

A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961)

The institutionalization of graduate study in Brazil: the first decade of CAPES (1951-1961)

La institucionalización del programa de posgrado en Brasil: la primera década de la Capes

Fernando César Ferreira Gouvêa, doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), professor adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da UFRRJ. Endereço: R. São Salvador, n° 38, ap. 407 – Flamengo. CEP: 22231-130 – Rio de Janeiro, RJ. Telefone: (21) 2556-3590. E-mail: gouveafcf@yahoo.com.br.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o primeiro decênio de existência da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que abarca o período de 1951 a 1960, situando a instituição no âmbito do aparelho estatal federal em um contexto histórico marcado pelo modelo nacional-desenvolvimentista. O caminho para o alcance desse objetivo tem como elementos essenciais a utilização de relatórios, correspondências, mensagens presidenciais e documentos legais articulados sob o signo da utilização de estratégias e táticas por indivíduos-coletivos que edificaram uma rede institucional que levou a Capes a um papel central na elaboração de políticas públicas educacionais no seio do Ministério da Educação. Tal centralidade teve como resultados a tentativa de construção de um sistema nacional de pós-graduação que se constitui em um legado a ser examinado no tempo presente.

Palavras-chave: História da Educação Brasileira. Ministério da Educação. Inep. Capes. 1951-1961.

Abstract

This paper has the objective of analyzing the first decade of the National Campaign for the Improvement of High Level Personnel (CAPES) that covers the period between the years 1951 and 1960. It places the CAPES institution within the apparatus of the federal government in a historic context marked by the nationalist-development model. The path to achieving this objective has as essential elements the utilization of reports, letters, presidential messages and legal documents articulated through strategies and tactics by individuals-collectives that have built an institutional network that led CAPES to take on a central role in the elaboration of public education policies within Ministry of Education. This centrality had as its result the attempt to build a national system of graduate study that constitutes a legacy to be studied now.

Keywords: Brazilian Education History. Ministry of Education. INEP. CAPES. 1951-1961.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la primera década de la existencia de la Campaña Nacional para la Mejora de la Enseñanza Superior (la actual Capes), que abarca el período de 1951 a 1960, ubicando a la institución en el ámbito del aparato estatal federal en un contexto histórico marcado por el modelo nacional-desarrollista. Para lograr esta meta son elementos esenciales el uso de informes, cartas, mensajes presidenciales y documentos legales articulados bajo el signo de la utilización de estrategias y tácticas por individuos colectivos que construyeron una red institucional que llevó la Capes a ocupar un papel central en la elaboración de políticas públicas de educación en el seno del Ministerio de Educación. Esto tuvo como resultados el intento de construir de un sistema nacional de posgrado que constituye un legado para ser examinado en el tiempo presente.

Palabras clave: Historia de la Educación Brasileña. Ministerio de Educación. Inep. Capes. 1951-1961.

Os anos 1950: o contexto de criação da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

O período abarcado por este estudo se refere aos 10 primeiros anos da Capes e se estende de 1951 a 1961, período marcado por um grande surto de desenvolvimento político-econômico-social do País, que constitui um pano de fundo de significativa importância para o entendimento e a contextualização do momento de criação dessa instituição.

A dinâmica dos anos 1950 pede o aprofundamento em duas dimensões distintas e complementares desse momento histórico: a primeira dimensão refere-se às formas próprias do processo de organização da sociedade articuladas e expressas na consolidação do Estado brasileiro, em uma tentativa de identificar que tipo de Estado concebeu e efetivou a Capes e a partir de que conjuntura de interesses e forças políticas; enquanto que a segunda dimensão objetiva situar as matrizes econômico-produtivas presentes no momento de criação da instituição que influenciaram o seu surgimento.

Ao longo desses anos, foram consolidados modelos de crescimento econômico pautados em uma industrialização acelerada, centrada no Poder Executivo, que desencadeou o crescimento do setor público e diversificou suas atividades internas, concretizando as exigências de uma sociedade urbano-industrial em expansão e acelerando as transformações institucionais, instaurando uma estrutura de poder mais adequada às tendências da nova configuração econômico-social.

Dentre as transformações sociais profundas desencadeadas pelo processo de industrialização, destaca-se a alteração progressiva da estrutura de poder que acabou por transformar uma administração pública ineficaz, mal preparada e corrupta em uma máquina político-administrativa centrada, principalmente, na eficiência. Entretanto, a despeito da necessária transformação, evidencia-se que a nova máquina estatal deparou com múltiplas dificuldades quando tentou neutralizar o patrimonialismo, o nepotismo e a dominação pessoal, históricos sustentáculos do comportamento social no Brasil.

O novo modelo de Estado passou a dispor de organizações, de técnicas e de pessoal (administrativo, burocrático, técnico e político) indispensáveis à execução das suas atividades, configurando-se “como aparelho estatal que aos poucos vai incorporando o pensamento tecnocrático e científico, para melhor desempenhar as suas funções” (IANNI, 1986, p. 19).

O Estado capitalista brasileiro deteve uma natureza modernizante, que se expressou de forma contraditória: a centralização da vida política e econômica e a disciplina submetida aos fatores produtivos nas mãos de uma ação estatal intervencionista conviveram com um caráter conservador presente no sistema político, a ser constantemente intermediado por fortes ideologias de Estado (populismo, desenvolvimentismo, nacionalismo).

