

Políticas de cooperação interinstitucional e seus impactos no desenvolvimento e consolidação da pós-graduação¹

Interinstitutional cooperation policies and their impacts on
development and consolidation of graduate programs

Luis Enrique Aguilar
luis.aguilar@merconet.com.br

Resumo: O texto recupera temporalmente os cenários onde se desenharam as políticas de cooperação interinstitucional, abrangendo os contextos nacional, regional e internacional que induziriam desdobramentos no plano institucional e individual e impactariam decisivamente no desenvolvimento institucional per se como no desenvolvimento institucional da pesquisa. É possível afirmar, do ponto de vista comparativo, que as políticas que levariam a um processo de homogeneização do ensino superior podem ter produzido pelo menos cinco tipos diversos de mudanças: mudanças na organização e estruturas institucionais de pesquisa, mudanças na política institucional de pesquisa, mudanças na gestão da pesquisa, mudanças na cultura institucional e individual de produção intelectual. Desde um ponto de vista estritamente da análise da política que incentivou a cooperação interinstitucional, é possível afirmar que as políticas de avaliação articuladas às políticas de cooperação induziram a internacionalização, premiando as articulações de pesquisadores, grupos de pesquisa, laboratórios ou centros de investigação que assinassem convênios e produzissem conjuntamente com seus congêneres internacionais agregando valor à já fomentada política de solidariedade interinstitucional a nível nacional. Os exercícios comparativos, tanto da política de cooperação interinstitucional como da política de avaliação, permitem arguir que grande parte dos desenvolvimentos e avanços institucionais observados geraram distintas formas de institucionalização de mudanças e potencializaram as análises epistemológicas sobre o conhecimento comparativo que estas políticas suscitaram nas últimas quatro décadas.

Palavras-chave: análise de políticas, cooperação interinstitucional, avaliação, internacionalização, educação superior.

Abstract: This article historically recovers scenarios in which policies of inter-institutional cooperation were created, covering national, regional and international contexts that would induce developments in institutional and individual levels as well as impact decisively on institutional development per se as in the development of institutional research. It can be said that policies that would lead to a process of homogenization of higher education may have produced at least five different types of changes: changes in organizational structures and

¹ Este texto faz parte da Tese de Livre-Docência defendida na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, 14/12/2011), que se encontra em fase de edição para publicação como livro. Foi preparado especialmente para o "Seminário Pesquisa Comparada em Educação – Internacionalização do Ensino Superior: Implicações para a Produção de Estudos Comparados", realizado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 24 e 25 de setembro de 2012, para o painel que participei, juntamente com os professores Dr. Marcos Villela Pereira e Dra. Maria Isabel da Cunha.

institutional research, institutional changes in policy research, changes in management research, changes in institutional and individual culture of intellectual production. From the point of view of a strict analysis of the policy that encouraged inter-agency cooperation the review policies combined with cooperation policies of cooperation induced internationalization by rewarding the groups of researchers, research groups, laboratories or research centers to sign covenants and produce together with their international counterparts adding value to the already known policy of institutional solidarity. The comparative exercises, both of interinstitutional cooperation policy as well as the review policy, allow discussion that much of the observed developments and institutional advances have generated different forms of institutionalization of changes and increased the epistemological analyzes of comparative knowledge that these policies have raised in the last four decades.

Key words: analysis of policies, interinstitutional cooperation, evaluation, internationalization, higher education.

As políticas de pós-graduação explicitadas no V Plano Nacional de Pós-Graduação no Brasil (2004) articulam formas de desenvolvimento do sistema nacional de pós-graduação (em termos de formação e qualificação de seu corpo de pesquisadores) e produção de conhecimento com formas de desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país deveriam suscitar análises *para o interior* do sistema de pós-graduação, no sentido de possibilitar compreender os processos de homogeneização e de diferenciação inerentes à lógica dos *ciclos* das políticas. Os pesquisadores poderiam tentar descobrir como essa política nacional de pós-graduação, em quatro décadas², *institucionalizaria a pesquisa* como um novo desenho de universidade brasileira e, ao mesmo tempo, apoiaria a avaliação da sua qualidade, atrelando-a ao financiamento. Também seria interessante entender como essa política criou

hierarquias, fixando parâmetros de desempenho e produção, e analisar os vínculos causais e o impacto da diferenciação comparativa *individual e institucional*.

