

A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: definição e política governamental

Maria de Azevedo R. Brandão

Introdução

Aparefentemente, nenhuma atividade relacionada com o ensino superior atraiu maior atenção das autoridades federais nos últimos anos do que a pós-graduação. O fenômeno é surpreendente diante da indiferença com que se assistira até 1965 a esforços pioneiros e de grande mérito no sentido de criar-se uma tradição de pós-graduação no país, como os da Universidade de São Paulo e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, na área das Ciências Humanas, da Universidade do Brasil, na área de engenharia, da então Escola de Agronomia de Viçosa, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em São José dos Campos, e da Universidade Nacional de Brasília, em seus anos de implantação. *Universitas*, Salvador Nº 21: (27 - 43) 1978.

Além desses casos, realizavam-se desde a década de cinquenta numerosas iniciativas de treinamento a nível pós-graduação na forma de cursos de especialização e aperfeiçoamento, com níveis de exigência superiores aos de muitos dos seus atuais equivalentes.

O fato é que, em 1975, por força de fortes incentivos federais, o número de mestrados e doutorados aproxima-se de setecentos, oferecidos por quase cinquenta diferentes instituições de ensino superior e encontram o mais unânime apoio nominal das administrações universitárias.

Entre estes sinais de aparente êxito de uma atividade há tão pouco tempo quase ignorada pelo Governo Federal e que gradativamente se instalava no país por iniciativa de grupos pioneiros no meio acadêmico, ressalta um grande esforço de definição normativa e de consagração formal. É necessário compreender este tipo de providência para que se avalie o significado das numerosas e crescentes iniciativas que vêm tornando os cursos de pós-graduação uma presença quase universal nas instituições brasileiras de ensino superior.

A identificação dessa definição e das medidas tomadas pelo Governo Federal nos últimos dez anos constitui o objeto deste trabalho (1). Ao fim, colocam-se algumas observações que procuram sugerir o papel da política de pessoal do magistério e de pós-graduação na formação de um novo tipo de **bacharel**.

A definição formal da pós-graduação

A situação do ensino de pós-graduação no Brasil deve ser avaliada em primeira instância na perspectiva da **doutrina** que se expressa nas disposições normativas relativas à pós-graduação. O caráter em grande parte instaurador da reforma, no tocante à pós-graduação, não pode desconhecer nem a existência de experiências anteriores à chamada legislação da reforma e até mesmo anteriores à década de sessenta, nem a significação do movimento de reforma universitária já bastante vigoroso desde os anos cinquenta. Contudo, dado o reduzido número de programas existentes até o meado dos anos sessenta, é possível dispensar-se, numa análise menos minuciosa, a consideração pela pós-graduação antes de 1965.

Aparentemente, 1965 constitui um ano crítico com referência à pós-graduação no Brasil. De um lado, pela primeira vez são definidas em conteúdo tais atividades em parecer aprovado pelo Conselho Federal da Educação (CFE) em dezembro do mesmo ano (2), de outro, parece que se inicia aí um período de menor interesse ou de menores possibilidades da parte das instituições universitárias em criar novos programas de mestrado e doutorado. Dados levantados em 1974, para a CAPES, pela

Universidade do Rio Grande do Sul (3), revelam que a partir daquele ano até praticamente 1968 não chegou a duplicar o número de cursos existentes em relação ao total já em funcionamento em 1965 (3).

Convém registrar que não era insignificante o volume de diferentes atividades de pós-graduação já existentes em 1965, considerando a deficiência de recursos materiais e de pessoal e de incentivos como os que se apresentam hoje, a partir de iniciativas do Governo Federal. Segundo levantamento realizado pela CAPES naquele ano, existiriam então, 96 cursos de pós-graduação propriamente ditos, além de 286 cursos de aperfeiçoamento e especialização (4). Recentemente o citado levantamento de 1974 promovido pela CAPES registrou para 1965 apenas 62 cursos de pós-graduação em sentido estrito, 45 mestrados e 17 doutorados (5). É possível que a diferença para menos se deva à aplicação de critérios mais exigentes ou mais formalísticos na conceituação da pós-graduação em sentido estrito — mestrado e doutorado — e à descontinuidade de cursos que já então existiam ou se implantavam. O que se verifica é que entre 1965 e 1970, mas, sobretudo, entre 1966 e 1968, se retraem de modo radical as iniciativas de ensino a esse nível.

Não vem ao caso analisar as razões que levaram a essa espécie de involução de um processo que se desenvolvia com aparente naturalidade, como um movimento interno ao próprio meio acadêmico. A generalizada crise institucional do país? A aguda crise do próprio sistema universitário? A verdade é que, somente ao fim de 1965, tomou pela primeira vez o Governo Federal uma posição explícita a respeito da pós-graduação ao solicitar uma definição da matéria ao CFE.