Nesse contexto contraditório, que passou a conviver com os sérios problemas resultantes do rápido crescimento industrial, é que se inseriu a problemática questão educacional do País; medidas racionais e práticas foram demandadas para solucionar a inadequação do sistema educacional frente à nova ordem econômica e social emergente. Tal questão teve no intelectual Anísio Teixeira (1900-1971) um dos críticos mais atentos, pois entendia que o desenvolvimento nos diversos campos (econômico, político, social e cultural) não adviria – apenas – da prática de uma intervenção estatal na economia, mas sim de uma intervenção que procedesse às necessárias e prementes reformas no sistema nacional de ensino em uma perspectiva de adequação do processo educacional à nova etapa de desenvolvimento econômico. Teixeira (1956, p. 11) asseverou que todas as medidas racionais tomadas pelo Estado, com efeito contrário ao desejado, consubstanciaram

o espírito formal e burocrático de uma falsa técnica administrativa, concebida como uma ciência autônoma de organização e de meios, não distinguiu serviços de controle e fiscalização dos serviços de condução de atividades próprias autônomas como a educação [...] de modo que estes serviços passaram a ser regulados de forma idêntica aos da arrecadação de impostos ou fiscalização da legislação trabalhista.

A despeito de o Estado brasileiro ter atuado no sentido de tornar hegemônica a sua participação nos investimentos atinentes

à infraestrutura e nos projetos de consolidação do desenvolvimento econômico e social, sua ação governamental foi frágil no campo da tecnologia, não percebendo a importância econômica de uma necessária política de transferência de tecnologia para as empresas nacionais. Parte dessa estratégia se evidencia no fato de que, ao longo dos anos 1950, “a política científica e tecnológica de instituições como as universidades eram completamente desligadas da problemática mais imediata da acumulação de capital” (OLIVEIRA, 1977, p. 45).

Remonta aos anos 1920 a criação da primeira universidade no Brasil. A instituição foi intitulada Universidade do Rio de Janeiro, ainda em uma perspectiva de fusão de escolas superiores isoladas, eclipsando, portanto, o caráter de uma universidade, que não devia se constituir em uma mera reunião de escolas isoladas, ou seja, em um processo de reestruturação organizacional ancorada em uma direção que – por superposição – apenas referendasse e desse voz aos pleitos de cada uma das escolas em um simulacro de cooperação.

O modelo de universidade pensado por Teixeira não se enquadrava no implantado em 1920, por se tratar de uma formal junção de escolas isoladas, em uma perspectiva que, no máximo, criou uma pseudoestrutura universitária que, de maneira também formal, “cumprira” a legislação educacional prescrita. Pois mesmo o caráter de formação profissional não foi devidamente alcançado, posto que nossas escolas superiores voltadas para o passado, ensinando sobre o passado, desdenhavam o presente e tomavam a “velha” função de educar o homem para uma cultura geral e desinteressada (TEIXEIRA, 1968).

Quanto ao desenvolvimento da universidade no País, ressentese o intelectual da ausência de um processo organizado na constituição do sistema universitário, acentuando a falta de um planejamento que orientasse a estruturação e a construção de uma moderna universidade brasileira. Uma universidade baseada no ensino e na pesquisa, uma universidade plasmadora e consolidadora da cultura e da ciência nacionais, diretamente vinculada ao projeto nacional de desenvolvimento.

Tal processo sofreu inflexões nos anos 1950 como um dos frutos das mudanças no plano econômico com o advento do modelo nacional-desenvolvimentista. Diversas faculdades foram criadas, dando origem, posteriormente, às universidades; algumas universidades existentes tiveram as suas funções acadêmicas e tecnológicas alargadas até o início dos anos 1960, com a elaboração do projeto e a construção de um modelo de universidade moderna: a Universidade de Brasília.

Seguindo as trilhas desse raciocínio, cabe explicitar a ação governamental no período de 1951 a 1960: uma ação que apresenta uma relação direta entre o processo de modernização das instituições universitárias e a criação da própria Capes. Mais do que isso, ações imbricadas com a vida institucional da Capes em uma perspectiva de estabelecer encantos/desencantos, concordâncias/tensões e valores proclamados/valores reais no primeiro decênio da instituição. Valores proclamados (valores consensuais no campo do discurso) e valores reais (valores conflituosos no campo do cotidiano) que irão transparecer principalmente na concepção de ação estatal presente nos marcos regulatórios elaborados, que darão sustentação à política de formação de quadros superiores no Brasil (TEIXEIRA, 1962).

A legislação que “instituiu” e “consolidou” a Capes

Após a contextualização histórica do momento de gestação da Capes, uma breve análise da legislação que instituiu a Comissão Executiva (Decreto n° 29.741) e da legislação que consolidou a Campanha (Decreto n° 50.737) aparece como um espaço privilegiado, por possibilitar uma reflexão sobre os objetivos, as metas e os desafios propostos e ensejar, mesmo de forma indireta, uma acurada compreensão sobre a imbricação desses objetivos e dessas metas com as políticas públicas implementadas nos anos 1950 e 1960.

Neste artigo, os documentos legais estão sendo utilizados em uma perspectiva relacional e não unilateral. Utiliza-se a legislação para auxiliar o entendimento do que foi proposto à instituição no plano dos valores proclamados. Entende-se, pois, que a análise dos documentos apenas possibilita uma reflexão que não deve ignorar a participação dos

diversos atores e os diferentes interesses em pauta – fatos inerentes a qualquer instituição (GOUVÊA, 2001).

A Capes foi instituída pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. O referido decreto “institui” uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Teixeira foi convidado pelo ministro da Educação e Saúde da época, Ernesto Simões Filho, e assumiu o cargo de secretário geral da Comissão, que tinha seis meses como prazo para a instalação da Campanha. Prazo posteriormente dilatado para um ano pelo Decreto nº 30.286.