Recuperamos alguns fatos históricos que podem servir como conexões para as análises causais, algumas nacionais, outras internacionais. Interessa-nos o papel que foram assumindo as Políticas de Formação de Quadros para a universidade brasileira no sentido de mostrar como as demandas da sociedade e do Estado sobre as universidades e instituições de pesquisa desde o I Plano de Pós-Graduação em 1975³. Estas relações de contiguidade ganham abrangência para incorporar políticas de qualificação e elevação da qualidade na educação superior. A ANPEd, no seu documento⁴, expressava algumas preocupações vinculadas ao papel estratégico da educação no desenvolvimento,

afirmando que “a Educação, de modo geral, e, especificamente, a do ensino superior e a de estudos pós-graduados, devem ser objeto de atenção privilegiada do governo, da comunidade científica e da sociedade como um todo”.

Reconhece também “a importância de políticas eficientes e duradouras, capazes de impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico do país” (ANPED, 2004, *in* Aguilar, 2005, p. 215).

Na sequência histórica, somaram-se as políticas de avaliação, financiamento e institucionalização da pesquisa. Destacamos aspectos fundacionais da pós-graduação no país nos II e III Plano Nacional de Pós-Graduação, que se referem à conquista da autonomia nacional, à busca da qualidade e à institucionalização da pesquisa atreladas ao sistema nacional de ciência e tecnologia e a um projeto de desenvolvimento nacional.

² Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010. Ministério da Educação MEC (2004) – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Brasília, DF. Relatório da Comissão de Elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação, Portarias CAPES Nº 046/2004 de 19 de maio de 2004, Nº 053/2004 de 22 de junho de 2004 e Nº 083/2004 de 29 de setembro de 2004, Brasília, DF, 2004. Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Pós-Graduação e da Ciência e Tecnologia – Relatório Final (Sumário Executivo). CAPES/CNPq, Portaria Interministerial MCT/MEC Nº 0270 de 22 de maio de 2003, Brasília, DF, 2003.

³ De acordo com Aguilar (2005) “foi a constatação de demandas sobre as universidades e instituições de pesquisa, no sentido de ‘formar, em volume e diversificação, pesquisadores, docentes e profissionais e encaminhar e executar projetos de pesquisa, assessorando o sistema produtivo e o setor público’ (MEC, 1975, p. 12), a que fez com que o I Plano Nacional de Pós-Graduação definira que caberia ao MEC o atendimento da primeira demanda, pois a responsabilidade no atendimento da segunda seria compartilhada com outros órgãos governamentais”.

⁴ ANPEd (2004 *in* Aguilar, 2005) *Subsídios da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ao V Plano Nacional de Pós-Graduação*.

Quadro 1. Políticas para o ensino superior, conexões causais e efeitos.

Chart 1. Policies for higher education, causal connections and effects.

Explicações e conexões causais				Efeitos	
Conexão causal 1 →	Conexão causal 2 →	Conexão causal 3 →	Conexão causal 4 →		
Políticas de formação de quadros para a universidade brasileira	Mudanças de culturas universitárias de ensino e pesquisa	Processos de diferenciação interna	Convivência das culturas de docência e das culturas de pesquisa	→	Distorções na produção intelectual individual e institucional
Políticas de qualificação e elevação da qualidade na educação superior	Incentivos e fomento da qualificação	Processos de diferenciação a partir da qualificação	Desenhos informais de política e gestão da produção intelectual	→	Distorções das relações entre ritmos de produção e qualidade de produção
Políticas de Avaliação e financiamento e institucionalização da pesquisa	Baixa articulação entre produção intelectual e avaliação do desempenho como cultura	Programas de incentivo do desempenho atrelados à avaliação como formas de regulação	Ranqueamento individual e institucional	→	Intensificação do trabalho e distorção do significado de produção intelectual na universidade

Fonte: Aguilar (2011).

