



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

ROGÉRIO BEZERRA DA SILVA

**A COMUNIDADE CIENTÍFICA, O GOVERNO E A AGENDA DE PESQUISA DA
UNIVERSIDADE**

CAMPINAS

2013



UNICAMP

NÚMERO: 296/2013

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

ROGÉRIO BEZERRA DA SILVA

**A COMUNIDADE CIENTÍFICA, O GOVERNO E A AGENDA DE PESQUISA DA
UNIVERSIDADE**

ORIENTADOR: PROF. DR. RENATO PEIXOTO DAGNINO

Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Política Científica e Tecnológica.

Este exemplar corresponde à versão final da Tese defendida pelo aluno Rogério Bezerra da Silva e orientado pelo Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino.

CAMPINAS

2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

Si38c Silva, Rogério Bezerra da, 1978-
A comunidade científica, o governo e a agenda de pesquisa da universidade /
Rogério Bezerra da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Renato Peixoto Dagnino.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Geociências.

1. Comunidade científica. 2. Ciência política - Política científica - Brasil. 3.
Universidades e faculdades - Pesquisa. I. Dagnino, Renato Peixoto, 1948-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The scientific community, government and university research agenda

Palavras-chave em inglês:

Scientific community

Science policy - Scientific policy - Brazil

Universities and colleges - Research

Área de concentração: Política Científica e Tecnológica

Titulação: Doutor em Política Científica e Tecnológica

Banca examinadora:

Renato Peixoto Dagnino [Orientador]

Marcos Bardosa de Oliveira

Erasmus José Gomes

Henrique Tahan Novaes

Rafael de Brito Dias

Data de defesa: 21-08-2013

Programa de Pós-Graduação: Política Científica e Tecnológica



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

AUTOR: Rogério Bezerra da Silva

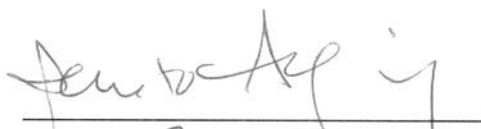
"A COMUNIDADE CIENTÍFICA, O GOVERNO E A AGENDA DE PESQUISA DA
UNIVERSIDADE".

ORIENTADOR: Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

Aprovado em: 21/08/2013

EXAMINADORES:

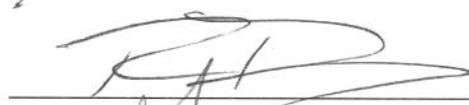
Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

 Presidente

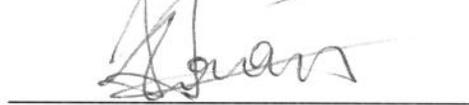
Prof. Dr. Marcos Barbosa de Oliveira



Prof. Dr. Rafael de Brito Dias



Prof. Dr. Henrique Tahan de Novaes



Prof. Dra. Erasmo José Gomes



Campinas, 21 de agosto de 2013

Aos meus pais, por terem mantido em
seus corações todas as condições que
me trouxeram até aqui.

*as palavras são apenas pedras postas
a atravessar a corrente de um rio, se
estão ali é para que possamos chegar
à outra margem, a outra margem é
que importa, (...) cada pessoa que lê
seja, ela, a sua própria margem, e que
seja sua, e apenas sua, a margem a
que terá que chegar,*

José Saramago (A Caverna)

Agradecimentos

Eis aqui algo que é um pouco de mim. Se posso apresentá-lo é porque nos passos do meu caminho me foi dado um pouco da vida daqueles que minha vida iluminam.

Ei-los em cada letra, presentes, minha mãe Maria, meu pai Manoel, o Amor de Valquiria, os irmãos Rodrigo, Reginaldo e Gabi, as sobrinhas Ellen e Isa, o padrasto Antônio e os tios Célia e Levi.

Este passo contou para orientá-lo com o amigo e orientador Renato. Sua precisão se deve também aos amigos Rafael, Henrique, Erasmo e Marcos Barbosa. Não haveria passo sem a presença da FAPESP.

Acompanharam o passo dado os amigos, Milena, Vanessa, Ednalva, Marcia, Lais, Peron, Carol, Ivo, Marcel, Tati e Ricardo.

E no caminho, encontrei Pedro, Ellen, Wanderley, André, Baixinho, Diego, Thiago, Rafaela, Juliano e Cascone.