Até o fim de 1965, apesar do crédito alcançado pelos doutoramentos realizados na Universidade de São Paulo, das experiências em nível de pós-graduação já existentes no início da década, ainda após a criação da Universidade de Brasília, com ênfase na pós-graduação como mecanismo de capacitação e renovação docente e de estímulo à pesquisa, e apesar do apoio a tais atividades prestado isoladamente pela CAPES e pelo Conselho Nacional de Pesquisas (CNP), inexistia qualquer definição substantiva sobre o assunto na legislação brasileira.

Apenas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional enumerava em seu art. 69 os tipos de cursos a cargo das universidades, mencionando cursos de pós-graduação, porém referindo-se aos mesmos em termos puramente categóricos, como aqueles “abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o curso de graduação e obtido o respectivo diploma”. Mais tarde, o Estatuto do Magistério Superior, dentro do espírito do modelo de docência superior contido na estrutura da Universidade de Brasília, vincularia de modo explícito, embora sumário, a pós-graduação ao magistério, deixando ao CFE a tarefa de conceituar tais cursos e fixar suas respectivas características” (6).

A coincidência entre um período de aparente retratação das iniciativas que até então se vinham realizando de modo mais ou menos espontâneo e o interesse manifestado pelo Governo Federal induz a questionar o significado da iniciativa do Ministro da Educação e Cultura em obter um pronunciamento do CFE e, mais particularmente, do cuidadoso exame que faz da matéria o parecer resultante.

A verdade é que prevalecia na década de 60 extrema ambigüidade com relação à exata natureza dos programas de treinamento pós-graduação e que, de acordo com o citado artigo da lei de Diretrizes e Bases, deveriam distinguir-se da especialização, do aperfeiçoamento e da extensão.

Assim, as razões da solicitação ao Conselho, alegadas pelo Ministro de Educação e Cultura, são "a necessidade de implantar e desenvolver o regime de cursos de pós-graduação... (e) a imprecisão, que reina entre nós sobre a natureza desses cursos", insistindo na necessidade de que se "... defina, e se, for o caso, regulamente, os cursos de pós-graduação a que se refere a letra b do art. 69 da lei de Diretrizes e Bases" (7).

Em trabalho apresentado no seminário de Ensino Universitário de 1966, promovido pelo CFE, afirma-se que o termo curso de pós-graduação "... tanto é tomado em sentido estrito ... como considerado em sentido lato e aplicado a qualquer curso em que a graduação prévia seja requisito obrigatório de ingresso". E a mesma fonte acrescenta que no levantamento realizado pela CAPES em 1965, 268 cursos, na verdade de especialização e aperfeiçoamento, eram dados por seus responsáveis em boa parte como de pós-graduação (8).

A preocupação dominante da parte do Governo Federal parece nesse momento estar na conceituação das atividades de pós-graduação. Além da CAPES, que já se revela interessada em distinguir pós-graduação propriamente dita de cursos de especialização e aperfeiçoamento, mesmo antes da solicitação do Ministro, o CFE já havia levantado a mesma questão (9).

Por outro lado, a solicitação subentende a inexistência das atividades de pós-graduação, insistindo em "implantar e desenvolver" tais atividades, quando, na verdade, a pós-graduação, em forma mais ou menos estruturada e segundo modelos variados, se vinha difundindo a partir dos centros culturais mais avançados, embora não amplamente implantada, sobretudo nas universidades federais.

Parece explícito que o que se tratava de implantar era a pós-graduação segundo um modelo determinado, em regime de cursos a constituírem dois ciclos sucessivos "equivalentes aos masters e doctors da

sistemática americana” (10).

Como se sabe, coexistiam então o modelo de inspiração européia, corporificado nos doutorados de USP e nas docências livres, até as formas mais estruturadas de cursos do gênero dos mestrados americanos representados pelos programas do ITA, de Viçosa e da U. Federal do Rio de Janeiro, administrados pela COOPPE na área de Engenharia (11).

Assim, o Parecer 977/65 ocupa-se em definir de modo minucioso um dos componentes críticos do movimento de reforma universitária, até então vacilante entre modelos mais ou menos permissivos de estruturação. E a propósito, é necessário observar que daí até o meado de 1968, nenhuma outra providência de relevo foi tomada com referência à matéria.

O Parecer estabelece, de acordo com os termos do artigo 69 supracitado da Lei de Diretrizes e Bases, a pós-graduação como matéria de cursos regulares, de doutorado e mestrado, distintos dos cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão, ao tempo em que firma o princípio de controle sobre tais cursos da parte do Ministério da Educação e Cultura, por meio do sistema de **accreditation** do tipo vigente nos Estados Unidos.

Em ambos os casos, a intenção formal do Parecer é a de proteger a nova atividade emergente no sistema federal de ensino superior, e por ampliar-se de um modo geral no país, dos riscos da heterogeneidade e da baixa qualidade. Assim, aduz à referência especial da lei a cursos de pós-graduação em separado da referência a cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão, à exigência de matrícula e à restrição a candidatos possuidores de diplomas de nível superior quanto aos primeiros, condições não exigidas para os demais tipos de cursos. E conclui que a pós-graduação *sensu stricto* é “o sistema de cursos regulares que se superpõem à graduação, visando desenvolver... os estudos feitos nos cursos de graduação e conduzindo à obtenção de grau acadêmico”.