A questão central do II PNPG não foi apenas a expansão da capacitação docente, mas a elevação da sua qualidade, enfatizando-se, nesse processo, a importância da avaliação, da participação da comunidade científica e do desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica. [...] A partir do III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989), com mais clareza se expressa a conquista da autonomia nacional, no entanto não há um quantitativo de cientistas suficiente para se atingir plena capacitação científica e tecnológica. Deve haver um processo da formação de recursos humanos de alto nível, considerando que a sociedade e o governo pretendem a independência econômica, científica e tecnológica para o Brasil, no próximo século. A ênfase principal desse plano está no desenvolvimento da pesquisa pela universidade e a integração da pós-graduação ao sistema de ciência e tecnologia. O plano acrescenta a necessidade de institucionalização e ampliação das atividades de pesquisa

como elemento indissociável da pós-graduação e de sua integração ao sistema nacional de ciência e tecnologia. Estabelece a universidade como ambiente privilegiado para a produção de conhecimento, enfatizando-se o seu papel no desenvolvimento nacional (in Aguilar, 2005).

A institucionalização da pesquisa guardará uma relação de causalidade direta com o desenvolvimento institucional e com a *mudança de culturas universitárias de ensino e pesquisa* sendo que, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, essa relação ganharia vitalidade com os indutores criados a partir da oferta de *incentivos e fomento da qualificação*. Iniciam-se os processos de diferenciação interna, que ocorrem a partir da institucionalização da pesquisa, da formação de centros, núcleos, grupos, laboratórios de investigação que estabeleceriam diferenciais

entre os professores, e ainda mais quando esta diferença se efetivava a partir da qualificação imposta pelos programas de mestrado e doutorado.

Novas conexões deste desenvolvimento do sistema de pós-graduação no Brasil podem ser encontradas nas mudanças que exibiam “os orçamentos das universidades, destinando verbas específicas para a pesquisa e a pós-graduação, reestruturando a carreira docente a fim de valorizar a produção científica tanto para o ingresso como para a promoção, planejando e ampliando os quadros universitários e institucionalizando a atividade sabática e fortalecendo o pós-doutorado, além de efetuar a atualização das bibliotecas e das informações científicas e de laboratórios” (Aguilar, 2005).

As conexões parecem apresentar-se como condições para compreender o vínculo que se estabelece en-

tre o *desenvolvimento institucional* e um leque de três questões fundamentais: a formação de pesquisadores, a produção e sistematização de conhecimentos através da pesquisa, a criação de um espaço privilegiado para que as atividades de ensino estejam ancoradas em propostas curriculares coerentes e atividades de pesquisa capazes de produzir e reproduzir o conhecimento.

O Estado brasileiro criou, por sua vez, as condições necessárias para que isto fosse possível:

Integrando a pós-graduação no interior do sistema universitário, institucionalizando a atividade de pesquisa; Construindo um amplo (embora insuficiente) sistema de bolsas no país e no exterior, que tem contribuído para a qualificação e reprodução do corpo docente e de pesquisadores; Estruturando uma política de apoio financeiro (mais abrangente) aos programas de pós-graduação; Implantando um sistema nacional de avaliação dos programas, realizado por meio de julgamento de pares; Integrando ensino à pesquisa, estabelecendo-se um número limitado de disciplinas articuladas com as respectivas linhas de pesquisa dos cursos; Fortalecendo a iniciação científica; Criando um eficiente sistema de orientação de dissertações e de teses; Articulando a comunidade acadêmica nacional com relevantes centros da produção científica internacional (Aguilar, 2005).

Salvadas as assimetrias nacionais⁵, o sistema nacional de avaliação “pelos pares” foi instituído,

assim como os dispositivos de apoio financeiro.

Entretanto, a convivência das *culturas de docência* e das *culturas de pesquisa* se mantém até os nossos dias, pois, como tais, elas representam uma modalidade que a universidade assumiu na sua origem e também uma etapa evolutiva da história das tradições e valores institucionais da academia que se encontram desde a fundação destas atividades na universidade e também nos ritos de ensinar nas casas de altos estudos (Aguilar, 2005).

A introdução das lógicas de *regulação* contidas na avaliação iniciariam processos de rupturas na universidade e é possível dar a esse fato o valor de uma inferência causal porque a regulação não se estabelece inicialmente como um consenso (*falso ou verdadeiro*) sobre o vetor de intenção da política, e sim como uma consequência *da política em lei*. Desde esta perspectiva, a lei outorga à política um *valor estruturante* (Cf. Rein e Rabinovitz, 1996 [1978]), organizando e formatando o *processo de implementação da política*, contando para isto com elevado *acatamento*. A regulação se apoia na força do *imperativo legal* da política. Há uma profusão de inferências causais sobre as relações entre *acatamento da política de regulação* e a *falsificação dos consensos em torno dela*. Este fato possui uma relação de proximidade causal significativamente útil para explicar a rapidez com que as instituições universitárias reprodu-

ziram no seu interior conjuntos de dispositivos normativos (contidos nas políticas de macrorregulação) e mudaram os comportamentos individuais e institucionais.

