem gerado distorções que uma concepção mais apropriada deverá corrigir” (*idem, ibidem*). “A pesquisa original não é o único mecanismo de capacitação e aperfeiçoamento do magistério” (*idem, ibidem*). “Na própria esfera acadêmica, a existência de uma atividade criativa, que se traduza em real contribuição para o avanço do conhecimento, constitui a exceção e não a regra. A insistência indiscriminada e formal da necessidade de pesquisa engendra, em muitos casos, uma pesquisa de qualidade duvidosa e destinada unicamente ao preenchimento de preceitos burocráticos” (*idem*, p. 4).

Dessa forma, a avaliação realista da situação e a consciência do fracasso da tentativa de estabelecer, pelo planejamento governamental, um desenvolvimento generalizado da pesquisa de boa qualidade resulta numa reformulação da política. A diminuição da ênfase sobre a pesquisa, alia-se a proposta de concentração dos esforços da pós-graduação na formação de recursos humanos. Essa tendência, já presente no Plano anterior, agora se acentua e diversifica, separando a formação de pesquisadores como apenas um dos objetivos e formas da pós-graduação. “Especialmente, as funções da pós-graduação se dividem entre a formação de docentes pesquisadores para a esfera acadêmica, a capacitação e o treinamento de pesquisadores e profissionais destinados a aumentar o potencial interno de geração, difusão e utilização de conhecimentos científicos no processo produtivo de bens e serviços e a formação de recursos humanos para o desenvolvimento cultural do país. Dadas suas peculiaridades, estas funções requerem um tratamento político, institucional e financeiro diferenciado” (p. 8).

Propõe-se assim toda uma revisão da relação entre pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*, buscando ampliar esta última. “A aplicação das opções de formação pós-graduada constitui uma das preocupações básicas deste Plano”... “Alguns tipos de cursos de pós-graduação *lato sensu* nas diferentes áreas, serão incentivados a um revigoramento e uma reestruturação qualitativa, para que possam passar a figurar como alternativas para os alunos e para os demandantes

de mão-de-obra altamente especializada" (II PNPG, p. 11). Além do atendimento de demandas profissionais, a pós-graduação *lato sensu* deve também servir para diversificar o atendimento às demandas propriamente acadêmicas. "Outros cursos, também definidos como pós-graduação *lato sensu* atendem melhor às necessidades dos que trabalham no contexto acadêmico, possibilitando a incorporação sistemática de novos enfoques e das contribuições mais recentes, conduzindo, assim (...) à elevação do ensino em nível de graduação". Não se pensa mais, portanto, que todos os docentes devem ser treinados como pesquisadores, mas que, minimamente, possuam uma formação atualizada na disciplina.

O que esse novo enfoque parece revelar é a verificação da falência dos objetivos iniciais da criação da pós-graduação, que era de introduzir, em todas as universidades, o fermento construtivo da pesquisa de alto nível. Vimos como o Parecer propôs uma separação entre pesquisa e graduação, remetendo-a à pós-graduação. Agora a pesquisa se dissocia da própria pós-graduação em seu conjunto, restringindo-se a alguns centros de excelência. "A estruturação destas alternativas deverá considerar a existência dos dois paradigmas predominando na estrutura universitária brasileira: o da universidade voltada para a formação dos diferentes tipos de profissionais que irão atender às exigências cada vez mais complexas e sofisticadas do processo de produção de bens e serviços; e o da universidade que a isto junta uma vocação dirigida para a pesquisa básica e a capacitação de pesquisadores" (p. 11).

Após tantos anos de planos e iniciativas governamentais, acaba-se por reconhecer e legitimar aquela mesma situação que o Parecer pretendia alterar através da política de pós-graduação — a restrição da pesquisa nas universidades brasileiras e seu confinamento a algumas áreas e instituições mais dinâmicas. Parece que a resistência da universidade à pesquisa acabou vencendo.