Além disso, embora reconhecendo que “o Estatuto (do Magistério Superior) não confere privilégio e esses cursos para o exercício do magistério”, dispensando-os de submeterem-se a regulamentação, o Parecer adverte, em favor do estabelecimento de alguma forma de controle sobre sua criação e funcionamento, argumentando que, “a ser criada indiscriminadamente, a pós-graduação, na maioria dos casos, se limitará a repetir a graduação, já de si precária, com o abastardamento inevitável dos graus de Mestre e Doutor”.

Assumindo a tarefa de “caracterizar esses cursos em seus aspectos fundamentais, evitando-se estabelecer padrões rígidos que viessem a

prejudicar a flexibilidade essencial a toda pós-graduação” o Parecer estabelece os seguintes princípios:

- a) escalonamento da pós-graduação em dois níveis, o de mestrado e o de doutorado;
- b) autonomia relativa entre mestrado e doutorado, não sendo obrigatoriamente o primeiro requisito para inscrição no segundo, e podendo-se criar programas de doutorado sem que a mesma instituição mantenha mestrado na mesma área;
- c) distinção entre graus acadêmicos ou de pesquisa e graus profissionais, discriminados, em cada caso, de acordo com os respectivos campos;
- d) estratificação do programa de estudo em uma primeira fase de frequência a aulas e seminários e uma segunda de pesquisa e preparação da dissertação ou tese;
- e) estruturação curricular bipartite, compreendendo matérias da área de concentração e matérias complementares escolhidas de área afim ou **domínio conexo**;
- f) flexibilidade na composição dos programas individuais de estudo;
- g) fixação de duração mínima, em vez de duração uniforme. de modo a garantir mais flexibilidade na organização de programas individuais de estudo;
- h) fixação de carga máxima de trabalhos escolares não superior a 360 e 450 horas para o mestrado e doutorado, de modo a conceder ao aluno certa margem de tempo para seus estudos e trabalhos de pesquisa individuais;
- i) regime de estudo com grande ênfase na participação ativa do aluno; daí a sugestão de realização da pós-graduação em tempo integral, pelo menos quando em sua duração mínima;
- j) rigorosa seleção intelectual dos candidatos;
- k) coordenação central da pós-graduação acadêmica ou de pesquisa;
- l) exigência de credenciamento do curso para que os diplomas possam produzir efeitos legais.

Em substância, o Parecer confirma a concepção, em desenvolvimento no início da década de 60, da pós-graduação como mecanismo de formação de professores para atender à expansão quantitativa e garantir a elevação dos níveis de qualidade do ensino superior, de estímulo ao desenvolvimento da pesquisa científica, por meio da preparação de pesquisadores, e do treinamento de pessoal para as tarefas do desenvolvimento nacional, assinalando sua função precípua e permanente de “oferecer, dentro da universidade, o ambiente e os recursos adequados para que se realize a livre investigação científica e onde possa afirmar-se a gratuidade das mais altas formas da cultura universitária”.

No intuito, entretanto, de precisar o teor pedagógico dessa ativi-

dade, o Parecer lhe atribui o caráter de “regime especial de cursos” ou “ciclo de cursos regulares ... sistematicamente organizados...” cuja legitimidade deverá vir a ser condicionada à satisfação de critérios centralmente estabelecidos e verificados pelo Ministério de Educação e Cultura, e fixa em definitivo a distinção entre cursos de pós-graduação **sensu stricto** — mestrado e doutorado — e **sensu lato** — aperfeiçoamento e especialização.

Somente em 1968, outro documento oficial expressivo voltaria a referir-se à pós-graduação. Trata-se do Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) (12), instituído em julho de 1968 (13) — documento semelhante ao Parecer 977/65, incorporando de modo definitivo a ampla implantação da pós-graduação às providências de reestruturação das universidades federais.

Com efeito, afirma o Relatório, praticamente com as mesmas palavras do Parecer, que:

“... na universidade moderna a pós-graduação constitui, por assim dizer, a cúpula de estudos, o nível de cursos em que se desenvolve a pesquisa científica, se formam os quadros do magistério superior e se afirma a gratuidade criadora das mais altas formas de cultura universitária. A implantação dos estudos pós-graduados é condição básica para transformar a Universidade brasileira em centro criador de ciências, de cultura e de novas técnicas”. (...)

“No que concerne à Universidade brasileira, os cursos de pós-graduação, em funcionamento regular, quase não existem. O resultado é que, em muitos setores das ciências e das técnicas, o treinamento de nosso cientista e especialista há de ser feito em Universidades estrangeiras. Além disso, uma das grandes falhas de nosso sistema universitário está praticamente na falta de mecanismos que assegurem a formação de quadros docentes. Desta forma, o sistema fica impossibilitado de se reproduzir sem rebaixamento dos níveis de qualidade. Daí a urgência de se promover a implantação sistemática dos cursos de pós-graduação a fim de que possamos formar nossos próprios cientistas, professores, bem como tecnólogos de alto padrão...” (14).