Sigamos, pois a vida nos espera.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

**A COMUNIDADE CIENTÍFICA, O GOVERNO E A AGENDA DE PESQUISA DA
UNIVERSIDADE**

RESUMO

TESE DE DOUTORADO

Rogério Bezerra da Silva

Este trabalho trata da relação entre o governo e a comunidade científica no Brasil focando nos condicionantes da agenda de pesquisa da universidade. Sua hipótese é a de que o governo, ao aumentar o dispêndio para a pesquisa universitária, poderia estar limitando as autonomias – de gestão, financeira e de pesquisa – da universidade. Para evidenciar o comportamento político da comunidade científica e do governo no processo decisório das políticas públicas relacionadas à universidade e à C&T, o trabalho adota, no plano metodológico, o enfoque da Análise de Políticas. No plano analítico-conceitual, tem como referência os Estudos Sociais da C&T; o que permite classificar aquela relação segundo duas lógicas. A primeira é a da “política para a ciência”, onde o “para” indica que o propósito do governo seria fomentar a pesquisa sem interferir na definição do que deve ser pesquisado. A segunda lógica é a da “política da ciência”, em que o “da” igualaria a Política de C&T a outras políticas acerca das quais o governo, em função das demandas cognitivas que elas colocam, possui interesses específicos; e, por isso, privilegiaria as pesquisas cujos resultados podem alavancar outras políticas. O objetivo deste trabalho é entender como a agenda de pesquisa da universidade, condicionada pelos valores e interesses desses dois atores, é elaborada. Ele está organizado em cinco capítulos. O primeiro apresenta o referencial teórico-metodológico utilizado para analisar a relação entre esses dois atores. O segundo trata das noções de autonomia encontradas na literatura sobre o ensino superior latino-americano. Limitando o escopo dos Estudos Sociais da C&T, o foco do capítulo três é a autonomia da pesquisa universitária. O Capítulo quatro indica, através de informação secundária, como essa autonomia é condicionada por aquela relação. Em seguida, se analisa a partir de dados primários como essa relação se apresenta na Unicamp; a qual por ser atípica é especialmente adequada para reforçar os resultados mostrados no capítulo anterior. O trabalho conclui sugerindo, por um lado, que, mais do que incorporar à sua agenda de pesquisa as demandas, do governo e das empresas, colocadas pelas políticas públicas, a comunidade científica parece estar apenas declarando sua aderência a elas. E, assim, tentando manter sua legitimidade social para seguir acessando os fundos provenientes dos impostos que paga a população. Por outro, e contrariando os que entendem a autonomia da universidade como uma condição para sua adesão aos anseios dessa população, que a autonomia de pesquisa parece estar atuando num sentido oposto.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**THE SCIENTIFIC COMMUNITY, GOVERNMENT AND UNIVERSITY RESEARCH
AGENDA**

ABSTRACT

DOCTORAL THESIS

Rogério Bezerra da Silva

This thesis deals with the relationship between the government and the scientific community in Brazil focuses on the constraints of the research agenda of the university. Its hypothesis is that the government, to increase the spending to university research, may be limiting the autonomies - management, financial and research – of the university. To highlight the political behavior of the scientific community and the government into the decision-making process related to the higher education and the S&T policies, the work adopts, on the methodological level, the Policy Analysis. In addition, on the analytical and conceptual level it follows the S&T Studies approach; which allows classifying that behavior according to two logics. The first logic is named “policy for science”, where the “for” indicates that the purpose of government would be to promote research without interfering with the definition of what should be researched. The second, “policy of science” in where the “of the” means S&T Policy should be focused by government, as many other policies, depending on its contribution to fulfill cognitive demands. Which means that government should restrict its support to the research that would produce results that could leverage other public policies. The objective of this work is to understand how the university research agenda, conditioned by the values and interests of these two actors, is been formulated. The thesis comprises five chapters. The first, presents the theoretical and methodological frameworks used to analyze the relationship between the two actors. The second, is centered on the notions of autonomy found in the literature on higher education in Latin America. Using a line of inquiry pertaining to the S&T Studies, the next chapter focuses on one of these autonomies, the autonomy of research. Chapter IV indicates, through secondary information, how the relationship between the government and the scientific community conditions this autonomy is conditioned. Then, with the same purpose, it analyzes primary data concerning the State University of Campinas that is especially suitable to reinforce the results shown in the previous chapter. The thesis concludes by suggesting that the scientific community is not including into its research agenda the government and enterprises cognitive demands introduced into S&T Policy. On the contrary, it seems to be declaring their adherence to these demands just in order to maintain the social legitimacy that authorize it to access government funds. Secondly, and contrary to what is usually supported the work stress that research autonomy is not favoring the arrival of population concerns and demands to university research agenda

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. Foco do trabalho e precisões conceituais	1
2. Organização do trabalho	11
CAPÍTULO I - A RELAÇÃO COMUNIDADE CIENTÍFICA-GOVERNO NO BRASIL: O ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO E O REFERENCIAL ANALÍTICO-CONCEITUAL	15
1.1. Introdução	15
1.2. O enfoque metodológico da Análise de Políticas	16
1.3. Comunidade de política	20
1.4. Estado, governo, universidade e comunidade científica e o processo de tomada de decisão	24
1.5. Elementos do referencial analítico-conceitual dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia	29
1.5.1. A “política da ciência”	32
1.5.2. A “política para a ciência”	34
1.6. “Política da ciência” e “política para a ciência”: a relação entre comunidade científica e governo	35
1.6.1. “Política para a ciência”: a pesquisa independente	36
1.6.2. “Política para a ciência”: a pesquisa tributária ao governo	37
1.6.3. “Política da ciência”: a pesquisa não dissociada do governo	38
1.6.4. “Política da ciência”: a pesquisa subordinada ao governo	38
1.7. Conclusões parciais	39
CAPÍTULO II - A COMUNIDADE CIENTÍFICA E AS AUTONOMIAS DA UNIVERSIDADE	41
2.1. Introdução	41
2.2. O debate acerca da relação da universidade com o Estado	42