Em termos legais, a Capes nasceu como uma Comissão sob a presidência do ministro da Educação e da Saúde, tendo um secretário geral e contando com representantes das seguintes instituições públicas e privadas: Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), Fundação Getúlio Vargas, Banco do Brasil, Comissão Nacional de Assistência Técnica, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio e um representante do Ministério de Educação e Saúde.

A constituição da comissão foi um reflexo da política desenvolvimentista, ou seja, do consequente modelo de industrialização implantado no País, e reforçou, ainda, a postura assumida nos diversos documentos oficiais que enfatizaram a relação entre economia e educação, evidenciando a necessidade da formação de quadros de nível superior para suprir as lacunas determinadas por um novo ritmo de crescimento econômico.

A comissão teve na sua composição instituições diretamente ligadas à burocracia estatal, instituições públicas e privadas da área econômica, comissões que estabeleciam acordos de caráter internacional nas áreas técnica e científica e confederações que representavam a indústria e o comércio. A diversidade dessa composição é corolário da diversidade dos interesses políticos e econômicos em disputa em todos os campos.

O resgate desses embates desvela a dinâmica institucional que, diferentemente do entendimento proposto pelo senso comum, não “navegou” em um mar de consensos e concordâncias, mas em um processo de intensas discussões e na busca de hegemonia, que vão se consubstanciar na organização e na prática da própria instituição. No entender de Córdova, Gusso e Luna (1986, p. 17)

a ideia inspiradora da Campanha é nitidamente a dos cientistas que lutavam, desde os anos 20, pelo seu espaço na Universidade. Mas durante os debates da Comissão encarregada de programar a Campanha, tornaram-se fortes as divergências entre estes (que denomino grupo dos políticos) e os “pragmáticos”, apoiados pelos representantes das confederações empresariais.

Os “pragmáticos” tinham a sua atenção voltada para a falta de técnicos para atender ao plano governamental de reequipamento nacional; já os “políticos” enxergaram na Capes o ponto de partida para uma reforma global da universidade, ampliando suas condições de trabalho e, assim, possibilitando um avanço científico mais lento, porém, mais constante, menos casuístico e mais duradouro.

A atuação de Teixeira e de seus colaboradores, nesse longo processo de organização da Campanha, foi pautada pela mediação, devido à presença desses dois grupos antagônicos no centro das decisões: o grupo dos “pragmáticos” clamava por reformas mais imediatas e qualificação profissional; o grupo dos “políticos” postulava objetivos de médio e longo prazo e tinha uma preocupação quanto à produção científica nacional. Assim, “as diretrizes da CAPES nasceram de um compromisso entre essas duas tendências” (MENDONÇA, 1999, p. 3). Esse compromisso gerou, segundo Córdova, Gusso e Luna (1986, p.17), uma dinâmica de trabalho em que

não se esperaria um estudo completo da situação, em favor de ações mais “objetivas” e rápidas, tampouco se dirigiria a formação apenas para campos científicos, mas para pessoal de nível superior em geral, incluindo profissionais “altamente especializados [...]”.

O Decreto nº 29.741 – instituidor da Capes –, no que concerne aos objetivos, propunha “assegurar a existência de pessoal

especializado [...] e oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, oportunidade de aperfeiçoamento” (BRASIL, 1951, art. 2º). A consecução de tais objetivos implicava

promover o estudo das necessidades do País em matéria de pessoal especializado [...] mobilizar, em cooperação com instituições públicas e privadas competentes, os recursos existentes no País para oferecer oportunidades de treinamento [...] a realização de programas que se mostrarem indispensáveis para satisfazer as necessidades de treinamento [...] promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados (art.3º). As atividades da Campanha exigiriam um fundo especial para custeio [...] constituído por contribuições de entidades públicas e privadas, donativos, contribuições e legados de particulares [...], além do previsto no orçamento das diferentes esferas do poder público e rendas oriundas do serviços prestados pela própria CAPES (BRASIL, 1951, art. 2º).

O Decreto evidenciou a preocupação com a especialização, o aperfeiçoamento, o treinamento e a expansão dos centros que poderiam ensejar tais atividades e, também, com a escola pós-graduada, como uma das necessidades para o desenvolvimento nacional. Quanto aos recursos financeiros para a realização dessas medidas – apesar de todas as possibilidades aventadas pelo texto legal –, a Capes sempre teve um orçamento aquém das suas reais necessidades, fato plenamente comprovado pelos balanços apresentados nos relatórios de atividades da instituição. A ausência de verbas suficientes gerou uma dificuldade de implementar as políticas idealizadas e, conseqüentemente, tornou ainda mais complexa a missão da Capes em um momento histórico e econômico que exigia respostas rápidas e eficientes às novas demandas criadas.

O Decreto nº 50.737, que entendo como um momento de consolidação “legal”, subordinou a Capes “diretamente à Presidência da República” (BRASIL, 1961, art. 1º). Quanto a essa situação, considero interessante mencionar que o Boletim Informativo CAPES nº 106, de setembro de 1961 (p. 2), trouxe na íntegra o referido Decreto e o seguinte texto introdutório: “Em virtude do Decreto 50.737, de 7 de junho, a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior (CAPES), que estava subordinada ao Ministério da Educação e Cultura, foi

novamente ligada à Presidência da República”. O termo “novamente”, certamente, é uma referência ao momento inicial da Capes, que – enquanto aguardava uma ligação oficial com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), instituição escolhida pela própria Capes para seu órgão executor – teve as decisões iniciais tomadas no âmbito do gabinete da Presidência da República.

O referido Decreto trouxe como primeiro propósito da Capes “o estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a uma melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país [...]” (BRASIL, 1961, art. 2º, parte 1). A proposta de melhoria do trabalho nos centros universitários correspondeu a um objetivo que, desde os primeiros passos, sempre expressou uma preocupação da Capes e do próprio Anísio: a formação de docentes.