É evidente que os resultados desse momento de tomada de posição explícita sobre o assunto foram, em primeira instância, a distinção entre as atividades de pós-graduação estrito e lato senso, e, em seguida, a identificação das primeiras como mecanismo por excelência de formação de docentes de ensino superior.

A política nacional de pós-graduação

As referências aos documentos oficiais feitas até agora indicam muito da orientação adotada pelo Governo Federal com referência à pós-

-graduação. Contudo, cumpre examinar algumas medidas expressamente voltadas para a concretização dessa orientação.

Em primeiro lugar, a solicitação pelo Ministro de Educação e Cultura que resultou no Parecer 977/65 assinala a restrita experiência brasileira com o ensino pós-graduação. Contudo, foi o Relatório do GTRU o primeiro documento a dirigir-se ao problema, colocando-o em termos de um dilema entre a necessidade de implantar o sistema e a precariedade de condições favoráveis a tal fim:

"Inicialmente, afirma o Relatório, defrontamos a opinião segundo a qual não poderemos pensar em desenvolver a pós-graduação se ainda não conseguimos elevar o nível de eficiência de nossos cursos de graduação. Faltar-nos-ia a infra-estrutura necessária à implantação dos cursos pós-graduados. Este argumento nos conduz a verdadeiro círculo vicioso. Se a pós-graduação é o lugar, por excelência, onde se formam os professores qualificados do ensino superior, sem ela não poderemos melhorar nossos cursos de graduação. Ou então teríamos que recorrer indefinidamente à formação pós-graduada no estrangeiro, com o risco de perdermos nossos melhores cientistas como ocorre atualmente. Temos, portanto, de romper o círculo vicioso. Nas condições atuais, não podemos esperar que as Universidades, por sua própria iniciativa, resolvam o problema a curto prazo.

"... Daí a necessidade de se promover uma política nacional de pós-graduação que coordene esforços e mobilize recursos materiais e humanos" (15).

Define-se portanto o GTRU em favor de uma ação que se propõe instaurativa, para usar uma expressão do Prof. Newton Sucupira, de um dos componentes críticos da reestruturação do ensino superior. Reconhece que "existem no Brasil, espalhados por várias universidades, pesquisadores capacitados, trabalhando insoladamente, e, muitas vezes, sem meios adequados" (...) e que "toda a questão é concentrar recursos em determinadas áreas" (16). E aponta como solução a idéia que viria a assumir considerável preeminência nos anos imediatos ao trabalho do Grupo, entre as preocupações dos legisladores da reforma universitária: a criação de centros regionais de pós-graduação.

A idéia da criação dos centros conduziu a um esforço relativamente grande de definição normativa, tendo sido objeto do Decreto 63.343/68 que dispõe sobre a instituição dos mesmos, do Decreto 64.085/69 de constituição de uma Comissão Executiva do Programa de Implantação de tais centros, e do Decreto 67.350/70, que determina sobre a implantação dos centros em si.

As justificativas em favor da criação dos centros regionais, a enumeração de seus objetivos e outras disposições contidas nos decretos referidos, contribuem para explicitar o conceito que se firmava então da pós-graduação entre as autoridades federais.

Com efeito, o Decreto 63.343, recorre, entre outros, a três argumentos em favor da criação dos centros:

“... a importância fundamental da pós-graduação para pesquisa científica e a formação de professores do ensino superior e de tecnólogos de alto padrão;

“a necessidade de se oferecerem adequadas condições aos cientistas brasileiros e de se estimular o retorno dos que se encontram no estrangeiro;

“... ser a existência de cursos de pós-graduação... matéria de interesse nacional, tendo em vista a expansão e o aprimoramento do ensino superior e a necessidade de desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica...”

Além de relacionar como objetivos dos centros regionais a formação de pessoal para o ensino superior, a preparação de pesquisadores e de técnicos e a criação de condições favoráveis ao trabalho científico, de modo a estimular a fixação dos cientistas no país, o Decreto 63.343 determina no parágrafo 2º do art. 3º que, “na instituição dos Centros, serão escolhidos prioritariamente setores vinculados à expansão do ensino superior e ao desenvolvimento nacional em seus diferentes aspectos”.

A tentativa, praticamente nunca implementada da criação dos Centros Regionais, representa assim, a primeira iniciativa de ordem prática ligada à política de pós-graduação no país.

A segunda providência ocupa-se do funcionamento de tais cursos, segundo a linha sugerida pelo Parecer 977/65 de estabelecer-se um sistema de credenciamento ao modo do *accreditation* americano.

Possivelmente a principal motivação para tal providência derivou do surgimento de direitos que passaram a ser atribuídos aos portadores de graus de pós-graduação, por força da regulamentação da carreira do magistério.

Assim, a exigência de títulos e certificados de pós-graduação para o exercício da docência em nível superior fez-se acompanhar, à medida em que se fazia expressa na legislação, da exigência de que os graus de mestre e doutor fossem obtidos em cursos regulares ministrados em instituições expressamente credenciadas para tal fim pelo Ministério de Educação e Cultura.