2.3. O conflito entre o governo e a comunidade científica.....	47
2.3.1. Governo: favorável à auto-suficiência financeira e à limitação da autonomia de gestão da universidade	48
2.3.2. Parcela da comunidade científica: a favor da diminuição da autonomia de pesquisa e favorável à pesquisa para outros atores sociais.....	49
2.3.3. Parcela da comunidade científica: contrária à auto-suficiência financeira e favorável à de gestão e de pesquisa	50
2.3.4. Parcela da comunidade científica: a universidade vista como subordinada ao modo de produção capitalista	51
2.4. Conclusões parciais	52
CAPÍTULO III – A AUTONOMIA DE PESQUISA DA UNIVERSIDADE.....	55
3.1. Introdução.....	55
3.2. Controle vs. autonomias financeira e de pesquisa.....	57
3.3. A pesquisa na universidade: entre a “política da ciência” e a “política para a ciência”.....	62
3.4. O ator comunidade científica como dominante no processo de tomada de decisão: a “política para a ciência” orienta a agenda de pesquisa.....	65
3.5. Conclusões parciais	69
CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO ENTRE COMUNIDADE CIENTÍFICA E GOVERNO E A AUTONOMIA DE PESQUISA: EVIDÊNCIAS SOBRE O BRASIL.....	71
4.1. Introdução.....	71
4.2. Avaliando as autonomias de gestão e financeira da universidade.....	71
4.3. Avaliando origem dos recursos financeiros aplicados na pesquisa universitária.....	76
4.4. A orientação dos recursos para a pesquisa universitária: “política da ciência” ou “política para a ciência”?.....	78
4.5. Avaliando a participação dos atores nas instâncias decisórias sobre a orientação da agenda de pesquisa da universidade	83
4.6. Conclusões parciais	87

CAPÍTULO V - A RELAÇÃO ENTRE COMUNIDADE CIENTÍFICA E GOVERNO E A AUTONOMIA DE PESQUISA: EVIDÊNCIAS SOBRE A UNICAMP	89
5.1. Introdução	89
5.2. Avaliando a origem dos recursos para pesquisa na Unicamp	90
5.3. Avaliando a orientação dos recursos para a pesquisa na Unicamp: “política da ciência” ou “política para a ciência”?	91
5.4. Avaliando as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa da Unicamp	93
5.4.1. Os marcos legais das universidades estaduais paulistas	94
5.4.2. A participação do atores na tomada de decisão sobre os programas de ciência e tecnologia de São Paulo	98
5.5. Conclusões parciais	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
BIBLIOGRAFIA.....	115

ÍNDICE DE ESQUEMAS, FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Esquema 2: Ator e sua influência na agenda de pesquisa	8
Esquema 4.6.1: Os professores-pesquisadores condicionam a demanda cognitiva do governo....	88
Esquema 5.5.1: A comunidade de pesquisa e sua influência nas demandas cognitivas do governo	108
Figura 1.5.1: Os modos de atuação do governo na agenda de pesquisa da universidade	31
Figura 1.6.1: As quatro categorias de relacionamento entre comunidade científica e governo na produção de conhecimento.....	35
Gráfico 3.4.1: Execução orçamentária do Governo Federal na subfunção ensino superior, entre os anos de 1999 e 2010 (em R\$ bilhões)	65
Gráfico 4.3.1: Execução financeira do FNDCT, entre os anos 2002 e 2010 (em R\$ milhões)	78
Quadro 1.4.1: Características das comunidades de política	22
Quadro 1.7.1: Elementos para a análise da relação comunidade de pesquisa e governo.....	38
Quadro 1: As autonomias da universidade pública brasileira	2
Quadro 2.3.1: Agendas dos atores e projetos políticos	47
Quadro 5.4.2.1: Participação dos atores nas instâncias de tomada de decisão e programas.....	105
Quadro 5.5.1: A relação comunidade científica e governo no Brasil	106
Tabela 4.4.1: Execução orçamentária do CNPq – período 2001 a 2009.....	79
Tabela 4.4.2: Execução orçamentária da FINEP – período 2003 a 2009.....	80
Tabela 4.4.3: Execução orçamentária da CAPES – no período 2004 a 2009	81
Tabela 4.4.4: Execução orçamentária do CNPq, FINEP e CAPES – período 2001 a 2009	82
Tabela 4.5.1: Participação dos atores nas instâncias decisórias do financiamento à pesquisa no Brasil (excluídas as FAPs)	87
Tabela 5.2.1: Fontes dos recursos aplicados em pesquisa pela Unicamp – no período 2000-2010	90
Tabela 5.3.1: Recursos aplicados segundo as lógicas da “política da ciência” e “política para a ciência” – período 2000-2010	92
Tabela 5.3.2: Categorização das fontes dos recursos de pesquisa da Unicamp - no período 2000-2010 (em %).....	93