O raciocínio de Teixeira quanto à necessidade de oxigenação e de um esforço qualitativo no que tange às universidades brasileiras e o envio de graduados para a especialização no exterior apontavam que “por este modo, não somente se viria a concorrer para o aperfeiçoamento do ensino superior, mas, em verdade, também para ampliá-lo pois a solução importa em articular o ensino superior nacional com as universidades e centros de estudos superiores do estrangeiro” (CAPES, 1952, p. 23).

Outro ponto que merece ser ressaltado foi a extinção da Comissão. O seu lugar foi ocupado por um conselho consultivo que tinha a função de “apreciar o relatório das atividades e a prestação de contas do exercício anterior e aprovar os planos anuais de trabalho (BRASIL, 1961, art. 4º)”. O conselho consultivo, com pelo menos duas reuniões anuais, era composto por 11 membros – “todos de livre nomeação da Presidência da República” (Ibidem, art. 4º).

A Capes deixou de ter uma comissão e passou a ser uma campanha, que contava com um coordenador, um diretor executivo e um conselho consultivo. Tal transformação não foi imediata, pois somente em 24 de setembro de 1963 – mais de dois anos após a publicação do Decreto – houve a nomeação dos membros que ocupariam os cargos.

Uma primeira reflexão sobre esse Decreto evidencia que foi estabelecida como prioridade “a melhoria das condições de ensino e pesquisa dos centros universitários através, principalmente, de um investimento na qualificação de seus professores” (MENDONÇA; BRANDÃO, 1997, p.1) Tal perspectiva colaborou para o reforço da centralidade e urgência da pós-graduação, enquanto expressão de uma preocupação que estava contemplada no documento legal que instituiu a Capes em 1951, confirmando a utilização de uma estratégia que trazia o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, desde a década de 1950, vinculado à formação de um sistema que organizasse, divulgasse e irradiasse essa pós-graduação. O Decreto de 1961, agora analisado, reafirmou a questão da pós-graduação como um dos propósitos centrais da Capes e confirmou a relação entre o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior e as prioridades ditadas pelo desenvolvimento econômico e social do País.

A estrutura da Capes: programas e serviços

O Decreto nº 29.741, de 11 de julho 1951, estipulou um prazo – posteriormente dilatado – para que a Comissão apontasse “[...] a forma definitiva que deve ser dada a entidade [...]” (BRASIL, 1951, art. 7º). Portanto, coube à própria Capes a escolha do modelo estrutural que daria suporte ao trabalho a ser desenvolvido, reforçando o grau de autonomia conquistado pela instituição dentro do aparelho burocrático estatal e o seu comprovado prestígio junto às altas instâncias governamentais.

A Capes teve como estrutura inicial dois programas – Programa Universitário (Pgu) e o Programa dos Quadros Técnicos e Científicos (PQTC) – e três serviços: o Serviço de Bolsas de Estudo (SBE), o Serviço de Estatística e Documentação (SED) e a Seção de Administração (SA).

O Programa Universitário (Pgu) tinha como objetivo principal auxiliar o desenvolvimento das universidades e dos institutos de ensino superior. Segundo o Boletim Informativo CAPES (1963, p. 4), um setor “particularmente dedicado aos campos das Ciências Biológicas, Medicina e afins, Ciências Sociais e Matemáticas, e Humanidades

[...]”. O PgU executou “um plano de melhorias das condições de ensino e pesquisa nos Centros Universitários do país [...]” (BOLETIM INFORMATIVO CAPES, 1956, p. 4). O programa foi ao encontro dos anseios da comunidade científica que via na universidade um espaço privilegiado para a consolidação da pesquisa no Brasil.

A dinâmica utilizada pelo plano de melhorias incluiu, segundo o expresso no mesmo boletim, “a importação de professores, assistentes e técnicos estrangeiros para a ministração de cursos regulares ou de pós-graduação das respectivas especialidades, em colaboração com as cátedras brasileiras da mesma disciplina [...]” (1956, p. 4) Tal colaboração evidenciou a preocupação com a consolidação dos centros nacionais de pesquisa, após a partida dos professores estrangeiros, por meio do “intercâmbio universitário de professores e assistentes brasileiros para programas de cursos, pesquisas e formação de técnicos [...]” (Ibidem, p. 4-5).

O plano apontou, também, como responsabilidade do PgU, “o aperfeiçoamento de pessoal docente superior por meio de cursos e estágios no país e no estrangeiro [...], dando ênfase [...] ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos centros brasileiros de treinamento pós-graduado” (Ibidem, p. 4-5). A urgência da consolidação de um sistema de pós-graduação e a constituição de uma rede para tal empreendimento aparecem enredados no cerne do programa universitário e, novamente, expressam uma das razões para a existência da própria Capes.

O auxílio às universidades e aos institutos superiores, previsto nos planos do PgU, aconteceu via projetos. Segundo o Boletim Informativo CAPES (nº 23, outubro, 1954, p. 3), o PgU teve os seguintes tipos de projetos:

Centros Universitários - formados, na Universidade, por um professor contratado e um grupo de cinco ou seis assistentes brasileiros, recrutados em diferentes instituições de ensino superior no país, devendo cada Centro trabalhar com o mínimo possível de equipamento que lhe permita o treinamento dos próprios assistentes e o início dos trabalhos de pesquisa.