O que não encontramos no Plano, entretanto, é uma análise das causas desse fracasso nem da adequação dos instrumentos à disposição do Estado para atuar de modo eficaz no processo. Deparamo-nos apenas com uma série de recomendações e a crença na eficácia da avaliação como mecanismo para promover as correções do sistema.

Em relação às dificuldades de institucionalização da pós-graduação nas universidades afirmase: "Cabe à própria universidade ou instituição zelar pela qualidade de seus cursos de pós-graduação" (...) "Para tal é preciso que as universida-

des procedam periodicamente a uma avaliação crítica de seu desempenho e de sua própria produtividade" (II PNPG, p. 11). Quanto à necessidade de elevar o nível qualitativo da pós-graduação observa-se: "A ênfase na qualidade dependerá, na sua operacionalização, do aumento gradativo da eficiência e confiabilidade dos sistemas de informação e avaliação quanto ao desempenho dos programas de pós-graduação" (*idem*, p. 9). E mais: "As agências governamentais caberá utilizar os sistemas de informação e avaliação como principais instrumentos de apoio técnico para a realização deste plano" (*idem*, p. 11).

A análise contida nos Planos é capaz de identificar a fragilidade básica do sistema de pós-graduação no país, mas não nos esclarece sobre o processo que produziu esse resultado. Convém, portanto, enriquecer o diagnóstico formulado, tentando identificar as linhas gerais que orientaram o desenvolvimento da pós-graduação para precisar os efeitos da política estatal.

Os Cursos de Pós-Graduação em Ciências Sociais

No processo de criação dos cursos de pós-graduação em Ciências Sociais, notamos tendências ou modelos distintos.

Temos, de um lado, cursos que poderíamos caracterizar como "modernos". Possuem uma infra-estrutura dinâmica e flexível e se estabelecem através de um processo inovador nas Ciências Sociais, o de captação de recursos das fontes de financiamento existentes, basicamente a Fundação Ford no período inicial, a Finep e o CNPq depois. São formados por grupos muito dinâmicos e produtivos, que sobrevivem graças a um esforço contínuo de obtenção de novos financiamentos e são os que mais se ressentem da instabilidade desse tipo de recursos, sempre fornecidos a curto prazo. Os casos mais típicos são o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ e o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social — PPGAS do Museu Nacional. Trata-se, no primeiro caso, de instituição externa ao sistema das universidades públicas e, no segundo, de uma unidade relativamente isolada da estrutura universitária. Tanto num caso como em outro, são núcleos dedicados exclusivamente à pós-graduação e à pesquisa, sem encargos na graduação e capazes de uma produção continuada e de alta qualidade. São as instituições que parecem corresponder mais de perto ao ideal formulado no Parecer, a não ser pelo fato de estarem à margem da

Universidade e não influem sobre ela. Cabe ainda observar que, além de se terem beneficiado de investimentos vultuosos e prolongados, todas essas iniciativas contaram com pesquisadores estrangeiros ou treinados no exterior. A terceira tentativa de estabelecimento de um curso desse tipo, o Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia – PIMES, depois de um período inicial muito dinâmico, parece ter encontrado dificuldades crescentes de desenvolvimento na medida mesma em que era absorvido pela UFPe. Essa absorção parece ter acarretado uma ampliação de encargos didáticos, cerceamento da liberdade acadêmica e da autonomia administrativa e uma luta constante, no seio da própria universidade, para legitimar sua posição e criar um espaço próprio. De certa forma, pode-se dizer que o PIMES sobrevive contra a universidade, dominada por uma mentalidade muito mais conservadora.