LISTA DE SIGLAS

ADunicamp – Associação de Docentes da Unicamp
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNCTI – Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCITE – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
EI – Economia da Inovação
EUA – Estados Unidos da América
FAPs – Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNCET – Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado de São Paulo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IPEN - Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LDB – Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAF – Modelo de Autonomia Financeira
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MEC – Ministério da Educação
MP – Medida Provisória
NPC – New Production of Knowledge
PACTI – Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PCT – Política de Ciência e Tecnologia
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PINTEC – Pesquisas de Inovação Tecnológica
PIT – Programa de Investigação Tecnológica
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNCTI – Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SIPEX – Sistema de Informação de Pesquisa e Extensão
SNCTI – Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação
TH – Triple Helix
UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

1. Foco do trabalho e precisões conceituais

Para Leite (1997), Estado e universidade mantêm entre si uma relação de constante conflito. E, de acordo com Chauí (2003), é por ser uma instituição social reconhecida por sua autonomia que a universidade pode relacionar-se com o Estado, em particular, e com a sociedade de maneira conflituosa. Para essa autora, a “autonomia significa a vida da universidade”. Ou seja, “a possibilidade de realizar o conhecimento, e um conjunto de atividades, cuja finalidade, cuja necessidade, cuja utilidade é definida pela própria universidade” (Chauí, 2007. s/p).

Para Oliveira (1999. p. 54), se há algumas décadas “a questão da autonomia universitária não ia muito além de palavras de ordem de algumas minorias”, hoje ela não apenas promove a união de uma comunidade (a científica) como também tornou-se pauta dos meios de comunicação e está na agenda do governo, “até então seu grande adversário”. Como dito por Trigueiro (2010), a autonomia é, possivelmente, “o ponto nodal em que se engatam as discussões mais candentes e relevantes acerca da problemática da universidade” (p. 84).

Se considerada a autonomia como poder que possui a universidade para definir sua gestão e seu financiamento, ela, de acordo com Comparato (2009), não passaria de uma “farsa”. Pois, como dito por ele, o que se verifica é que “a universidade é tratada como se fosse uma simples fonte de gastos” (s/p). E essa “farsa” pode ser atribuída, como observado por Oliveira (1999. p. 54), ao fato do “sistema universitário brasileiro” ter surgido “como resultado de iniciativas diretas do Estado, o que marcou profundamente seu perfil institucional, estabelecendo limitações claras à sua capacidade de autogoverno”.

A análise da relação entre comunidade científica e governo no Brasil passa, como observado na bibliografia resenhada, pela questão da autonomia universitária. Ou, mais especificamente por suas autonomias: de gestão e financeira.

Além dessas duas autonomias, deve ser considerada uma terceira: a autonomia de pesquisa. Embora menos tratada na bibliografia ela é especialmente relevante para a realização deste trabalho. Pois, como dito por Chauí (2007), a universidade é autônoma se ela pode “definir não apenas as condições de sua gestão administrativa e financeira, mas também o conteúdo e a forma do ensino e da pesquisa” (s/p). O quadro 1 apresenta uma caracterização dos três tipos de autonomia que irão ser referidas recorrentemente ao longo do texto.

Quadro 1: As autonomias da universidade pública brasileira

Autonomia	Caracterização
Gestão	A gestão da universidade deve pautar-se por normas definidas internamente, distintas das demais instituições públicas, que assegurem sua capacidade de gerir seus recursos humanos e financeiros
Financeira	A autonomia de gestão (e de pesquisa) supõe que o financiamento das despesas da universidade (pessoal, infra-estrutura etc.) seja responsabilidade do Estado, garantindo, assim, que suas atividades se orientem segundo os interesses da sociedade que ele, teoricamente, representa
Pesquisa	As duas autonomias anteriores permitiriam que a universidade (ou a comunidade científica) produzisse conhecimento baseando-se em procedimentos científicos, como escolha de objetivos e métodos científicos, sobre objetos (ou temas) definidos por ela como relevantes. A autonomia de pesquisa está fundamentada na defesa da neutralidade da ciência; ou seja, fundamenta-se na ideia de que ciência é (e deve ser) destituída de valores e interesses

Fonte: Elaboração própria, a partir de resenha bibliográfica.

A discussão sobre as autonomias da universidade ganhou força no Brasil durante a ditadura militar, entre os anos de 1964 e 1985. Essas autonomias foram demandadas pela comunidade científica a fim de defender a universidade do autoritarismo desses governos (Cunha, 2000).

Um dos propósitos do movimento surgido na universidade para reivindicar sua autonomia, entendida então como um atributo que deveria existir em relação ao governo autoritário, era evitar as invasões dos campi universitários que ocorreram desde os primeiros dias da ditadura. Ao longo do processo de discussão acerca de como deveria ser dar essa autonomia, ela foi sendo entendida segundo a caracterização (de gestão, financeira e de pesquisa) apresentada.