Núcleos Universitários - constituídos de um professor contratado, trabalhando em situação que lhe possibilite desenvolver o ensino e a

pesquisa da disciplina, embora sem os propósitos tão amplos de um Centro, e um ou mais assistentes que já se encontram na Universidade. Unidades de Trabalho Universitárias – tipos designativos dos Projetos destinados a contratar um professor brasileiro ou estrangeiro, para trabalhar em uma organização brasileira já existente, não propriamente em posição de chefia, mas complementando o trabalho do professor nacional ou estrangeiro já em função na Universidade. Missões Universitárias – compreendendo grupos de professores estrangeiros em ramos de especialidades correlatas para atuarem nas Universidades brasileiras.

O Programa dos Quadros Técnicos e Científicos (PQTC), segundo o Boletim Informativo CAPES (1963, p. 5), era um setor “[...] ao qual estão especialmente afetos os campos da Engenharia, Química, Arquitetura, Economia, Administração, Agronomia e Veterinária [...]”. O PQTC desenvolveu um trabalho que, de acordo com o Boletim Informativo CAPES (1956, p. 4), era baseado em três linhas principais:

levantamento das disponibilidades e necessidades do país em matéria de pessoal especializado de nível superior; levantamento dos centros de preparação e aperfeiçoamento pós-graduado existentes no país, com vistas à sua utilização para atendimento de nossas necessidades de especialização profissional, técnica, científica e cultural; preparação e aperfeiçoamento, no Brasil e no exterior, de especialistas de cuja falta se ressintam os quadros de pessoal do país.

O PQTC teve como tarefa a operacionalização dos levantamentos que eram essenciais para o pleno funcionamento do programa universitário, pois tais levantamentos tinham a função de sinalizar as deficiências dos quadros profissionais e científicos e revelar onde já existiam experiências em pós-graduação para que fossem avaliadas as suas bases e a contribuição que poderiam ofertar no suprimento das devidas carências de formação de pessoal especializado.

O Serviço de Bolsas de Estudo (SBE) era uma das mais importantes ferramentas de ação da Capes, pois tratava-se do instrumento mais eficaz e imediato no campo da especialização e do aperfeiçoamento dos quadros nacionais. O SBE planejava e administrava os programas gerais de bolsas da Campanha, empreendendo trabalhos relativos à divulgação de bolsas oferecidas por outras instituições

e à seleção de candidatos para essas instituições, além de reunir documentação para a constituição de informações sobre programas de bolsas de estudos e oportunidades de aperfeiçoamento no País e no exterior. A Capes possuía, segundo o Boletim Informativo CAPES (1956, p. 5), um sistema de bolsas de estudos que as dividia em três tipos:

TIPO A – Bôlsas de aperfeiçoamento, no país e, excepcionalmente, no estrangeiro, destinadas a jovens universitários recém-diplomados, que hajam revelado especiais aptidões durante o curso e que desejem prosseguir seus estudos através de cursos ou estágios, em nível de pós-graduação.

TIPO B – Bôlsas de aperfeiçoamento no país e no estrangeiro, destinadas a pessoal graduado já possuidor de tirocínio científico ou profissional, dedicado ao magistério superior, à pesquisa científica e à aplicação da ciência, ou à execução de obras e trabalhos em serviços públicos ou privados para os quais se exijam conhecimentos especializados mais avançados.

TIPO C – Auxílios extraordinários, concedidos em caráter excepcional e limitado, e destinados a suplementar bôlsas proporcionadas por outras organizações a candidatos cujos estudos interessem aos objetivos da CAPES, mas que não disponham de recursos próprios para cobrir despesas não previstas por aquelas bolsas.

A preocupação com o aperfeiçoamento e a formação do pessoal docente foi presença marcante nos objetivos explícitos no próprio texto relativo às bolsas dos tipos A e B. Tais modalidades de bolsas refletem, também, a atenção dispensada aos novos e promissores professores e pesquisadores. Uma renovação que teria como função trazer um novo alento à universidade e propiciar a mudança de relacionamento entre professores e alunos e de ambos com a própria estrutura universitária.

A Tabela 1 apresenta a variação anual do número de bolsas de estudo concedidas por todos os setores da Capes no período de 1953 a 1963, contribuindo para a compreensão do esforço empreendido, visto que as dotações orçamentárias destinadas à instituição sempre estiveram aquém das necessidades; e, a partir dos anos 1960, as verbas foram também corroídas pelo processo inflacionário.

Tabela 1. Bolsas de estudo

Ano	N° de Bolsas
1953	54
1954	194
1955	184
1956	273
1957	358
1958	363
1959	403
1960	485
1961	454
1962	441
1993	283
Total de Bolsas	3.492

Fonte: Boletim Informativo CAPES, n° 138/139, p. 90, maio/ jun. 1964.

O Serviço de Estatística e Documentação (SED) era responsável pela manutenção dos arquivos, dos cadastros e das estatísticas de tudo o que se relacionava ao ensino superior, às instituições que o ministravam e aos profissionais de nível superior no Brasil e no exterior. A organização da biblioteca da Capes e da documentação da Campanha, inclusive com a responsabilidade de organizar uma compilação de documentação nacional e estrangeira relativa ao ensino superior, bem como o fornecimento de dados estatísticos sobre matéria educacional a entidades e pessoas interessadas no assunto estavam, também, no rol de atividades do SED.

O Serviço de Estatística e Documentação, no entender de Córdova (1998, p. 44), tinha como incumbência

a realização de um levantamento geral da situação do ensino superior “civil– no país (com destaque para o ensino de Medicina, Farmácia, Odontologia e Enfermagem, de Engenharia, de Direito, de Filosofia, Ciências e Letras, de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais, de Agronomia e Veterinária); a organização [...] do arquivo geral de documentação e a biblioteca especializada; outra atividade importante era a revisão e a atualização de um fichário com o cadastro de universidades, escolas, cursos, cadeiras e professores; levantamento e atualização das despesas públicas com educação; levantamento do

movimento de exames vestibulares; organização e manutenção do calendário de Congressos, Conferências e reuniões para debate do ensino superior no país.