No outro extremo, temos os cursos criados nas Universidades Federais e algumas estaduais, constituídas através do esforço de grupos de professores, aproveitando os recursos materiais, administrativo e de pessoal existentes nos Departamentos para a graduação. São geralmente grupos pequenos de professores com pouca titulação: alguns mestres e poucos doutores, com títulos recentes e pouca experiência. Para eles, a pós-graduação parece ser o único caminho aberto para o desenvolvimento da pesquisa e a única via existente para sua inserção na comunidade científica nacional. É também uma via para facilitar a obtenção de bolsas que viabilizem a complementação de sua formação acadêmica e à ascensão na carreira. Sem apoio institucional, sem autonomia financeira e administrativa, encontram grandes dificuldades em se expandir e consolidar. O benefício básico com que podem contar, as bolsas para mestrado e doutoramento, representam uma pressão adicional porque exigem o afastamento prolongado de membros de um corpo docente já escasso. A característica básica desses cursos é que só se constituem através de uma sobrecarga em relação aos recursos humanos e materiais existentes e sobrevivem roubando espaços à graduação. De certo modo pode-se dizer que lutam contra a graduação.

Há uma situação intermediária entre esses dois extremos, representada por aqueles poucos cursos criados em universidades novas, elas próprias mais ágeis, mais modernas e menos burocratizadas. Nessas condições, a expansão das atividades da graduação para a pós-graduação conta com maior apoio institucional que estimula a captação de financiamentos externos para a

pesquisa e a infra-estrutura. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e Universidade de Brasília – UnB parecem estar nessa situação.

Finalmente, temos o caso da USP, que se distingue dos demais num outro sentido. Como na maioria das Universidades Federais, os cursos de pós-graduação estabeleceram-se com o mesmo pessoal e as mesmas instalações dos cursos de pós-graduação, num processo de aceitação de uma sobrecarga de trabalho. Também nesse caso, a rigidez burocrática da universidade estabeleceu antes mecanismos de controle que de estímulo à captação de recursos necessários para sua expansão. Diferentemente das demais, entretanto, a USP contava com uma sólida tradição de pesquisa e um corpo docente de alta titulação e experiência, todo formado na própria instituição. Foi capaz assim de sustentar uma boa produção intelectual, embora em moldes tradicionais. No caso da USP é também preciso reconhecer que, se não houve a captação de recursos das novas fontes financiadoras que os demais programas de alta qualidade utilizaram, a instituição se beneficiou de iniciativas que ocorreram no período anterior ao que estamos estudando e que continuaram a ser eficazes até meados dos anos 70. Em primeiro lugar, a introdução do tempo integral, iniciativa pioneira da USP nos anos 50, que assegurou, por muitos anos, o grande número de professores, salários muito acima de nível pago nas demais universidades e promoveu, durante esse período, a efetiva dedicação integral ao ensino e à pesquisa. Em segundo lugar a fundação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp, instituição estadual de apoio à pesquisa que garantiu um fluxo contínuo de bolsas e recursos à pesquisa numa relação direta entre agência financiadora e professor, eliminando a intermediação da burocracia universitária e contemplando os grupos de maior iniciativa e competência, independentemente da estrutura de poder da USP.

O que se pode concluir desse rápido panorama é que os centros de pós-graduação em Ciências Sociais alcançaram resultados tanto mais satisfatórios quanto menor sua ligação com as estruturas universitárias. Em todas elas, o fluxo de recursos de fontes externas à universidade foi essencial ao seu desenvolvimento. A pós-graduação, planejada e implementada pelo Governo Federal como instrumento de dinamização da estrutura universitária, só sobreviveu em luta contra ela. Com maior ou menor sucesso, os programas de pós-graduação, em seu conjunto, tenderam a desenvolver mecanismos de autono-

mia em relação à universidade como instrumentos de sobrevivência.

Aliás, o mesmo parecer ter ocorrido com a pesquisa que se dá fora da pós-graduação, a qual se abrigou em instituições independentes ou paralelas às universidades, como o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento — Cebrap primeiro e, na esteira dele, tantos outros.