Foi colocada no centro da discussão sobre as autonomias a ideia de que elas é que garantiriam à universidade se conectar-se de forma adequada com a sociedade (especialmente, à sua parcela mais pobre). O que seria em princípio uma contradição, dado seu caráter de instituição que faz parte da superestrutura político-ideológica do Estado¹ capitalista cuja finalidade é garantir o processo de acumulação do capital (O'Donnell, 2004). No entanto, o fato de que à universidade é facultado o mais alto grau de autonomia em relação ao Estado (e ao capital) dentre as instituições públicas, ela é vista como um lugar onde o pensamento crítico poderia se desenvolver. Essas autonomias são então entendidas como uma condição para que a

¹Adota-se neste trabalho a noção de que o Estado deve ser assimilado à estrutura material, legal e humana (burocracia) que, numa democracia é ocupada por uma coalizão política que, ao ser eleita e se tornar governo, ocupa um dos seus três poderes, o executivo.

universidade possa orientar suas atividades de docência, pesquisa e extensão para atender as classes subalternas.

Dentre as autonomias da universidade, a de pesquisa é a que vem sendo menos analisada pela academia. E é essa autonomia em relação ao governo (e à sociedade de forma geral) que vai possibilitar à comunidade científica definir a agenda de pesquisa da universidade.

A agenda de pesquisa representa o “mapa” do poder na universidade e, ao mesmo tempo, o “mapa” da alocação de recursos para pesquisa. Ela é conformada mediante um processo liderado pelos professores mais prestigiados de cada área de conhecimento que vão escolhendo objetos (ou temas) de pesquisa que consideram merecedores de atenção das suas equipes de colegas e estudantes. Ela é a expressão da correlação de forças entre os professores, áreas de conhecimento e grupos de pesquisa.

Mais do que no ambiente interno à universidade, essa correlação de forças vai ocorrer de forma mais intensa nos ambientes externos a ela, especialmente entre professores-pesquisadores e governo, haja vista que é ele o responsável pela quase totalidade dos recursos alocados para as pesquisas nas universidades públicas brasileiras; e, em geral, inclusive, nas universidades dos países avançados.

Para se ter uma ideia da importância do governo para as pesquisas da universidade, entre 2000 e 2010, dos recursos totais aplicados em pesquisa pela Unicamp, uma das mais prestigiadas do País, 92% foram de origem pública (agências de apoio à pesquisa², administração direta e empresas estatais) e apenas 4% foram provenientes de empresas privadas (SIPEX-Unicamp, 2012), o que significa cerca de 0,02% dos recursos totais (orçamentários e extra-orçamentários) aplicados na universidade³.

Essa correlação de forças incide não somente nos recursos a serem aplicados, mas também pelos programas ou linhas de pesquisa em que eles devem ser alocados. Ou seja, não somente pelo quanto a universidade vai receber do governo, como também pelo como ele vai ser aplicado; isto é, quais pesquisas devem ser priorizadas.

² Usa-se o termo agências de apoio à pesquisa neste trabalho para referir à CAPES, CNPq, FINEP e FAPs. Elas podem responder a uma ou outra lógica de atuação do governo na agenda de pesquisa da universidade: podem fomentar as pesquisas da universidade, atuando segundo a lógica da “política para a ciência”; ou responsáveis por fazer com que a universidade atenda as demandas cognitivas do governo, ao atuarem na lógica da “política da ciência”.

³ A esse respeito, cabe destacar que nos EUA, à semelhança do que ocorre em outros países avançados, do gasto total das empresas com P&D apenas 1% são contratados com as universidades (Dagnino, 2007b).

A depender de como se apresenta essa correlação de forças, o governo pode lograr inserir na agenda de pesquisa da universidade suas demandas cognitivas; isto é, o conjunto de problemas, inerentes à sua capacidade de governar ou às necessidades apresentadas pela sociedade, que os que governam identificam como merecedores de sua atenção e que podem demandar pesquisas para sua resolução. Assim, a agenda de pesquisa é a expressão da autonomia de pesquisa existente no interior da universidade e em relação ao governo.

O que motivou a realização deste trabalho sobre a relação entre comunidade científica e governo na definição da agenda de pesquisa da universidade, foi a analisar as implicações sobre a autonomia de pesquisa o considerável aumento do dispêndio governamental na universidade pública.

Como destacado nos títulos de duas notícias, “MEC ampliou em 34% o volume de recursos repassados para as instituições federais de ensino superior (IFES) de 2004 para 2005”⁴ e “Dados do MEC mostram que o país investe 6,7 vezes mais nos universitários do que nos estudantes da educação básica”⁵, houve um aumento do dispêndio do Governo Federal para o ensino superior.

O Jornal da Ciência, de 14 de fevereiro de 2005, destaca que:

Segundo estimativa feita pelos pesquisadores Simon Schwartzman (ex-presidente do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e Claudio de Moura Castro (ex-chefe de divisão de programas sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento), passarão de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 8,3 bilhões os gastos federais com o ensino superior, excluindo as aposentadorias. Um salto de 31%.⁶

Dados mais recentes mostram que, entre 2006 e 2010, o Governo Federal aumentou de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 16,5 bilhões seu dispêndio anual com o ensino superior⁷.