A Seção de Administração (SA) prestava o apoio logístico a todos os demais serviços e programas, sendo o setor responsável pelo expediente, pelo cuidado com o protocolo, pela organização do arquivo, pelo recebimento e pela expedição de correspondências. Além dessas funções, tinha a incumbência de coordenar o departamento de pessoal e tratar da aquisição de material, do orçamento e da contabilidade. Importantes tarefas que, realizadas a contento, contribuíram para que os gastos com a administração em 1963 fossem com apenas 12,4% do total das dotações orçamentárias destinadas à Capes. Feito invejável quando comparado com os 59,3% de 1952 e, mais ainda, considerando o processo inflacionário que atingiu patamares altíssimos em 1963 e que ocasionou um aumento de gastos com o setor administrativo e uma diminuição no número de bolsas (ver Tabela 1).

A análise da estrutura da Capes possibilita uma visão sobre a distribuição das verbas gerais da instituição pelos programas e serviços. Tais dados foram encontrados nos relatórios de atividades, porém, incompletos, por não trazerem as referidas informações no período anterior a 1957. Mesmo com lacunas, merecem uma observação atenta, haja vista que o montante de verbas para cada setor e as alterações ocorridas na distribuição dos recursos financeiros expressaram as mudanças de orientação no próprio projeto de ação institucional da Capes.

Tabela 2. Distribuição de recursos financeiros aos programas e serviços

Prog.	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
PgU	02	08	08		89	27	208	221	168	243	178
PQCT	02	08	12		26	28	66	58	45	30	30
SBE	03	69	72	184	89	122	168	167	172	242	268
SED	01	04	05		02	02		01			
Total	08	89	97	184	206	179	442	447	385	515	476

Fontes: Boletim Informativo CAPES, nºs 1, 23 e 38. Relatórios de atividades da Capes no período de 1953 a 1963. Total geral: 3.294 projetos executados.

Torna-se relevante tecer comentários sobre aspectos revelados pela Tabela 2. O primeiro deles refere-se ao equilíbrio, até 1957, das verbas destinadas ao PgU, ao PQTC e ao SBE, ocorrendo a partir daí uma sensível diferenciação desfavorável ao PQTC, em uma relação com a criação da Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (Cosupi) em 1960, mas já contando, em 1958, com gigantescas verbas para a execução de um trabalho semelhante ao realizado pelo PQTC.

O segundo ponto se refere à distribuição igualitária de verbas entre o PgU e o SBE até 1960, haja vista que no ano de 1961 as verbas destinadas ao SBE duplicaram frente às do PgU. Essa situação se apresenta como uma consequência do processo inflacionário que corroe as verbas direcionadas para a Capes em uma junção com a desvalorização da moeda nacional, acarretando a elevação dos gastos com bolsas no exterior que não era uma atribuição específica do SBE, mas que, de fato, era o setor com maior índice de utilização dessa modalidade de bolsa de estudo.

A dinâmica interna da Capes

Após a abordagem da legislação que “instituiu” (Decreto n° 29.741, de 1951) e “consolidou” (Decreto n° 50.737, de 1961) a Capes e o processo de estruturação da instituição, ressaltando seus programas e serviços, cabe entender como ocorreu a interação dos valores proclamados pela legislação e dos valores reais instalados nos diversos setores que se incumbiram de dinamizar a instituição. Tal perspectiva remete a uma análise da dinâmica interna da Capes e uma análise de depoimentos de alguns atores que participaram efetivamente do processo de sua construção institucional.

Os depoimentos de Almir de Castro e Celso Barroso Leite, diretores da instituição e conhecedores da sua dinâmica interna, possibilitam a afirmação de que Teixeira e seus colaboradores frente à Capes operaram uma inversão atinente aos objetivos contemplados pelo Decreto “instituidor” em relação ao Decreto “consolidador”, que, em grande parte, só referendou o que na prática já era uma realidade na dinâmica institucional da Capes.

A Campanha – que pelo Decreto de criação da Capes deveria ser instituída pela Comissão – é que, na verdade, comandou todo o percurso de concretização da Capes. O Boletim Informativo CAPES (nº 23, outubro, 1954, p. 1) informa que “sob os auspícios do Sr. Ministro da Educação e Cultura, Prof. Cândido Motta Filho, realizou-se o mês passado, na sede da CAPES, a VI Reunião da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, de que a Campanha é órgão executivo [...]”.

A notícia corrobora a posição assumida quanto ao comando da Capes, pois a Comissão – designada em novembro de 1951 – iniciou oficialmente os seus trabalhos em 1952, tendo em 1954 a sua VI reunião. Em um cálculo simples, que inclui os anos de 1952, 1953 e 1954, a Comissão só teve em média duas reuniões anuais, pouco para um grupo que deveria conformar uma Campanha de tamanha importância.

A compreensão da dinâmica interna da Capes passa pela análise dos depoimentos de Almir de Castro e de Celso Barroso Leite sobre o trabalho que desenvolveram na Capes. O espírito inventivo e incentivador de Teixeira aparece no depoimento de Almir de Castro como um estímulo às 15 universidades e um novo alento para que elas desenvolvessem projetos e estudos até então inusitados. Uma ação criativa e embrionária, mesmo sem muita disciplina, no próprio dizer de Castro (1977, p. 4-7), ao afirmar que

[...] na verdade, esta questão começou de uma maneira também um pouco selvagem, porque, na minha opinião, uma das maneiras de fazer uma coisa boa é começar fazendo mal, sem uma disciplina [...]. Tínhamos uma organização um pouco ad hoc. Não nos prendíamos muito a organização, a regras rígidas.