Já em 1968, a Lei 5.540 estabelecia que “o Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos neles realizados terem os cursos respectivos

credenciados por aquele órgão" (17).

O Conselho evidentemente poderia dispensar-se então de conceituar tais cursos, já minuciosamente definidos quatro anos antes, no Parecer 977/65, porém faltava-lhe estabelecer as normas de seu credenciamento. E assim, na mesma data da assinatura do Decreto-Lei 465/69 relativo ao Magistério Superior, aprovava sob a forma de Parecer, o projeto de normas apresentado pelo mesmo relator do Parecer 977/65.

As normas de credenciamento contidas no parecer 77/69 não só especificam requisitos para tal fim como completam o próprio entendimento da pós-graduação. Como requisito para o funcionamento de tais cursos, o Parecer relaciona exigências relativas à demonstração de viabilidade dos cursos em termos da disponibilidade de pessoal docente qualificado, de recursos financeiros, de instalações, equipamentos, laboratórios e biblioteca e de regime didático conforme concebido no Parecer 977/65.

Além disso, o Parecer admite a possibilidade, em caráter excepcional, de outras instituições científicas e culturais, além da universidade, ministrarem tais cursos, não restringindo portanto a pós-graduação ao âmbito das instituições de ensino e muito menos das universidades. Nisto confirma-se a grande importância atribuída à associação entre pesquisa e ensino de pós-graduação, reiterada adiante na exigência de que para o doutorado "a instituição se encontre em condições de desenvolver programas de pesquisa avançada com participação de professores do curso". Por outro lado, exige-se que pelo menos parte do corpo docente — 40% no caso de cursos com áreas básicas, e 20% nas áreas técnico-profissionais, esteja em regime de tempo integral.

Embora o início da corrente década tenha assistido a um crescimento inédito do número de cursos a nível pós-graduação, nenhuma outra medida relevante sobre o assunto foi tomada pelo Governo Federal até meados de 1973 com a constituição de um grupo de trabalho que, entre outras medidas, recomendou a criação do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNP-G), instituído em janeiro de 1974 (18) como órgão interministerial, com as funções de formular a política geral de pós-graduação do Conselho e de coordenar a sua execução. Especificamente, cumpre ao Conselho fixar metas e prioridades e um orçamento unificado referente a esse nível de ensino.

A criação do CNP-G talvez represente de fato o primeiro passo para o estabelecimento e implementação de uma política em sentido estrito, cuja ausência resultou numa série de inconvenientes apontados posteriormente no diagnóstico integrante do primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação, iniciativa do Conselho logo após sua criação (19).

Além disso, enquanto preparava-se o PNPG, o Departamento de Assuntos Universitários (MEC-DAU) elaborou o primeiro documento diretamente ocupado com a demanda previsível de pós-graduação, levando em conta basicamente as necessidades de formação de docentes (20).

O Plano Nacional de Pós-Graduação reafirma as idéias contidas no Parecer 977/65, insistindo em outras funções da pós-graduação além daquela enfatizada pela legislação a partir de 1968 com referência ao exercício do magistério superior. Assim, são assinaladas, além do objetivo de formar professores de ensino superior, formar pesquisadores e incentivar a pesquisa em todos os campos, e preparar profissionais de nível elevado. Contudo, conforme afirma, o objetivo fundamental do Plano Nacional "é transformar as universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes, o que será alcançado na medida em que o sistema de pós-graduação exerça eficientemente suas funções formativas".

As inovações aparentemente mais significativas do Plano parecem ser a concepção de sistema de pós-graduação, com vários níveis de articulação, desde aquela pela primeira vez formalmente prevista entre o CNP-G, o Conselho Federal de Educação, o Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do MEC e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e outros órgãos com funções de apoio e estímulo à pesquisa e formação de recursos humanos, até o nível das instituições executivas, e a atenção dada à qualidade de tais atividades, assinalada pela preocupação com a seleção do corpo docente, com a organização administrativa, com as bases materiais e os recursos humanos mobilizáveis, e com os processos de ensino e produção científica.

Pós-Graduação e Magistério Superior

Na prática, apesar das freqüentes referências à pesquisa científica e à necessidade de formação de profissionais de alto nível, parece evidente que a pós-graduação somente veio a expandir-se em função dos incentivos à mesma estabelecidos com referência ao magistério superior. Parte de um conjunto de mecanismos de acesso e promoção ligados ao serviço público, a pós-graduação passou a ser vista como uma necessidade inadiável desejada como condição de fixação e meio de afirmação, particularmente pelos novos docentes assimilados nos últimos cinco anos às instituições públicas.

Seria difícil imaginar o volume atual de cursos e a generalizada aceitação nominal da pós-graduação nas instituições brasileiras de ensino superior, sem a explícita valorização dos títulos correspondentes por parte da legislação ligada ao magistério.