No bojo desse movimento, vem aumentado também o dispêndio para a pesquisa universitária. Notícia publicada em 2007, no Jornal da Ciência⁸, destacava que naquele ano R\$

⁴ Fonte: Ministério da Educação. Publicado em: <http://noticias.universia.com.br/vida-universitaria/noticia/2005/03/02/489027/mec-aumenta-em-34-repasses-universidades-federais.html>. Acessado em: janeiro de 2009.

⁵ Fonte: Portal G1. Publicado em: <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL843583-5604,00-GASTO+COM+ENSINO+SUPERIOR+E+VEZES+MAIOR+DO+QUE+COM+EDUCACAO+BASICA.html>. Acessado em: janeiro de 2009.

⁶ Fonte: Jornal da Ciência. Publicado em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=25403>. Acessado em: janeiro de 2009.

⁷ Fonte: Tribunal de Contas da União. Publicado em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/fichas/Ficha%206.4_cor.pdf. Acessado em: novembro de 2012.

461 milhões, sendo R\$ 361 milhões oriundos da FINEP e R\$ 100 milhões do CNPq, seriam aplicados pelo Governo Federal, por meio de editais, em “projetos em todas as áreas das ciências e também nas áreas de agricultura familiar, saúde, energia, TV digital, micro e pequenas empresas, bem como, os sistemas estaduais de CT&I”.

Segundo dados do MCTI⁹, os dispêndios de recursos públicos, somados os da União com os dos estados, para a P&D em instituições de ensino superior passaram de R\$ 6,7 bilhões, em 2006, para R\$ 13 bilhões, em 2010. Considerando somente os repasses aplicados em “pesquisas orientadas” (segundo denominação do MCTI, são aquelas pesquisas com objetivo particular, como agricultura, defesa, energia e saúde), houve uma elevação de R\$ 2,5 bilhões, em 2006, para R\$ 4,2 bilhões, em 2010.

E, segundo os Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia do MCTI¹⁰, os dispêndios das Unidades da Federação (dos estados) para as instituições de ensino superior aplicarem em P&D tiveram uma elevação de R\$ 2 bilhões para R\$ 4,5 bilhões entre 2006 e 2010.

A hipótese deste trabalho é de que esse aumento do dispêndio pode estar sendo acompanhado por uma maior interferência do governo nas autonomias da universidade pública brasileira, especialmente na de pesquisa, levando-a a incorporar em sua agenda de pesquisa suas demandas cognitivas.

Para Chauí (2003. p.7), essa interferência, independentemente dos recursos alocados à universidade, já estaria aumentando. Segundo ela, “a heteronomia da universidade é visível a olho nu: o aumento insano de horas/aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios etc.”. Oliveira e Catani (2012. p. 155) parecem endossar essa opinião quando apontam que “a universidade é uma instituição que integra cada vez mais a estrutura de poder social, vinculando-se a projetos de governo e/ou de desenvolvimento econômico e social”.

Como observado por Trindade (2000. p. 125), o governo pode estar atuando não apenas nas autonomias de gestão e financeira da universidade, como também na de pesquisa. Segundo ele, na atualidade “seria ingênuo acreditar que o sistema científico se organiza e se desenvolve de

⁸ Fonte: Jornal da Ciência. Publicado em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=49212>. Acessado em: janeiro de 2009.

⁹ Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Disponível em: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9134/Brasil_Dispendios_publicos_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_por_objetivo_socioeconomico.html. Acessado em: janeiro de 2011.

¹⁰ <http://www.usp.br/imprensa/?p=25237>

forma autônoma. O ideal da auto-organização da ciência confronta-se quotidianamente com as injunções das políticas científicas dos governos e pelo alto custo de sua realização”.

Para dar conta de seu objetivo, o trabalho adota o enfoque metodológico da Análise de Políticas. É devido a esse enfoque se ater a “elementos de caráter político-ideológico atinentes aos atores, às redes que eles conformam e aos ambientes em que se verificam as atividades abarcadas pela política” (Dagnino e Dias, 2007. p. 383-384) que ele será utilizado neste trabalho.

Pouca atenção vem sendo dada à análise do comportamento da comunidade científica e do governo, enquanto atores políticos, no processo de tomada de decisões sobre a universidade pública brasileira. E muitos estudos sequer percebem, nesse processo, a comunidade científica como ator político influente.

A comunidade científica, que é comumente considerada como sendo conformada por atores “que compartilham valores e atitudes científicas, e que se relacionam por meio das instituições científicas a que pertencem” (Schwartzman, 2001. p. 23), atua no processo decisório para fazer com que seus interesses políticos (tanto de *politics* quanto de *policy*) sejam inseridos na agenda do governo e por ele atendidas.

Ao buscar inserir seus interesses políticos na agenda do governo, esses atores se comportam como uma comunidade de política (*policy community*) na tomada de decisão sobre as políticas públicas que envolvem a universidade, incluindo aqui a Política de C&T. Como uma comunidade de política, a comunidade científica estabelece em seu interior relações estáveis, com uma interdependência forte e com um grau importante de isolamento de seus membros em relação a atores externos.

