

Mestrado profissional: proposta polêmica no Sistema Brasileiro de Pós-Graduação – o caso do planejamento regional e urbano

* UCM
ropiquet@terra.com.br

** UCM
jaaleal@gbl.com.br

*** UCM
denise@ucam-campos.br

Rosélia Piquet*

José Agostinho Anachoreta Leal**

Denise Cunha Tavares Terra***

Resumo

O texto pretende trazer ao debate as lacunas na formação pós-graduada brasileira que o mestrado profissional tem condições de preencher, com enfoque na área do planejamento regional e urbano. Nesta área, o papel dessa modalidade de curso poderá se tornar relevante, em decorrência da crescente demanda por pessoal qualificado gerada pela retomada das questões relacionadas ao desenvolvimento regional, do processo de descentralização administrativa e da entrada em vigor do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que vem exigindo um melhor aparelhamento das administrações públicas locais.

Palavras-chave: mestrado profissional; planejamento urbano e regional; qualificação profissional.

Abstract

The text discusses the gaps in Brazilian graduate degrees that the professional masters course can fulfill, with emphasis in the field of regional and urban planning. In this field, the role of this course modality becomes relevant due to matters related to regional development, administrative decentralization and the implementation of the *Estatuto da Cidade* (City Statute) and the *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Fiscal Responsibility Law), which require an improvement in the quality of local public administrations.

Keywords: professional master course; urban and regional planning; professional qualification.

Introdução

A proposta de implantação de cursos de mestrado voltados para a qualificação profissional, designados mestrados profissionais, encontra-se presente no sistema de pós-graduação brasileiro desde a sua concepção original, ainda nos anos 50. Contudo, sua implantação só veio a se efetivar a partir de 1995 com a Portaria nº 47 da Capes. A proposta, em lugar de uma aceitação tranqüila, contou desde logo com uma significativa rejeição da comunidade acadêmica e boa parte de professores e pesquisadores,

embora pouco conhecendo sobre as especificidades desses cursos, logo passa a tratá-los como cursos de “segunda linha”, capazes de desqualificar a nobreza inerente aos títulos emitidos pelos mestrados acadêmicos.

Assim, o texto debate o papel que essa modalidade de curso tem condições de preencher, enfocando a área do planejamento regional e urbano. Nessa, o papel do mestrado profissional poderá torna-se relevante em função do aumento da demanda por pessoal qualificado gerada pela retomada das questões relacionadas ao desenvolvimento regional, do processo de descentralização administrativa e da entrada em vigor do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O sistema de pós-graduação no País – uma síntese sobre sua origem

Na década de 50 começa a ser implantado o ensino de pós-graduação no Brasil. A proposta de montagem de um sistema capaz de corrigir as deficiências qualitativas e quantitativas na formação de quadros superiores emerge em um período de grande efervescência administrativa e institucional do País, pois se tratava, nos termos da época, de *reaparelhar* o Estado dotando-o de uma diversidade de órgãos e instrumentos que regulassem e permitissem a intervenção nos diferentes aspectos da vida nacional, que atravessava então profundas alterações em seu sistema produtivo e em sua estrutura social.

Assim, em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, da Presidência da República, é instituída uma Comissão para promover a *Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)*, que surge simultaneamente a outros órgãos e agências que tiveram e muitos deles ainda têm importante presença na vida nacional, tais como a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão Nacional de Alimentação, o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a estatal Companhia de Petróleo Brasileiro – Petrobras.

A Capes é implantada como *campanha* porque, segundo o diagnóstico do então ministro da Educação, Simões Filho, para corrigir a “deformidade congênita de nossa formação profissional, não seria adequada mais uma lei ou mais uma repartição pública, mas sim uma campanha, algo vivo que despertasse o interesse e a colaboração de todos” (CAPES, 1952, apud CORDOVA, 1996, p. 11).