Dessa forma, se o diagnóstico da separação da pós-graduação em relação à estrutura universitária, tal como é formulado pelo primeiro e pelo segundo PNPG é correto e aponta um problema real e importante, suas causas devem ser objeto de uma análise mais cuidadosa. Mesmo porque a intenção racionalizadora dos Planos não provocou uma alteração da situação, como não poderia mesmo provocar, pois não interferiu nas raízes do problema.

Analisar essa questão é tentar entender os mecanismos que determinam, simultaneamente, a eficácia e a ineficácia dos planos. É também penetrar nas questões que dizem respeito à estrutura e organização das universidades.

Os planos habitam o reino da racionalidade. Estabelecem os meios adequados para atingir os objetivos propostos. No caso da pós-graduação os objetivos são sempre definidos em termos dos fins últimos da instituição, que a legitimam: a produção do saber, a formação de cientistas, etc. O pressuposto é que as instituições são entidades racionais, totalmente voltadas para a construção de seus fins últimos.

Instituições, entretanto, são organismos complexos, que comportam uma dimensão corporativa inevitável e que sempre incluem, entre seus fins, a própria preservação, a ampliação de sua autonomia e de seu espaço de influência. Comportando grupos heterogêneos, o quadro institucional constitui também a arena na qual se enfrentam interesses conflitivos na disputa por prestígio, por recursos materiais e pelo poder em geral. Os planos e a racionalidade que eles propõem são aceitos na medida em que são instrumentos de legitimação utilizados na competição interna entre os grupos. Desse modo, os planos funcionam, mas menos em termos de sua racionalidade global e mais em função das possibilidades de manipulação das oportunidades e constrangimentos que propiciam. As instituições dessa forma, agem no interstício dos planos, aproveitando as brechas que ele abre.

Isso não quer dizer que os planos não tenham eficácia, ou que não sejam desejáveis. Aliás, uma de suas funções mais importantes consiste, justamente, na constante reafirmação dos fins últimos das instituições, que são assim reavivados.

É dentro dessa dinâmica que podemos entender o desenvolvimento de pós-graduação nas universidades brasileiras, em sua interação com as determinações dos órgãos de planejamento.

Tomemos novamente o caso do Parecer. Ele definitivamente estabelece, como objetivo da política governamental, a valorização da pós-graduação. Legitimada por sua referência aos fins últimos da instituição, esse valor passa a ser utilizado nas universidades por grupos de professores para justificar suas pretensões e reivindicar recursos institucionais adicionais. Mas não se trata apenas de uma atitude corporativa mesquinha para os docentes e pesquisadores; a abertura da pós-graduação é vista como uma oportunidade para desenvolver um ensino mais intimamente relacionado com suas atividades profissionais. Esse conjunto de fatores motiva os professores (mais que as instituições no seu conjunto) a abrir cursos de pós-graduação. O plano governamental começa a produzir efeito.

A orientação do processo é dada pelas exigências do credenciamento de início e pelos processos de avaliação depois. Os grupos solicitam credenciamento e são forçados a atender exigências formuladas pelo Ministério da Educação e Cultura, as quais derivam (pelo menos em parte), da racionalidade do plano. Mesmo que, na maioria das vezes, o cumprimento das exigências se dê mais no plano formal do que no substantivo, as diretrizes estruturam as práticas em certas direções, pelo menos no sentido de valorizar os aspectos privilegiados pelos órgãos centrais como legitimadores das iniciativas. A partir desse momento, as exigências formais, assim como a racionalidade que a inspirou, são tomadas pelas universidades em geral e pelos professores em particular, como dados, isto é, como exigências que não podem ser alteradas ou discutidas, mas que comportam certa dose de manipulação. Começa a política concreta da pós-graduação.

Da forma como foi regulamentada pelo Parecer, através das exigências do credenciamento, a ação dos órgãos centrais da política educacional atingiu muito mais diretamente os grupos de professores engajados na pós-graduação do que a universidade no seu conjunto. Isso ocorreu porque tanto o credenciamento quanto a avaliação são feitos por programa específico e não por universidade. Foram assim os departamentos e unidades, muito mais que as reitorias que se empenharam diretamente no processo e sofreram seus efeitos.