O governo é uma coalizão política que ocupa um dos três poderes do Estado, o executivo. Ele é responsável por dar conta das necessidades da sociedade como um todo ou de suas próprias (Roth Deubel, 2006). O governo é responsável por conciliar interesses particulares, ou por reunir a maior soma possível de forças sociais (Senellart, 2006), para fazer com que as decisões tomadas por ele (sozinho ou em acordo com os demais atores sociais), e que são normalmente emitidas como regras legais, sejam aceitas pela sociedade (O’Donnell, 2004).

É marcante nos debates sobre a relação da comunidade científica com o governo a percepção de que ele, desde a década de 1960, vem pressionando a universidade a se tornar mais aderente às suas demandas cognitivas, para que ela contribua para implementar sua agenda de governo, e não apenas auto-suficiente financeiramente e menos autogerida. Isso ocorre ao mesmo

tempo em que a comunidade científica luta para manter o governo como fomentador de suas atividades, sem que ele venha a interferir em suas autonomias de gestão e de pesquisa.

Adotando os estudos de Salomon (1974), a relação entre universidade e governo no que concerne à pesquisa por ela produzida pode ser analisada considerando-se duas lógicas: a primeira é a da “política para a ciência”, em que a palavra “para” indica que o propósito do governo, neste caso, é fomentar a ciência (e a tecnologia) para que ela se desenvolva.

Nessa lógica, o governo atua mediante políticas públicas e do aporte de recursos que as materializam como fomentador do desenvolvimento do conhecimento, sem que exista o propósito de que isto venha a atender suas próprias demandas cognitivas ou a beneficiar diretamente a sociedade (ou algum dos atores sociais que a compõem). E, por extensão, sem que tenha expectativa de que aumente a probabilidade de que sua agenda de governo venha a ser mais bem implementada caso ele fomente a pesquisa da universidade. Ou de que os conhecimentos por ele demandados sejam desenvolvidos ou proporcionados pela universidade.

A segunda lógica é a da “política da ciência”, em que a palavra “da” iguala a PCT a outras políticas públicas acerca das quais o governo possui um interesse específico e mais ou menos imediato. Nesta lógica, ele atua como demandante de pesquisa.

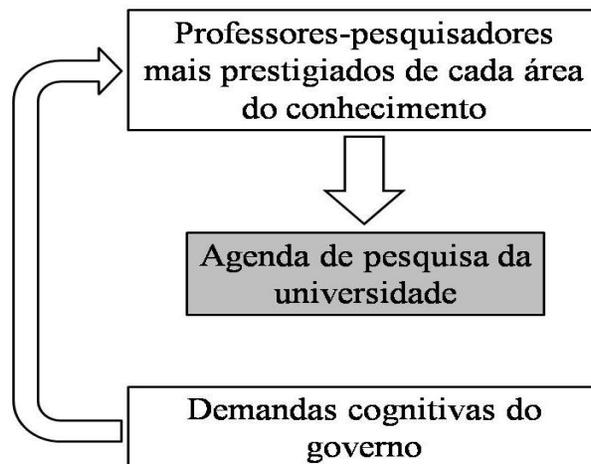
Essa segunda lógica indica que o propósito do governo é alocar recursos para que a ciência (e a tecnologia) se desenvolva de maneira a aumentar, diretamente, a probabilidade de que outras políticas públicas alcancem seus objetivos. O caráter da “política da ciência” é, então, de política-meio. Há, neste caso, uma expectativa de que o conhecimento científico (e tecnológico) alavancado pela “política da ciência”, que funciona aqui como uma política-meio, torne mais eficiente ou eficaz a implementação de políticas-fim, cujo êxito interessa ao governo. E, de novo por extensão, há aqui a expectativa do governo de que o conhecimento por ele demandado venha a ser desenvolvido pela universidade. O governo deve ser entendido, neste caso, como um demandante do conhecimento cuja produção é financiada por ele.

O governo, nessa segunda lógica, tendo por base a sua agenda de governo, gera sua própria demanda por pesquisa. E, por ter a possibilidade de alocar recursos para tanto, busca fazer com que o componente cognitivo dos problemas de sua agenda de governo seja assumido pela universidade mediante à incorporação do mesmo à agenda de pesquisa desta. Obedecida esta lógica, os resultados da pesquisa produzidos pela universidade seriam fundamentais para que o governo possa implementar sua agenda de governo.

O governo, na primeira lógica, atuaria como simples fomentador da pesquisa da universidade que, nesse caso, tem seu objeto definido pelos professores-pesquisadores mais prestigiados de cada área do conhecimento. Esta lógica coloca a PCT muito próximo a políticas-fim, como a da saúde ou da educação, por exemplo, cujo objetivo seria proporcionar aos cidadãos condições materiais ou imateriais para que vivam melhor ou se realizem como seres humanos. Nesse sentido, e para que fique claro, a “política para a ciência”, se assemelharia a políticas-fim, que poderiam, analogamente, ser entendidas como políticas “para” a saúde ou “para” a educação da população.