Os dados do Censo de 1950 de fato tomaram evidentes grandes mudanças quando comparados aos de 1940, revelando uma acentuada transferência da mão-de-obra para os setores secundário e terciário da economia e um acelerado aumento da migração populacional do Nordeste para o Centro-Sul. O contingente de profissionais de nível superior correspondia a 0,7% da massa da população economicamente ativa, atingindo em valores absolutos 132.035 profissionais. Ainda segundo Simões Filho,

urgia estimular a expansão do Ensino Superior e fazê-lo segundo novos paradigmas de qualidade, pois não se dispunha de gente capacitada para os postos em que se exigem conhecimento e técnicas, indispensáveis ao tipo atual de sociedade, eminentemente industrial e técnico

e, ainda em sua opinião,

o primado das letras sobre as ciências, que foi um dos males de nossa formação cultural, precisa ser corrigido nas suas conseqüências atuais, sendo necessário promover a formação de especialistas como economistas, técnicos em finanças, estatísticos, pesquisadores sociais visando a obtenção de tripulações para novas unidades, não só de empreendimentos governamentais, como também da iniciativa privada.¹

¹ CAPES, 1952, apud CORDOVA, 1996, p. 11.

Em seu início, a Capes foi estruturada com apenas dois programas: o Programa Universitário visando ao desenvolvimento das universidades e institutos de ensino superior e o Programa de Quadros Técnicos e Científicos, para atender à demanda de pessoal de nível superior por parte dos meios profissionais e culturais do País.

Pelo exposto, vê-se que em sua origem, a capacitação de quadros profissionais mereceu a mesma atenção que a formação de quadros universitários. Foi nas décadas de 60 e, principalmente, na de 70, que essa orientação se altera e o governo brasileiro passa a investir maciçamente na formação de profissionais de maior poder multiplicador – os professores do ensino superior – para garantir a formação dos quadros de docentes e pesquisadores, essenciais para a expansão do próprio sistema e para a promoção da pesquisa científica e tecnológica no País.

A partir de então, o crescimento da pós-graduação no Brasil baseia-se em cursos de mestrado que, com raras exceções, se caracterizam predominantemente como o primeiro degrau para a qualificação acadêmico-científica necessária à carreira universitária, caracterizando-se também como etapa preliminar na obtenção do grau de doutor.

Contudo, passaram a surgir iniciativas de oferta de mestrados dirigidos à formação de profissionais, muitas vezes em resposta direta a demandas de agências e empresas, interessadas na qualificação de seus quadros e, a partir da década de 90, fatores relacionados com as profundas transformações observadas em nossa sociedade – globalização da economia, modernização dos sistemas de produção, aumento da competitividade – determinaram uma crescente demanda por profissionais com perfil de qualificação especializada e não voltada para a pesquisa acadêmica. Assim, e ainda segundo a Capes, em documento de 1995, a qualificação acadêmico-científica, ao contrário do que se pensava na década de 60, quando se instituiu a pós-graduação no Brasil, “não é mais suficiente para também assegurar a formação de pessoal de alta qualificação para atuar nas áreas profissionais, nos institutos tecnológicos e nos laboratórios industriais”.²

² Resolução nº 1/95 do Conselho Superior da Capes, com base no documento “Programa de Flexibilização do Modelo de Pós-Graduação”, senso estrito, em nível de mestrado.

Desse modo, observa-se que a proposta de implantação de cursos de mestrado voltados para a qualificação profissional, designados *mestrados profissionais*, que se efetiva em 1998, apenas ativou um grau de liberdade que estava latente no sistema desde sua concepção original. Entretanto, em lugar de uma aceitação tranqüila, a implantação dessa modalidade de curso contou, desde logo, com uma significativa rejeição da comunidade acadêmica.

Mas por que tanta polêmica em relação aos mestrados profissionais?

Durante muito tempo, e de certa forma, até os dias de hoje, o mestrado foi o título mais presente no cenário acadêmico brasileiro, e a maioria dos cursos eram e continuam sendo de mestrado. A associação exagerada do mestrado com o conhecimento e o mundo da academia, que ocorreu quando da implantação desses cursos no País, tornou problemática sua abertura para o mundo profissional. Ao trazer o mestrado profissional para o cenário de títulos acadêmicos, tornou-se evidente a falta de discussão substantiva não apenas sobre o mestrado profissional, mas sobre o mestrado em si. Se todo o sistema de pós-graduação brasileiro tivesse sido revisto simultaneamente, é provável que a introdução do mestrado profissional ocorresse de modo menos traumático.

Qual seria, então, a especificidade do mestrado profissional? A que projeto institucional ele pode ser associado? Sem pretender responder de forma conclusiva à questão de natureza tão complexa, a seguir são apresentados argumentos sobre essa polêmica.