Esse processo apresentou duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, atingindo

diretamente os interessados, facilitou as iniciativas dos grupos mais dinâmicos da universidade e foi incorporado como elemento na disputa interna e externa por prestígio acadêmico. Em segundo lugar, abriu perspectivas de atuação para grupos marginalizados da estrutura de poder da universidade.

É importante considerar que a regulamentação e expansão da pós-graduação se deram durante o período de crescente endurecimento do regime militar. Uma das conseqüências diretas desse endurecimento foi a entrega das posições de poder na universidade aos aliados do regime e o estabelecimento de formas de repressão e controle sobre os grupos liberais e de esquerda. Esse processo consolidou-se com o AI-5 e a reforma universitária de 1968. Como o conservadorismo e o fisiologismo político estavam mais representados nos setores mais retrógrados academicamente, foi neles que o regime recrutou a cúpula dirigente da universidade. Tende a estabelecer-se uma contradição entre as intenções modernizadoras dos responsáveis pela política de pós-graduação, com sua ênfase na pesquisa e a postura acadêmica tradicional ou mesmo atrasada dos dirigentes das universidades. A exploração dessa contradição permitiu a preservação de um espaço acadêmico aos grupos dinâmicos e inovadores, inclusive àqueles que incluíam professores que se colocavam em oposição ao regime ou, pelo menos, os remanescentes desses professores que não foram afastados pelas medidas repressivas. Cumpre notar que isso só foi possível na medida em que a organização da pós-graduação não dependia, ou dependia apenas indiretamente, de uma iniciativa da própria universidade.

Por outro lado, a própria desarticulação, ao nível federal, dos diferentes órgãos de direção e financiamento da pós-graduação e da pesquisa (além da presença de financiadores privados, como a Ford Foundation) facilitou a criação e ampliação desses espaços. Em que pesem as recomendações dos planos no sentido de uma integração absoluta dos diferentes órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de ensino e pesquisa, as diversas instituições (MEC, CNPq, CAPES, Finep, etc.) também tem seus interesses corporativos e competem entre si para ampliar seu espaço institucional e manter o maior grau possível de autonomia decisória; desenvolvem critérios próprios de alocação de recursos e estabelecem alianças políticas diversas. Em todas elas, em que pesem outros tipos de objetivos e interesses, o critério de competência científica dos solicitantes não pode ser totalmente desconsiderado. Isso fornece aos grupos de

professores e pesquisadores (na pós-graduação e nos centros de pesquisa), oportunidades diferenciais de captação de recursos e sobrevivência institucional e isso tanto mais quanto maior for a flexibilidade, autonomia e competência do grupo considerado, além de sua capacidade de estabelecer alianças políticas.

A análise realizada até agora procurou mostrar como a iniciativa organizadora do governo federal abriu espaços que foram explorados por grupos de docentes, permitindo o desenvolvimento de alguns centros importantes de pesquisa associados à pós-graduação.⁵

Nesse sentido, podemos dizer que a pós-graduação, como a pesquisa a ela associada, desenvolveram-se, simultaneamente, em função do projeto governamental, mas nos seus interesses. Por outro lado, se a fragilidade e a desarticulação dos programas de pós-graduação, demonstrada nas avaliações, decorrem em parte da própria política dos organismos governamentais, possuem também raízes muito profundas na própria universidade.

Problemas Estruturais

O fato de que o desenvolvimento da pesquisa tem dependido da criação de nichos relativamente autônomos dentro da Universidade, de que ela não conseguiu permear a graduação e encontra dificuldades para se consolidar na pós-graduação, de que se acha concentrada numa poucas instituições está a exigir uma explicação. Não pode ser atribuído exclusivamente, como temos feito até agora, ao conservadorismo das cúpulas dirigentes e ao autoritarismo embutido no centralismo burocrático. A problemática da pós-graduação como a da pesquisa, remete diretamente à necessidade de uma análise mais profunda da estrutura universitária.