Apesar da exigência genérica da pós-graduação para a docência em nível superior, contida no Estatuto do Magistério, além da importância atribuída à pós-graduação no Parecer 977/65, como mecanismo de formação do docente, o Relatório do GTRU é o primeiro documento oficial a definir explicitamente o papel da pós-graduação na carreira docente.

Dentro do princípio de que não lhe cumpria "... formular um diagnóstico da presente crise universitária, nem mesmo de traçar os delineamentos de uma reforma, e sim propor um repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade" (21), o GTRU estabelece, em seu Relatório, o princípio de "unidade da carreira docente" firmado na idéia de indissolubilidade das tarefas de ensino e pesquisa" (22), determinando:

Unificada, deve a carreira docente, nos seus vários níveis que os estatutos e regimentos universitários estabelecerão, vincular-se, em caráter preferencial, aos graus e títulos acadêmicos, bem como ao teor científico-cultural dos trabalhos dos que a percorrem.

E declara, a seguir que:

"... firmado o princípio (da unidade de carreira), foi possível, no caso do ensino superior federal, fixar desde logo os níveis da carreira e estabelecer exigências, ainda que sem fixação de prazos, para o ingresso e o acesso nela, na dependência da obtenção de títulos acadêmicos de mestre e doutor em centros de pós-graduação reconhecidos pelos órgãos competentes..." (23).

De modo inequívoco o Relatório assegura que, sendo a pós-graduação "o lugar, por excelência, onde se formam os professores qualificados do ensino superior, sem ela não poderemos melhorar nossos cursos de graduação", indicando a necessidade de providências específicas a respeito, por parte do Governo Federal (24).

Com efeito, menos de dois meses depois, em 1º de outubro de 1968, era assinado o decreto que instituiria os Centros Regionais de Pós-Graduação, cujo primeiro dos objetivos explicitados seria o de "formar professorado competente para atender à expansão do ensino superior, assegurando, ao mesmo tempo, a elevação dos atuais níveis de qualidade" (25).

Por sua vez, a primeira lei sobre o ensino superior promulgada após o trabalho do GTRU, a Lei 5.539 de 27 de novembro seguinte, modificando a Lei 4.881-A/65 do Estatuto do Magistério Superior, viria a estabelecer o prazo máximo de quatro anos para que viesse o auxiliar

de ensino a obter “certificado de aprovação em curso de pós-graduação, sem o que seu contrato não poderá ser mais renovado”.

Segue-se a Lei 5.540 de 8 de novembro de 1968, chamada “lei da reforma universitária”, fixando as normas de organização e funcionamento do ensino superior” e que estabelece que “a formação e o aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior obedecerá a uma política nacional e regional...”

Embora omissa quanto à exigência de pós-graduação para a docência em nível superior, a Lei 5.540 cria as condições formais para tal exigência, atribuindo ao Governo a tarefa de fixação de uma política sobre o assunto. Promulgada em concomitância com outros documentos normativos que fazem explícita referência à pós-graduação como condição para a docência universitária, a Lei 5.540 e outras disposições contemporâneas e subseqüentes tendem a sugerir uma forte associação entre pós-graduação e docência.

Assim, pelos anos subseqüentes, a pós-graduação *sensu stricto* passou a assumir o caráter de único meio reconhecido de qualificação de pessoal para o ensino superior (26).

Entretanto, a vinculação da docência à obtenção de título de pós-graduação e, mais ainda, em curso regular reconhecido pelo Ministério de Educação e Cultura, assume sua forma mais explícita no Decreto-Lei 465/69, que estabelece normas complementares à Lei 5.539/68 sobre o Magistério Superior. Os extratos a seguir, reproduzidos do referido decreto-lei, contém as disposições pertinentes ao assunto (27):

“Art. 2º- o cargo de professor assistente será provido mediante concurso público de títulos e provas, aberto a graduados no setor correspondente de estudos, que hajam concluído cursos de especialização ou aperfeiçoamento, constituindo títulos preferenciais o **diploma de mestre** e o estágio provatório como auxiliar de ensino”.

“Parágrafo único - o estatuto ou regimento fixará o prazo, não superior a seis (6) anos a partir do qual se exigirá dos candidatos ao cargo de professor assistente o **título de mestre obtido em curso credenciado**”.

“Art. 3º - o cargo de professor adjunto será provido mediante concurso de títulos a que poderão candidatar-se os professores assistentes, dando-se preferência, em igualdade de condições, aos que possuírem o **diploma de doutor obtido em curso credenciado**”.

“§ 2º - o professor assistente que obtiver o **título de doutor, em curso credenciado** será automaticamente equiparado à condição de pro-

fessor adjunto, recebendo gratificação correspondente à diferença entre as duas condições funcionais, até que haja vaga ou novo cargo criado.

“Art. 4º - o título de mestre ou doutor, obtido em curso credenciado, constitui requisito para a inscrição em prova de habilitação à docência livre, ressalvados os direitos dos atuais docentes desta categoria.

“Art. 5º - o título de doutor, obtido em curso credenciado, assegura direito à inscrição para provimento de qualquer cargo ou função na carreira do magistério” (8).