De início, os mestrados profissionais foram vistos como cursos de *especialização com dissertação*, que teriam como objetivo último aumentar o “valor de mercado” desses cursos. Afora o fato de que algumas instituições de ensino superior tenham efetivamente buscado esse caminho, é possível, entretanto, estabelecer uma diferença que não se restrinja aos aspectos burocráticos da questão, mas sim à diferença conceitual entre os dois tipos de curso.

Os cursos de especialização possibilitam a verticalização do conhecimento em uma subárea específica, visando, uma qualificação circunscrita. O objeto de um curso de especialização é, portanto, o de ensinar técnicas. Já os mestrados profissionais podem ser vistos como cursos que, a partir de uma visão horizontal do saber consolidado em um campo disciplinar com as evidentes relações interdisciplinares, busca enfrentar problemas concretos, utilizando, de forma direcionada, o conhecimento existente para equacionar tais problemas. Seu objeto é a aplicação, em um campo profissional definido, de conhecimentos e métodos científicos atualizados (GAZZOLA, 2003).

Um segundo ponto de rejeição está relacionado à questão do acesso a recursos e a títulos, característica da formação social brasileira, sabidamente excludente e conservadora. Essa rejeição é gerada principalmente pelo receio de que o crescimento dessa nova vertente da pós-graduação *stricto sensu* – os mestrados profissionais venha a prejudicar o desenvolvimento da formação acadêmica tradicional (mestrado acadêmico e doutorado), acarretando a redução dos investimentos governamentais nessa realizados. Interessa, portanto, novamente discutir se, do ponto de vista conceitual, existe diferença substantiva entre os dois modelos de cursos de mestrado.

O mestrado tradicional, hoje denominado “acadêmico”, parece ter um objetivo consensual: buscar expor o mestrando à literatura científica da área, treiná-lo em atividades de pesquisa, buscando qualificá-lo para o magistério superior, sendo então geralmente seguido do doutorado. Das dissertações apresentadas, não é esperado que produzam conhecimento, mas sim que sejam um exercício estruturado de aprendizagem de início,

meio e fim incluindo, entre outros, o porquê da questão escolhida, o aprender a receber críticas, a ética da investigação e a sinceridade da dúvida.

Já o mestrado profissional, além do já indicado anteriormente, constitui basicamente uma oportunidade de maior aproximação entre os trabalhos conduzidos pela universidade e as demandas existentes no campo social e profissional. As dissertações, geralmente são voltadas à interpretação da prática, ao delineamento de linhas de ação, mas sempre a partir do conhecimento de conceitos e teorias e da discussão de idéias. Permitem uma oportunidade de maior aproximação entre os trabalhos conduzidos pelas universidades e as demandas existentes no campo social e profissional, proporcionando um encurtamento dos prazos entre a investigação e a sua aplicabilidade.

Seu objetivo é um direcionamento claro para encontrar o caminho da resposta a uma pergunta específica proposta pela área profissional ou identificada pela universidade, como algo que deva ser investigado naquela área. Assim entendido,

o mestrado profissional configura a viabilidade de a Universidade atuar de forma pró-ativa, usando os seus recursos para identificar áreas, problemas e impasses que se beneficiariam, e muito, do contato com o que é investigado na sua rotina (GAZZOLA, 2003).

É importante frisar que as duas modalidades de curso o mestrado acadêmico e o profissional estão sujeitas à mesma legislação que rege a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos pela Capes e devem apresentar padrões de qualidade equivalentes. O que deve ser perseguido é a garantia da qualidade e, nesse sentido, tanto os mestrados acadêmicos quanto os profissionais, embora cumprindo propostas diferenciadas de habilitação, devem assegurar formação de igual nível e qualidade.³

E, concluindo com as palavras de Pedro Mattos (1997)

se a academia se supõe credenciada, pela natureza do que produz, a falar ao mundo da empresa, do planejamento e da produção, é forçoso que aceite discutir formas alternativas de produzir conhecimento crítico com finalidades práticas que não o atendimento de suas próprias preocupações e polêmicas internas, ou a manutenção de suas tradições e instituições.