De certa forma é surpreendente constatar o quanto esse tema foi deixado de lado nas avaliações sobre a pós-graduação. Os dois Planos Nacionais de Pós-Graduação, embora levantem repetidamente o problema da ausência de consolidação dos programas, embora afirmem que a universidade deve assumir a responsabilidade pelos cursos (indicando o que não o fez), em nenhum momento indagam das razões pelas quais isso não ocorre. Aliás, a própria organização dos dados existentes dificulta a colocação desse problema. Com efeito, todas as avaliações e estatísticas são sempre feitas por programas e por área de conhecimento. Nunca encontramos dados ou análises referentes ao conjunto dos programas de uma mesma Universidade. A avaliação da universidade parece não estar em jogo.

Embora não se possa esperar um tratamento plenamente adequado do problema nos limites deste trabalho, há pelo menos duas questões que devem ser levantadas: a natureza das relações de trabalho dentro das quais se desenvolvem o ensino e a pesquisa, o que nos remete à discussão da estrutura departamental; e a inserção da universidade nas estruturas de poder local.

No decorrer deste trabalho referimo-nos frequentemente à atuação de grupos de docentes e pesquisadores. É necessário agora apontar sua fragilidade institucional e sua dificuldade de organização para o trabalho coletivo. Manifestação visível dessa fragilidade é a pulverização das pesquisas, fenômeno claramente apontado nos diagnósticos da CAPES e que ela tentou combater através de uma exigência burocrática: a organização das investigações em linhas de pesquisa.

Na velha Universidade, anterior à reforma de 1968, o trabalho dos docentes-pesquisadores se organizou em função de sua submissão ao catedrático. Embora os poderes da cátedra não tivessem sido em geral utilizados para promover a pesquisa, essa instituição foi, entretanto, um instrumento importante para organizar os núcleos que então se formaram. Nas Ciências Sociais, catedráticos como Florestan Fernandes ou Thales de Azevedo foram capazes de formar e orientar grupos de pesquisadores em função de problemáticas comuns.⁷

Com a organização departamental, desapareceram os grupos estruturados e as iniciativas se pulverizaram. O Departamento possui assistentes, mas os pesquisadores não. A nova hierarquia da carreira não cria vínculos de trabalho obrigatórios, mas apenas preserva o acesso privilegiado de alguns órgãos decisórios. É por isso mais eficaz em vetar iniciativas de desafetos do que em promover o trabalho conjunto. Departamentos não são grupos de pesquisadores, no sentido pleno do termo e sua ação conjunta se dá mais no sentido de promover a defesa da soma de seus interesses do que no de promover a integração de suas pesquisas.

Os cursos de pós-graduação, cuja sobrevivência e consolidação dependem de um esforço coletivo, lutam permanentemente contra a tendência à fragmentação e ao faccionalismo que são próprios do caráter amorfo dos Departamentos. Nas Ciências Sociais, as equipes que tentam desenvolver um trabalho conjunto de maior fôlego são efêmeras, fundadas na relação de orientação e englobando apenas um professor e seus alunos do momento. Fora disso, a possibilidade de formar uma equipe só ocorre sobre a base precária das afinidades pessoais.

Eliminado o poder soberano do catedrático, não só se desintegram os mecanismos que impunham um trabalho conjunto, mas desaparecem também aqueles responsáveis pelo controle da produção e da dedicação ao ensino e à pesquisa. Talvez por isso tenha se deteriorado a eficácia do Tempo Integral e da Dedicção Exclusiva como instrumento de incentivo à pesquisa.