Em seguida, dentro do espírito do decreto 63.343/68 sobre a instituição de centros regionais de pós-graduação, o Decreto 67.350/70, dispondo sobre a implantação de tais centros, confirma a atribuição aos mesmos da função de “formar e aperfeiçoar pessoal docente para o ensino superior” (29).

Por fim, a Lei nº 6.182 de 11 de dezembro de 1974, fixando a retribuição, entre outros, do grupo magistério, consagrou de modo inequívoco os títulos e certificados de pós-graduação, tanto em sentido restrito quanto lato, como base para a concessão de incentivos ao docente de ensino superior ligado às instituições federais.

Entre os incentivos salariais previstos, figuram três níveis de remuneração adicional correspondentes respectivamente à posse do grau de doutor ou título do livre docente, do grau de mestre, e à de certificado de curso de aperfeiçoamento ou especialização. Tal incentivo, se aplicado a docentes em tempo integral, ultrapassa, no caso de doutores e mestres, o volume da remuneração adicional devida por força de comprovação de produção científica ou técnica ligada ao ensino e à pesquisa (30).

Por outro lado, a mesma lei mantém a exigência do grau de doutor ou diploma de livre docente para o acesso aos cargos de professor adjunto e professor titular e o de mestre para o de professor assistente (31).

CONCLUSÃO

Como é fácil de constatar, a realidade dos cursos de pós-graduação está em grande parte longe de corresponder à imagem que a eles procuram impor depoimentos oficiais e documentos normativos a propósito. Discrepâncias deste tipo não são inéditas na evolução e na prática atual da vida institucional brasileira. E não são elas que interessam aqui. Este trabalho procurou ocupar-se da definição formal e dos aspectos explícitos da política governamental de pós-graduação como uma tarefa elementar porém essencial à compreensão da prática atual desse nível de ensino no Brasil.

Daí a uma análise dessa prática, vários outros elementos serão necessários, em particular a consideração pelos mecanismos gerais do sistema de classes sociais e pela estrutura interna de poder das universidades brasileiras. Contudo, vale a pena concluir com algumas observações que poderão encaminhar a proposição de outras questões e diagnósticos.

Apesar de definida com também outras funções, não resta dúvida de que é em seu caráter de atividade permanente e regulamentada de ensino que a legislação fixou a partir de 1969, e que a prática imposta pelas normas referentes ao magistério superior a concebe, que a pós-graduação constitui um componente significativo do conjunto de medidas adotadas a partir de 1968 de reestruturação compulsória das universidades federais brasileiras.

Tendo em vista os incentivos oferecidos ao docente que obtém grau ou certificado de pós-graduação, compreende-se em que medida podem e de fato prendem-se aos interesses de acesso e promoção entre candidatos ao magistério superior, a aceitação e o empenho pela pós-graduação.

Além disso, incentivos semelhantes começam a se firmar entre órgãos administrativos governamentais, ao modo como se fixou a valorização praticamente irrestrita do diploma de nível superior no serviço público. Por outro lado, a expansão da pós-graduação vem nutrindo-se de um mecanismo circular. No que a legislação e a execução da política governamental procuram protegê-la e incentivá-la, introduz-se uma estratificação das atividades e do corpo docente de ensino superior, que tende a reproduzir-se e inclusive a aprofundar-se a curto prazo, à medida em que os salários e outras formas de retribuição favorecem a minoria docente em controle desse nível de ensino.

Aparentemente, a revalorização de cursos que não sejam de mestrado e doutorado, tão enfaticamente desenvolvida pela CAPES nos últimos dois anos, tem uma dupla função em relação à persistência desse padrão de estratificação.

Em primeiro lugar, a distribuição de tais certificados, obtidos em cursos com creditação às vezes muito generosa em relação ao nível que alcançam e com critérios de seleção mais tolerantes, contribui para reduzir a competição pela pós-graduação *sensu stricto*. Em segundo, eles fortificam a fração docente ligada à pós-graduação, reforçando seu monopólio de ensino e conferindo-lhe maior influência e poder perante o restante do corpo docente.

A outra observação que ressalta da análise acima diz respeito à natureza das atividades compreendidas pelo mestrado e doutorado. Não

resta dúvida que neste ponto as recomendações dos dois pareceres que ainda hoje regem mais diretamente a matéria — o 977/65 e o 977/69 — e do próprio Plano Nacional de Pós-Graduação consagraram um formato específico de pós-graduação, a pós-graduação americana na sua forma mais ritualizada.

Ao fazê-lo, ao lado de outras circunstâncias como a ênfase da política federal em expandir a oferta de cursos e o deficit de pessoal docente formalmente qualificado para o ensino a esse nível, a atuação federal em favor da pós-graduação tendeu a reforçar a própria opção pelo modelo americano, na medida em que passou-se a depender na maior parte dos casos da importação de pessoal americano e da utilização de instituições americanas para o treinamento de pessoal nacional.