Outras conexões causais no interior das IES podem ser analisadas a partir das orientações das políticas das agências nacionais de avaliação e financiamento, que acabaram produzindo impactos nos *desenhos institucionais de política e gestão da produção intelectual*. Estes desenhos, inicialmente informais e posteriormente explícitos, significaram na prática um planejamento da produção intelectual em termos de *frequência e quantidade* também atrelados a ranqueamentos individuais e institucionais, como se as instituições e seus componentes fossem integrantes de uma linha de produção.

Na análise do comportamento individual e institucional, por causa da implementação destes modelos de regulação, é possível afirmar que esta forte homogeneização permitiria constatar desvios atribuíveis, também, à baixa articulação entre qualidade da produção intelectual, avaliação do desempenho como cultura e obtenção de benefícios do financiamento atrelados à posição no ranking⁶.

Os efeitos provocados no espaço nacional das IES mostram distorções de qualidade e quantidade na produção intelectual individual e institucional; observa-se que há evidências de distorções também na relação entre os ritmos de produção e qualidade da mesma, que são

⁵ As assimetrias nacionais, que ainda persistem, ainda que em menor medida, nos últimos 40 anos foram objeto de atenção e na última década há indutores de política de qualificação e formação de quadros disseminados através dos mestrados e doutorados interinstitucionais que expressam políticas nacionais de cooperação interinstitucional. Os vetores de intenção destas políticas de cooperação estão localizados, de um lado, na falta de doutores e, portanto, de condições de desenvolvimento e institucionalização da pesquisa, em algumas regiões do país tradicionalmente deprimidas em termos de desenvolvimento de conhecimento, de outro lado, nos incentivos aos programas de regiões desenvolvidas do ponto de vista da pesquisa que são avaliados positivamente quando realizam ações institucionais de cooperação nacional.

⁶ É possível afirmar que as IES, na última década, trienalmente, lançaram mão de um sofisticado leque de artifícios que vão do ajuste total da produção intelectual individual e institucional ao instrumento de avaliação divulgado, até a formatação de dados de modo a produzir indicadores e atingir posições no ranking. Há uma profusão de episódios “folclóricos” destes ajustes institucionais ao modelo de avaliação que, circulando nos corredores dos programas de pós-graduação, surpreendem por extrapolar as fronteiras éticas em prol da fidelidade ao modelo e de atingir lugares de destaque no ranqueamento.

caracterizados como precarização e intensificação do trabalho e distorção do significado de produção intelectual na universidade. Qual a conexão causal entre esta análise nacional e uma análise macro-causal, para além das fronteiras geográficas do país?

Bianchetti (2010, p. 263) encontra o que para nós seria uma significativa conexão causal, ao analisar a relação entre o chamado Processo de Bolonha e o Modelo CAPES de Avaliação e Fomento. O autor chama a atenção sobre a mudança que se opera a partir da segunda metade dos anos 90 no Brasil com um conjunto de dispositivos sobre critérios de avaliação e financiamento e as estratégias de implementação do sistema de avaliação nas universidades brasileiras (Cf. Bianchetti e Sguissardi, 2009).

Observe-se que o Processo ou Pacto de Bolonha, no cenário das IES europeias, constitui uma peça primordial para reconhecer causalidade, por extrapolar a dimensão acadêmica, desde uma discussão global da disputa por mercados econômicos e onde está em jogo o papel dos Estados europeus na disputa econômica mundial. Isto significa, novamente, que o Processo de Bolonha pode ser considerado como uma estratégia para alcançar competitividade, atratividade, mo-

bilidade, empregabilidade (Bianchetti, 2010).

Do ponto de vista do papel em que o chamado Modelo CAPES de Avaliação impactou no desenho da pós-graduação a partir de 1997, Sguissardi ilustra a escassa margem de manobra (na autonomia) que resta aos programas de pós-graduação, face às políticas e ações desta agência que atrela incentivos financeiros premiando produtividade em detrimento dos processos de formação⁷. Parece-nos também de significado causal para as análises de precarização e intensificação do trabalho acadêmico a pesquisa desenvolvida por Sguissardi⁸ e Silva Jr. (financiada pela FAPESP e CNPq) com docentes de IFES da região Sudeste do Brasil.