Afirma-se frequentemente que a Universidade não possui mecanismos de estímulos à pesquisa, e isso em parte é verdade. Mas convém não esquecer que o tempo integral foi uma criação das universidades que tinham exatamente essa função. Esse recurso foi de grande valia nas Universidades estaduais paulistas nas décadas de 50 e 60 e preservou sua eficácia até o início da década seguinte. Nas Universidades Federais generalizou-se apenas no final dos anos 70. Como sua extensão ocorreu exatamente no período de início do arrocho salarial e como não foi acompanhado de controles eficazes e legítimos, tendeu a se transformar rapidamente, a partir dessa época, tanto nas federais como nas estaduais, num mero instrumento de complementação salarial.

Por isso mesmo talvez se possa dizer que o grande estímulo à pesquisa representado pelos financiamentos das agências externas à Universidade não reside tanto (ou pelo menos não apenas) no montante dos recursos, mas no seu condicionamento a uma produção concreta. Com efeito, mesmo que de forma imperfeita, as agências estabelecem uma certa correspondência entre produção científica de boa qualidade e acesso à complementação salarial. Isso obviamente reforça a tendência à autonomia dos núcleos de pesquisa, uma vez que os estímulos e controles positivos em relação à produção científica dependem muito mais de suas relações externas do que internas.

Uma análise do fracasso dos planos e das dificuldades que afligem a pós-graduação deve portanto ser contextualizada em termos das características da estrutura departamental das Universidades Públicas e da ausência de instrumentos eficazes (e legítimos) de controle e estímulos à produção do corpo docente.

Mas há ainda um outro problema que deve ser levantado: trata-se da questão regional. O exame da distribuição dos programas de pós-graduação em Ciências Sociais demonstra claramente não apenas sua concentração quantitativa no centro sul mas, inclusive, sua concentração qualitativa.⁸ Esse problema, por ser particularmente espinhoso, raras vezes foi enfrentado e analisado com objetividade. Por isso mes-

mo, é a questão sobre a qual a reflexão existente é mais pobre, não podendo ser tratada adequadamente no âmbito deste trabalho. Pode-se entretanto, tentar encaminhar a questão.

A explicação tradicional desse fenômeno, a de discriminação na distribuição de verbas, não encontra muito apoio nos fatos. Algumas das universidades dessas regiões têm sido contempladas com recursos orçamentários e níveis salariais privilegiados. Por outro lado tanto a CAPES quanto o CNPq tem procurado favorecer as demandas desses centros, especialmente em termos de bolsas para formação do corpo docente. Obviamente, não cabe também atribuir aos docentes e pesquisadores dessas universidades uma incompetência específica. Convém portanto procurar analisar o problema de outro ângulo e perguntar se a própria importância das Universidades nos estados menos desenvolvidos (tanto em termos orçamentários como em recursos humanos) não promoveu uma relação específica entre elas e as oligarquias locais, para as quais são importantes recurso de poder. É possível que, nesses Estados, as Universidades pos-

suam um grau de autonomia muito menor, sofrendo de uma subordinação excessiva aos interesses e orientações políticas de uma classe dominante tradicional. Isso pode dificultar a implantação de critérios universalistas no recrutamento de pessoal e na distribuição de recursos, exacerbando o faccionalismo inerente à estrutura universitária. Ao mesmo tempo, dificulta a absorção de um pensamento mais crítico e promove uma constante drenagem do pessoal mais qualificado, quer cooptado para administrar os órgãos de poder local, quer atraído pelas universidades mais independentes dessa ingerência política direta na vida acadêmica.

É dentro deste contexto estrutural que devemos retomar a discussão dos dilemas e impasses da pós-graduação. Os planos e avaliações da CAPES e do CNPq, todos produzidos com a participação da comunidade científica, foram capazes de localizar com precisão os problemas. O que deve ser a tarefa dos cientistas sociais é tentar aprofundar a análise relacionando os problemas ao contexto social, político e cultural que os produz.