Em última análise, dadas as peculiaridades atuais do **mercado** de trabalho universitário no Brasil, de certos mecanismos sócio-estruturais gerais e da estrutura de poder das universidades e da administração pública, a pós-graduação ao que parece veio introduzir uma nova versão de bacharelismo, possivelmente mais entrincheirado que o seu correspondente anterior, porque definido dentro de um universo de referência que tende a incorporar os escalões mais altos de mandarins e literati nacionais ao círculo de equivalentes fora do Brasil.

Setembro de 1975.

NOTAS

1. Este trabalho baseia-se na análise de documentos — legislação, catálogos de instituições, declarações de autoridades — e de dados secundários, realizada por ocasião da elaboração da parte referente à pós-graduação do relatório de *Avaliação da Implantação da Reforma Universitária*, Salvador, Centro de Administração Pública (ISP) - UFBA., convênio MEC-DAU/UFBA, 1974, e em observações diretas de vários programas de pós-graduação, particularmente na Universidade Federal da Bahia. Não foram entretanto utilizados aqui dados de campo colhidos especificamente em função do convênio referido acima. Este trabalho tem por referência a documentação disponível até o meado de 1975.
2. Parecer 977/65 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação, aprovado em 3 de dezembro de 1965, com as assinaturas de A. Almeida Júnior, presidente da C.E.Su., Newton Sucupira, relator, Clóvis Salgado, José Barreto Filho, Maurício Rocha e Silva, Dermeval Trigueiro, Alceu Amoroso Lima, Anísio Teixeira, Valmir Chagas e Rubens Maciel.
3. *Cursos de Pós-Graduação: Brasil, estágio atual*. Brasília, MEC-CAPES, 1974.

4. *Apud* MACIEL, Rubens. Cursos de Pós-Graduação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 47 (105):91-101, 1967.
5. CAPES *op. cit.* tabela 5, p. 8.
6. Lei 4881-A de 6 de dezembro de 1966, Art. 25.
7. Termo de abertura do Parecer 977/65.
8. MACIEL, *op. cit.*, p. 91.
9. Cf. MACIEL e trecho introdutório do Parecer 977/65.
10. Citado no trecho introdutório do Parecer 977/65.
11. Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COOPE) da U.F. do Rio de Janeiro (antiga Universidade do Brasil).
12. *Reforma Universitária*, Relatório do Grupo de Trabalho sobre Reforma Universitária (GTRU), Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e Ministério da Fazenda, s.i.l., agosto, 1968.
13. O GTRU foi instituído pelo Decreto-Lei 62.937 de 2 de julho de 1968. Mais tarde, decretos de 2 e 9 de agosto de 1968 designaram os seguintes membros: Ministro Tarso Dutra (Presidente), Ministro Dr. João Paulo dos Reis Velloso, Pe. Fernando Bastos d'Ávila, Reitor João Lira, Dr. Fernando Ribeiro do Val, Prof. Roque Spencer Maciel de Barros, Prof. Newton Sucupira, Prof. Valmir Chagas, Deputado Federal Haroldo Leon Peres, Estudantes João Carlos Moreira Pessoa e Paulo Bouças.
14. GTRU, *Relatório ...* p. 39-41.
15. *Ibidem*, p. 41-42.
16. *Ibidem*, p. 42-43.
17. Lei 5.540, de 28 de dezembro de 1968, art. 24.
18. Houve apenas nesse intervalo um fato a assinalar: o 1º Simpósio Nacional de Centros Regionais de Pós-Graduação, realizado entre 18-20 de janeiro de 1972, por iniciativa da Comissão Nacional de Centros Regionais de Pós-Graduação sob o patrocínio do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do MEC. Esta reunião ocupou-se particularmente de problemas de formação em pesquisa do pós-graduado, da assistência personalizada por professores orientadores e da necessidade de associar pesquisa e ensino a nível pós-graduação.
19. Aprovado em 11 de novembro de 1974.
20. CAPES. *Estágio atual da pós-graduação e necessidades de treinamento de professores universitários em nível de pós-graduação*. Brasília, MEC-CAPES, 1975.
21. GTRU, *Relatório ...* p. 15.
22. *Ibidem*, p. 35.
23. *Ibidem*, p. 36-37.
24. *Ibidem*, p. 41-42.
25. Cf. Art. 1º, alínea a, do Decreto 63.343, de 1º de outubro de 1968.
26. A propósito dos inconvenientes de tal associação V.SANTOS, Roberto. "A formação de professores para o ensino superior". *VI Seminário de Assuntos Universitários*, Brasília, Conselho Federal de Educação, maio, 1973. Recentemente a CAPES tem assumido a mesma posição, incentivando e promovendo cursos de especialização e aperfeiçoamento para docentes de nível superior.
27. Os grifos a seguir foram por nós acrescentados.
28. Cf. Decreto-Lei 465/69 de 11 de fevereiro de 1969, publicado no D.O. de 12 de dezembro de 1969.
29. Cf. art. 3º do Decreto 67.350 de 6 de outubro de 1970, publicado no D.O. de 7 de outubro de 1970.
30. Cf. art. 5º, itens II, III, IV e V e tabela anexa, lei 6182/74.
31. *Ibidem*, art. 12.