Estabelecer nexos causais entre o Modelo CAPES de Avaliação e os desdobramentos do Processo de Bolonha também significa estabelecer relação com as políticas de internacionalização da produção intelectual das IES e as distintas manifestações que assumiram a regulação e o controle conforme a análise de Dourado⁹.

Mais uma conexão, mostrando a relação causal dos indutores do produtivismo pela concorrência interna e externa, uma espécie de *McDonalização* da universidade, está apresentada no Relatório que exhibe o Ranking Ibero-Americano SIR de

2011 divulgado pela Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI)¹⁰, que traz a mesma lógica dos argumentos até aqui analisados: mede-se a produtividade dos indivíduos e instituições para mostrá-los atrativos, competitivos e realçar seu valor e potencial econômico. Chamou-nos a atenção a permeabilidade do sistema de informações e a rapidez com que chegou e se disseminou a informação com uma *seguidilha* de comentários comparativos e avaliações de “quem estava acima ou abaixo de nós”... Observe-se que a *penetração capilar* desta ideologia foi muito mais profunda do que imaginamos, entretanto, nós nos perguntamos também se estas ideologias foram hegemônicas; por um lado, a Europa e os EUA se esforçam por adiar uma crise sem precedentes que questiona seriamente seus modelos econômicos como as saídas propostas, e, por outro, o Brasil e a América Latina gozam de boa saúde financeira e econômica (portanto, não reproduzem o ciclo de condicionalidade econômica e financeira de suas políticas públicas): então por que manter modelos de políticas de esvaziamento de suas instituições que poderiam levá-los a manter os níveis de desenvolvimento econômico e bem estar alcançados...? Uma ilustração mostra as relações que se estabelecem entre o conceito de ciclo das políticas e a análise satisfatória da política.

⁷ Cf. Sguissardi (2008): “Antes de tudo, em face do atual significado da pós-graduação e de sua dependência em relação à Capes, talvez se possa afirmar que isso faz da pós-graduação *stricto sensu*, no Brasil, uma espécie de quase-refém das políticas e ações dessa agência, às quais se atrela e conforma muito da evolução presente e futura desse nível de formação, como tem ocorrido, de forma bastante nítida, na última década. Também se pode dizer que se apoia nesse fato a observação de que a contínua aplicação do Modelo Capes de Avaliação, vinculada a um sistema de incentivos financeiros, que premia mais a produtividade do que o processo de formação e produção [...]”

⁸ Sguissardi e Silva Jr. (2009): “Os entrevistados, todos atuando na pós-graduação, têm apresentado um quadro de crescente intensificação do trabalho nos últimos 10 anos, especialmente em razão da deterioração do poder aquisitivo de seus salários, das condições de trabalho e da pressão exercida, nos moldes do Modelo Capes de Avaliação, sobre a produção intelectual e técnica, com significativa repercussão sobre a qualidade de vida familiar (descanso e lazer nos finais de semana e feriados) e sobre a saúde física e/ou mental da maioria.”

⁹ Cf. Dourado (2010): “Este processo é definido como a consequência de marcos regulatórios complexos, por vezes contraditórios, fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala local, nacional, regional ou mundial. Dentre estes se destacam agências e/ou organismos multilaterais, instituições, atores diversos (estudantes, professores, gestores, pesquisadores, pais), movimentos sociais. Nas políticas públicas, é fundamental ressaltar que prescrições hegemônicas, com realce para a ação de organismos multilaterais, têm sido fortemente assimiladas e/ou naturalizadas.”

¹⁰ Cf. SIR (2011). Base de dados Scopus, período 2004-2009, com 1.369 instituições, que mede a atividade investigadora (pesquisadora) das Instituições de Educação Superior na Ibero-América com a finalidade de pôr de manifesto as dimensões mais importantes do rendimento do pesquisador destas instituições. O ranking mostra cinco indicadores: produção científica, *ratio* de colaboração internacional, qualidade científica, média de cada instituição e porcentagem de artigos publicados em revistas de prestígio.