Notas

1. Sobre a reforma Universitária em sua repercussão sobre a pós-graduação é muito interessante consultar o recente trabalho de N. Paoli, 1985, exatamente por seguir uma linha bastante diferente daquela que aqui é proposta.
2. Sobre as inúmeras tentativas de construir centros de pesquisa no Brasil, dentro e fora da universidade, o melhor trabalho é certamente de Schwartzman, 1979. Ver também Motoyama, 1984.
3. Para uma informação mais detalhada sobre os diferentes projetos e compromissos que marcaram a criação das universidades brasileiras na década de 30 e o papel atribuído às Faculdades de Filosofia, convém consultar Fávero, 1980 e Paim, 1981.
4. Obviamente, esse espírito autoritário e centralizador do Estado não caracteriza apenas o regime pós-64. Marca igualmente todo o período de criação das universidades na década de 30, sob a égide do Estado Novo. Ver novamente Fávero, 1980 e Paim, 1981.
5. A Reforma Universitária de 1968 confirmou e ampliou esses poderes que o Cesu já reivindicara em 1964.
6. A perspectiva apresentada neste trabalho difere bastante daquelas que se generalizaram recentemente, as quais atribuem um papel totalmente negativo aos controles governamentais estabelecidos sobre a universidade. Do nosso ponto de vista, o confronto entre as limitações estruturais da universidade e as restrições disciplinadoras dos órgãos de planejamento e financiamento acabaram criando interstícios que puderam ser explorados positivamente pelos docentes pesquisadores. Para posições diferentes desta aqui defendia, consulte-se Menezes, 1980; Suassuna, 1980 e Paoli, 1985.
7. Não se quer com esta afirmação defender a cátedra e, muito menos, propor o seu restabelecimento. Apenas queremos enfatizar que sua abolição, resolvendo o problema do autoritarismo personalista, criou outros novos que não estão sendo objeto de reflexão.

8. Sobre essa concentração, consulte-se além do trabalho de Claudio Moura Castro, 1985, as tabelas constantes do Relatório da Comissão de Pós-Graduação da ANPOCS.

Bibliografia

- CNPq
1982. *Avaliação & Perspectivas*. Brasília, CNPq, Coordenação Editorial, vol. 1 e 7.
- Castro, Claudio Moura
1985. *Há produção científica no Brasil* CNRH, Documento de Trabalho n.º 18. Brasília, IPEA.
- Fávero, Maria de Lourdes
1980. *Universidade & Poder. Análise crítica/ fundamentos históricos. 1930-45*. Rio de Janeiro, Achiamé.
- Ministério da Educação.
Conselho do Ensino Superior: "Parecer n.º 977/65.
- Ministério da Educação
1977. Conselho Nacional de Pós-Graduação: *Plano Nacional de Pós-Graduação*. Brasília, Departamento de Documentação e Divulgação.
- Ministério da Educação e Cultura
1982. Secretaria da Educação Superior. CAPES. *II Plano Nacional de Pós-Graduação 1982-1985*. Brasília.
- Ministério da Educação
1981. Secretaria da Educação Superior. *Aspectos do Perfil das IES Federais 1970/80*. Brasília.
- Ministério da Educação
1985. Secretaria da Educação Superior. *Tendências das IES na década de 80*. Brasília.
- Menezes, Eduardo Diatay B. de
1980. "Ensino de pós-graduação: assentimento burocrático ou reconhecimento acadêmico?". *Ciência e Cultura*, 32 (7), julho.
- Motoyama, Shozo
1984. "Ciência e tecnologia e a história da dependência do Brasil" *Revista Brasileira de Tecnologia* 15 (3), maio-junho.
- Paim, Antonio
1981. *A VDF e a Idéia de Universidade*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro.
- Paoli, Niuvenius
1985. *Para repensar a Universidade e a Pós-Graduação*. Campinas, Editora da Unicamp.
- Schwartzman, Simon
1979. *Formação da Comunidade Científica no Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional – Finep.
- Suassuna, Italo
1985. "A universidade pesquisa: o mito e a necessidade." *Revista Brasileira de Tecnologia*, 16 (3), maio-junho.