O planejamento urbano e regional e os mestrados profissionais

Segundo Carlos de Mattos (2001), pode-se afirmar que o planejamento

foi uma das idéias medulares que marcam as peculiaridades do século XX, na medida que (sic) foi a primeira ocasião ao longo da história da humanidade, na qual se generalizou a crença na qual o ser humano teria a plena capacidade para empreender e construir um futuro desenhado antecipadamente por ele.

³ Portaria Capes nº 80, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais, e publicada no *Diário Oficial* de 11/1/99, seção 1, pág. 14. E ainda o documento: "A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do Sistema de Avaliação às características desse segmento". Boletim de 13/12/2001.

No caso latino-americano, a difusão e auge do planejamento alcançaram sua máxima expressão na década de 60 chegando mesmo em certos âmbitos tecnocráticos e acadêmicos a se observar uma clara tendência a idealizar a capacidade do planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento econômico e social. À medida que as idéias relacionadas com o planejamento foram ganhando impulso, os diagnósticos começaram a destacar a importância dos problemas regionais e urbanos e a recomendar a necessidade de incorporar medidas capazes de enfrentá-los. Segundo essa concepção o Estado é visto como agente político e econômico capaz de conduzir projetos de desenvolvimento que resultassem, não apenas na expansão do produto e do emprego, mas que também buscassem superar desequilíbrios espaciais. O processo de planejamento foi durante esse tempo considerado uma *técnica* de aplicação de políticas.

À medida que a atividade ganhava corpo foi simultaneamente percebida a carência de pessoal qualificado e a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (Ilpes) constituíram-se nas instituições que realizaram esforços na formação de recursos humanos para apoiar e guiar os trabalhos de elaboração dos planos. Embora no início os programas de capacitação tenham sido assumidos pelas agências de desenvolvimento e estivessem dirigidos aos funcionários públicos envolvidos nas tarefas do planejamento, logo as universidades tomam a si a tarefa quando então começam a surgir os programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional na América Latina.

Nos anos 70, o planejamento assume um elevado grau de institucionalidade, porém de caráter centralizador. Foi quando também a capacitação de pessoal na área começa a ganhar impulso. Ao longo da década de 80 as novas tendências na dinâmica socioeconômica mundial, configurando um novo cenário com significativas diferenças em relação ao período do segundo pós-guerra, põem em cheque o planejamento. Em nosso País passa a ser recusado, posto que identificado com o autoritarismo, com o “olhar do burocrata”. Assim, com o enfraquecimento do Estado, o planejamento cai em descrédito e os programas de pós-graduação, montados para a formação de pessoal na área, gradualmente se transformam de fato em programas de *estudos* urbanos e regionais.

As transformações no papel do Estado, diminuindo sua face produtiva e a tendência à descentralização na implementação de políticas, tornando as instâncias subnacionais de governo atores mais relevantes na atuação do setor público, recolocam o papel do planejamento e, nele, a possibilidade de ainda identificarmos nossos cursos como voltados à formação de *planejadores*. Entretanto, essas mudanças trazem o desafio de responder à seguinte pergunta: qual o novo perfil do profissional de nossa área?

Nesse cenário caracterizado por diferentes dinâmicas sociais e distribuição do poder entre atores sociais, perdem o sentido as tentativas de ressuscitar as antigas concepções sobre planejamento. É evidente que a gestão e as políticas públicas são hoje radicalmente diferentes daquelas que imperavam na época do planejamento centralizado, o que por sua vez impõe desafios também diversos aos programas de formação de recursos humanos para a área.

Se antes os mestrados da área já poderiam ser vistos como cursos predominantemente voltados à prática profissional e não à reprodução

da estrutura acadêmica, hoje essa direção se afirma mais ainda. Sem dúvida o planejamento urbano e regional não se constitui em campo de conhecimento específico, mas sim em área de *aplicação* de conhecimento, razão pela qual nela atuam profissionais com as mais diversas formações acadêmicas, em convívio e troca de conhecimentos que tem se revelado rica.

Neste momento, em que o país dá sinais de recuperação econômica e quando novamente se volta a falar na premência de pensar o longo prazo, não seria também o momento ideal para se repensar a fundo o conteúdo dos programas formativos e de se redefinir o que neles se ensina? Sem dúvida o ensino do planejamento encontra-se em crise. Sejam os bem práticos e bem dentro do espírito da época: quem hoje banca o planejamento? Quem emprega ou empregará planejadores?