O depoimento de Leite ajuda a relativizar o entendimento quanto ao início “selvagem” e “sem disciplina” colocado por Castro. Leite (2000, p. 1) asseverou que “Almir era a maior autoridade da CAPES [...] O Almir de Castro era uma pessoa a quem a CAPES deve muito, ele era um tremendo administrador [...]”. Não obstante a questão disciplinar, a ação da Capes começou a dar novas feições ao treinamento e aperfeiçoamento de profissionais de nível superior para o preenchimento das necessidades do País nos anos 1950 e 1960, tempo

marcado pela política desenvolvimentista que tinha na educação um dos seus motores.

A preocupação da Capes com as Ciências Sociais é mais um aspecto que merece destaque no tocante às implicações e às mudanças que a criação da Campanha e a direção dada por Teixeira iriam operar. Castro (1977, p. 6), ao abordar as relações entre desenvolvimento e tecnologia, afirmou que

[...] nós (da CAPES) não achávamos que o desenvolvimento era uma coisa estanque, que se atendia apenas com tecnologia, com ciências básicas, etc. Sabíamos que há um contexto de implicação e interação de todas as coisas e por isso mesmo, atendíamos também áreas como Ciências Sociais, que era uma área abandonada. A CAPES foi a primeira agência do governo a se preocupar com Ciências Sociais [...].

Em um projeto de tal monta, a autonomia que tinha a Capes em relação à burocracia estatal aparece nos dois depoimentos. Leite (2000, p. 20), ao responder como funcionavam as Campanhas Extraordinárias, observou que

[...] achava muito curioso aquilo chamar Campanha, um termo assim, meio inovador, mas não entendia muito bem. Mas funcionou, foi um começo [...] a Campanha era uma ideia de fazer qualquer coisa desvinculada daquela estrutura [...]. A expressão “daquela estrutura”, certamente, representa a pesada burocracia estatal e a consequente lentidão para tomada de decisões que não podiam aguardar o desfilar interminável de papéis pelas mesas dos órgãos do poder.

Castro (1977, p. 7), ao analisar o processo de trabalho da Capes, incluiu, também, a questão da autonomia e afirmou que havia

[...] um status muito cômodo, muito flexível de trabalhar, porque nós éramos ao mesmo tempo ligados ao Ministério da Educação, que não se metia em nada conosco, e à Presidência da República. O fato de botar nos formulários “Presidência da República”, já dava um certo prestígio ao órgão[...] Tínhamos um esquema de normas que nos permitia não atendermos aquilo que achássemos não ser bom, apenas para constar, mas, na verdade, nós éramos suficientemente flexíveis para atender a tudo.

Com relação à interação com outras agências de fomento à pesquisa, Castro (1977, p. 10) asseverou, em um primeiro momento, que “a CAPES também tinha contatos bastante estreitos com o CNPq e com todos os órgãos ou representações de países que davam bolsas”. Mais à frente, ao responder especificamente sobre as relações com o CNPq, afirmou “que não eram relações institucionais. Eram relações que tinham sido derivadas, como acontece muito no Brasil, as relações de amizade entre mim e os dirigentes do CNPq (...)” (Ibidem, p. 11).

Castro, quando questionado sobre uma possível divisão de trabalhos, em caráter oficial, entre a Capes e o CNPq, foi taxativo ao afirmar que “nunca houve um entrosamento completo e uma articulação entre os dois órgãos” (Ibidem, p. 11). Conclui dizendo que havia duplicação. A reprodução da continuidade do parágrafo traz uma importante contribuição sobre a duplicação necessária, pois “[...] nós, com os conhecimentos que tínhamos, cada um, do que o outro órgão fazia, procurávamos evitar a duplicação, na medida que achávamos conveniente, porque às vezes não achávamos mesmo conveniente” (Ibidem, p. 11).

Castro definiu como um contato de troca de informações para orientação da política dos dois órgãos – ora pendendo para contatos estreitos, ora pendendo para a informalidade. Essa posição remete a um aprofundamento sobre a temática, visto que, desde o Decreto de sua criação, a Capes tinha na formação da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior a presença de um representante do CNPq. Tal fato sugere que deveria existir uma relação formal entre as duas instituições, porém o depoimento de Leite confirmou a situação de informalidade ao comentar que “às vezes o CNPq tinha uma pessoa que ele queria dar bolsa, mas já havia esgotado a quota, então a CAPES dava. Era uma coisa mais pessoal do que formal [...]” (LEITE, 2000, p. 4).

Apesar das críticas dos atores envolvidos e, certamente, dos olhares diferentes entre os quadros da Capes e do CNPq, o Boletim informativo da CAPES e os relatórios anuais da instituição trouxeram diversas matérias referentes ao CNPq e a parcerias entre as duas instituições, revelando uma relação de complementaridade de ações e não de exclusividade. Ambas tiveram um papel de destaque na

formação de quadros superiores oriundos das diferentes áreas do conhecimento no período histórico em tela.

O levantamento da história, das características e das necessidades das faculdades e das universidades brasileiras realizado pela Capes – o primeiro desse tipo realizado no Brasil – é tratado com relevância no depoimento, pois propiciou a oportunidade para a criação de um catálogo das instituições superiores que, constantemente atualizado pelo Boletim Informativo CAPES, serviria de ponto de orientação para a tomada de decisões da instituição quanto às ações a serem implementadas na distribuição de recursos para o campo da pós-graduação (GOUVÊA; MENDONÇA, 2006).