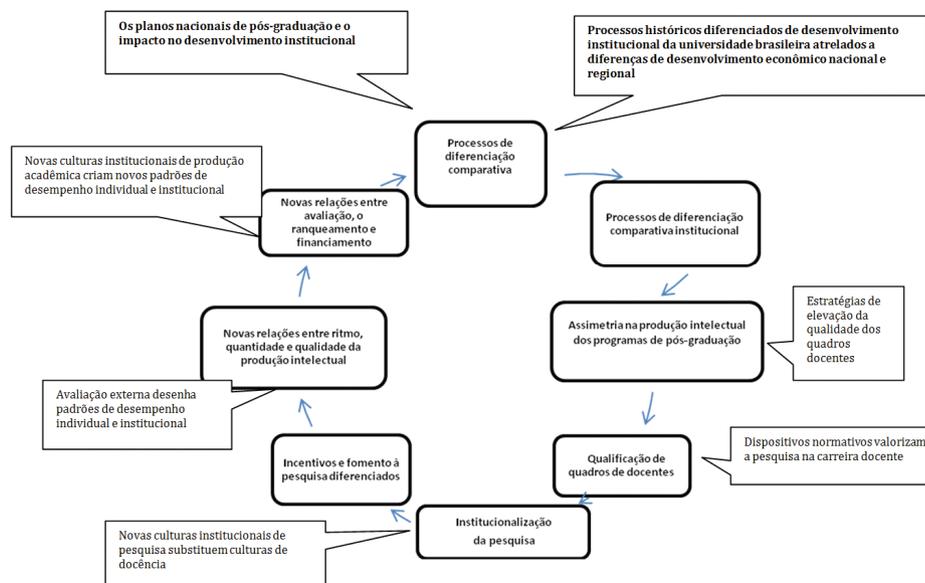


Figura 1. Conexões entre o ciclo de políticas e as políticas para o ensino superior brasileiro.
Figure 1. Connections between the cycle of policies and the policies for higher education in Brazil.

Fonte: Aguilar (2011).

Referências

AGUILAR, L.E. 2011. *A pesquisa da política pública educacional a partir da análise satisfatória*. Campinas, SP. Tese de Livre-Docência. Universidade Estadual de Campinas.

AGUILAR, L.E. 2005. Pós-Graduação em Educação no Brasil e o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010: Leituras sobre o modelo de desenvolvimento, sustentabilidade e impacto local. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED ALFA PLANGIES, “UNA RED DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE”, IV, Rosario, 2005. *Anais...* Rosario, p. 213-220.

BIANCHETTI, L. 2010. O Processo de Bolonha e a intensificação do trabalho na uni-

versidade: entrevista com Josep Blanch. *Educação & Sociedade*, **31**(110):263-285.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. (orgs.). 2009. *Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação*. Campinas, Autores Associados, 254 p.

DOURADO, L.F. 2010. Mundialização, políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. In: VI CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E IV CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, Elvas, 2010. *Anais...* Elvas, p. 1 -15.

REIN, M.; RABINOVITZ, F.F. 1996 [1978]. La implementación: una perspectiva teórica: entre la intención y la acción. In: L.F. AGUILAR VILLANUEVA, *La implementación de las políticas – Antologías de política pública*. México, Editorial

Miguel Angel Porrúa, vol. IV, p. 147-184.

SGUISSARDI, V. 2008. Pós-graduação no Brasil: conformismo, neoprofissionalismo, heteronomia e competitividade. In: D. MANCEBO, J. dos R. SILVA Jr., J.F. de OLIVEIRA (orgs.), *Reformas políticas – educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas, SP, Alínea, p. 137-165.

SGUISSARDI, V.; SILVA JUNIOR, J. dos R. 2009. *Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico*. São Paulo, Xamã, 270 p.

SCIMAGO INSTITUTIONS RANKINGS (SIR). 2011. Ranking Ibero-Americano SIR 2011. Base de dados Scopus, período 2004-2009. Disponível em: <http://www.scimagoir.com/>.

Submetido: 23/04/2013
 Aceito: 01/10/2013

Luis Enrique Aguilar
 Universidade Estadual de Campinas
 Faculdade de Educação
 Departamento de Administração e Supervisão Educacional
 Rua Bertrand Russell, 681
 Barão Geraldo, Caixa postal 6120
 13083-970, Campinas, SP, Brasil