O ensino do planejamento urbano e regional vem se transformando, cabendo destacar os seguintes pontos: 1) a reprodução da estrutura acadêmica da área deixa de ser preenchida por egressos de doutorados de áreas afins – como Economia, Sociologia, Geografia e outras – e passa a ser garantida pelos doutorados implantados nos principais centros de ensino e pesquisa da própria área; 2) dentre os cinco programas de mestrados que receberam recomendação favorável pela Capes nos últimos anos, de um total de 11 cursos que hoje constituem a área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia, quatro encontram-se localizados em cidades do interior, indicando uma vertente ainda pouco conhecida e estudada, do tão discutido processo de descentralização do País; e 3) novos recortes temáticos e institucionais – com a maior entrada de universidades particulares e fundacionais na oferta de cursos *stricto sensu* começam a delinear a abertura de novos horizontes, indicando a necessidade de serem postas em discussão idéias e posições muitas vezes antagônicas.

É, portanto, em função do aumento da procura por pessoal qualificado gerada pela retomada das questões relacionadas ao desenvolvimento regional, do processo de descentralização administrativa e da entrada em vigor do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal que vêm exigindo um melhor aparelhamento das administrações públicas locais – que a demanda por profissionais qualificados, capacitados para atuar em prefeituras e órgãos públicos em geral, tem sido crescente.

Fica evidente que o ensino do planejamento no campo urbano e regional terá que assumir um caráter diferenciado entre as instituições de ensino, com vistas a atender às demandas locais. Sob essa perspectiva considera-se que os mestrados profissionais da área devam:

- conter em sua grade curricular, além das disciplinas de formação básica e metodológica comuns aos mestrados da área, disciplinas capazes de apoiar a análise e o diagnóstico dos problemas regionais e urbanos onde o curso se localiza;
- apresentar em suas linhas de pesquisa e projetos isolados parcerias com prefeituras, fundações, organizações não-governamentais e empresas, o que indicaria a relevância social do curso;
- contar com um centro de pesquisa capaz de elaborar pesquisas mais ágeis do que as rigorosamente acadêmicas, sendo exemplos: elaboração

de índices de custo de vida regional/local; avaliação de movimentos pendulares de passageiros entre cidades da região; análises sobre os orçamentos municipais; avaliação de programas locais de moradia popular; pesquisas de opinião em geral;

- garantir a formação plena de seu corpo discente – tanto para o exercício profissional quanto para o magistério;
- exigir a dissertação como trabalho de conclusão de curso, o que permite ao mestrando aplicar os novos conhecimentos adquiridos ao longo do curso com maior independência;
- valorizar a participação do corpo docente e discente em eventos não apenas organizados por instituições acadêmicas, mas também em eventos locais organizados por prefeituras, empresas, ONGs;
- manter acervo bibliográfico contendo, além dos textos acadêmicos, manuais e textos aplicados e, planos e projetos dos municípios que compõem a região;
- acompanhar a trajetória profissional dos egressos do curso, pelo menos nos três primeiros anos após seu término, como instrumento de reavaliação permanente da adequação da estrutura curricular do curso.

Pelo exposto, entende-se que o mestrado profissional merece ser visto como um acréscimo de qualidade ao sistema de pós-graduação *stricto sensu* vigente no País e não como uma modalidade competitiva aos cursos hoje existentes.

Referências

CÓRDOVA, Rogério de Andrade. A brisa dos anos 50: a origem da Capes. *Infocapes*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 9-20, abr./jun. 1996.

GAZZOLA, Ana Lúcia Almeida. *Considerações iniciais sobre os conceitos de mestrado profissional e de especialização*. Belo Horizonte: UFMG, 2003 (mimeo).

MATTOS, Carlos A. La Gestion Urbano-Regional en un Escenario Globalizado: nuevos retos para su enseñanza. In: IV ENCUESTRO DE POSGRADOS SOBRE DESARROLLO y POLÍTICAS TERRITORIALES y URBANAS de los PAÍSES del CONO SUR. *Anais do IV Encontro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Cono Sur*. Rio de Janeiro: Anpur, 2001. p. 21-54.

MATTOS, Pedro Lincoln. Dissertações não-acadêmicas em mestrados profissionais: isso é possível? *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba: Anpad, v. 1, n. 2, p. 153-173, maio/ago., 1997.