Considerações finais

A Capes – desde o momento de sua instituição – tinha como atribuição “promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamentos e estudos pós-graduados” (BRASIL, 1951a, art. 3º). Uma responsabilidade imensa frente às expectativas criadas e às necessidades do País. O comentário de Almir de Castro (apud CÓRDOVA, 1998, p. 60) quanto aos objetivos imediatos da Capes fornece a extensão exata da relevância dessa atribuição, ao afirmar que se tratava da “promoção de cursos de pós-graduação de todo tipo, sem cogitação imediata de sua ordenação e regulamentação [...]”. Quanto à ordenação e à regulamentação, esclareceu, no prosseguimento de suas observações, que “depois viriam, inclusive com decisiva participação, como membros do Conselho Federal de Educação, de professores vinculados direta ou indiretamente à CAPES” (Ibidem, p. 60).

Desse modo, a questão da diversidade dos cursos considerados de pós-graduação como estágio de aperfeiçoamento pós-graduado, curso pós-graduado (independentemente do tempo de duração e das exigências para ingresso para a conclusão), mestrado e doutorado (com exigências semelhantes às atuais) demonstra que, por mais óbvio que possa parecer, os cursos intitulados de pós-graduação apresentavam relação direta com a sua feitura após a realização da graduação. Tal observação se faz importante porque muitos projetos desenvolvidos

pela Capes e inseridos no item pós-graduação corresponderiam hoje a cursos de pós-graduação *lato sensu*, a especializações e alguns a atualizações de curto prazo.

À ideia de regulamentação dos cursos de pós-graduação foi acrescida a movimentação posterior no Conselho Federal de Educação (CFE), inclusive com a presença de conselheiros que tiveram ligações com a Capes. Tal perspectiva impele à conclusão de que, à época da instituição da Capes e durante boa parte de sua existência sob a gestão de Teixeira, não havia uma legislação específica para a pós-graduação e que o referido Conselho teve destacado papel na elaboração de medidas que organizassem e regulamentassem esse nível de ensino.

A ausência de uma legislação mais específica sobre a pós-graduação não anulou a contribuição da Capes para a institucionalização desse nível de ensino no Brasil. Institucionalização que não pode ser considerada, somente, como um fruto da elaboração de instrumentos legais. Dessa forma, o primeiro decênio da Capes – a gênese da instituição – preparou as bases para a funcionalidade concreta dos cursos de pós-graduação em meados dos anos 1960.

As afirmações que sustentam que a pós-graduação só foi institucionalizada após o golpe civil-militar de 1964 esquecem a existência de outra vertente da palavra institucionalização, que é “[...] dar caráter institucional a [...] tornar institucional [...] adquirir o caráter de instituição; tornar-se institucional [...]” (FERREIRA, 2010, p. 953). Essa vertente apresenta ligação direta com todo o trabalho desenvolvido pela Capes, com o apoio a todas as iniciativas voltadas para a pós-graduação e um intenso investimento nos Centros Nacionais de Aperfeiçoamento Pós-Graduado, dando um caráter institucional à pós-graduação no Brasil.

Recebido em 10/5/2011

Aprovado em 8/6/2011

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951**. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Lex: Coletânea de Legislação, Edição Federal, p. 324, 1951.

_____. **Relatório de Atividades do período de 1953 a 1963**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1963.

_____. **Decreto nº 50.737, de 07 de junho de 1961**. Organiza a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior prevista pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Lex: Coletânea de Legislação, Edição Federal, p. 596, 1961.

BOLETIM INFORMATIVO CAPES. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, n. 1, p. 3, dez. 1952.

_____. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, n. 23, p. 3, out. 1954.

_____. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, n. 38, p. 4, jan. 1956.

_____. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, n. 126/127, p. 1-126, maio/jun.1963.

_____. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, n. 138/139, p. 1-103, maio/ jun. 1964.

CAPES. **Documentos iniciais**, n. 1, ano 1, p. 1-45, mar. 1952.

CÓRDOVA, R. de A. **CAPES: origem, realizações, significações**. Brasília: Capes, v. 1, 1998.

CÓRDOVA, R. de A.; GUSSO, D. A.; LUNA, S. V. **A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro**. Brasília: UNESCO/CRESALC/MEC/Sesu/Capes, 1986.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010.

CASTRO, A. **Depoimento**. Projeto História da Ciência. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. CPDOC, 1977.

GOUVÊA, F. **Um percurso com os boletins da CAPES**: a contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da pós-graduação no Brasil. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2001, Rio de Janeiro.

GOUVÊA, F.; MENDONÇA, A. W. P. C. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da pós-graduação no Brasil: Um percurso com os boletins da CAPES. **Revista Perspectiva**, Florianópolis – publicação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), v. 24, n. 1, p. 111-132, 2006.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LEITE, C. B. **Depoimento** ao Grupo de Pesquisa de História da Educação da PUC-Rio, 2000.

MENDONÇA, A. W. P. C. **Anísio Teixeira**: um criador de instituições. Apresentação do livro Educação no Brasil de Anísio Teixeira. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

MENDONÇA, A. W. P. C.; BRANDÃO, Z. (Orgs.). **Por que não lemos Anísio Teixeira?** Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. São Paulo: Seleções Cebrap, p. 5-81, 1977.

TEIXEIRA, A. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 25, n. 63, p. 03-23, 1956.

_____. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 37, n. 86, p. 59-79, 1962.

_____. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 50, n. 111, p. 21-82, 1968.

Foto do Jardim de Lineu, pertencente ao Jardim Botânico de São Paulo, construído em 1929, inspirado no Jardim Botânico de Upsala (Suécia) e projetado pelo naturalista Frederico Hoehne, fundador do Instituto de Botânica. Ao fundo, encontram-se duas estufas, com estrutura em ferro e vidros curvos. Banco de fotos do Instituto de Botânica, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, São Paulo.