Na lógica da “política da ciência”, o governo atuaria no sentido de fazer com que suas demandas cognitivas, que são derivadas de sua agenda de governo, sejam inseridas na agenda de pesquisa da universidade. Entre governo e comunidade científica há um processo de coesão e coerção ¹¹ que leva os professores-pesquisadores a incorporar à agenda de pesquisa da universidade as demandas cognitivas do governo. Para que isso ocorra o governo deve possuir poder de interlocução, expressão e convencimento, só possível de obter caso possua em seu interior funcionários familiarizados com assuntos de C&T; como acontece com os assessores científicos da presidência de alguns países capitalistas avançados.

Esquema 2: Ator e sua influência na agenda de pesquisa



Fonte: Elaboração própria, a partir das proposições de Salomon (1974).

¹¹ A coesão expressa um caráter associativo, que cria afinidade e solidariedade. Já a coerção remete a norma como uma construção impositiva (Sell, 2009).

As duas lógicas indicam que a agenda de pesquisa da universidade está orientada diretamente pelos próprios professores-pesquisadores ou pelas demandas cognitivas do governo, quando estas são inseridas naquela, como mostra o esquema 2. Porque, em última instância, são os professores-pesquisadores que “codificam” demandas cognitivas em objetos a serem pesquisados. Se a atuação do governo limita as autonomias da universidade, o ideal de auto-organização da mesma se confronta cotidianamente com as injunções colocadas pelas políticas do governo.

Nos anos de 1960, a comunidade científica considerava uma ameaça ao caráter público da universidade qualquer limitação de suas autonomias. A interferência externa, sobretudo dos militares, do capital, ou do “imperialismo”, na gestão, no financiamento e na pesquisa era vista como um obstáculo a sua aproximação com a sociedade (Leher, 2003).

Ao contrário do que a comunidade científica acreditava, essa ameaça sobre as autonomias de gestão e financeira não se concretizou. Foi na pesquisa, um dos “três pés da universidade”, onde essa ameaça se materializou. Talvez seja no âmbito da pesquisa onde essa aproximação tem se mostrado mais difícil.

Essa ameaça foi se concretizando à medida que, por um lado, se expandia o ensino de pós-graduação e com ela as atividades de pesquisa. E, por outro, o discurso de que “a ciência, a tecnologia e a inovação são importantes motores da transformação econômica e social dos países” (Rezende, 2010. s/p) ia sendo internalizado pela comunidade científica, difundindo no interior da universidade até ancorar-se na agenda da pesquisa universitária. A leitura dessa colocação genérica a reduziu à noção de que a universidade pública deveria estar conectada aos interesses das empresas.

A atividade de pesquisa na universidade periférica espelha e sofre o impacto do conhecimento que é desenvolvido nos países de capitalismo avançado. Isso ocorre, basicamente, por três motivos. O primeiro é devido que a pesquisa é uma atividade (ou função) que se institucionalizou na universidade brasileira há apenas cerca de trinta anos. O fato de que ela surge em uma universidade que ainda não estava relativamente consolidada faz com que ela tenda a reproduzir o que ocorre nos países avançados.

O segundo motivo tem a ver com o fato das primeiras gerações que estavam no comando das universidades terem se formado nas instituições dos países avançados. O que levou-os a reproduzir aqui as pesquisas que lá desenvolviam. E, o terceiro, mais abrangente, a que “o

capitalismo periférico engendra um mimetismo cultural” em relação aos países avançados, o que leva a que se reproduzam aqui as práticas lá concebidas (Furtado, 1974, p.45).

Outro aspecto é importante para entender as características que assume nossa pesquisa universitária. Na fase mais recente do processo de implantação da atividade de pesquisa no Brasil ocorreu uma supremacia da ideologia neoliberal, o que reforçou a aproximação entre universidade e empresa. A comunidade científica, ou um dos seus segmentos, começou a internalizar na universidade o discurso de que o importante para o País seria pautar sua pesquisa segundo o que ele entende serem os interesses da empresa.

Mas, como busca mostrar este trabalho, na realidade não foi o governo que introduziu esse direcionamento para a agenda de pesquisa da universidade e, nem mesmo, a empresa. As empresas brasileiras nunca demonstraram interesse pela pesquisa como condição para sua competitividade. Essa nunca foi a norma de conduta da empresa brasileira. Coisa que, é necessário enfatizar, tampouco ocorre no caso dos países de capitalismo avançado.

Esse foi um discurso elaborado e veiculado pela própria comunidade científica. Ou seja, é a comunidade científica que insere na agenda do governo e, por consequência, na sua agenda de pesquisa o que ela considera como sendo de interesse de uma idealização do que seria o comportamento e as demandas de conhecimento não incorporados em pessoas da empresa desses países.

A autonomia de pesquisa pela qual tanto lutou a comunidade científica está levando à universidade ao inovacionismo¹². Isso vem alterando a cultura institucional da universidade, colocando-a, ao contrário do que antes se pretendia, cada vez mais distante, no que concerne à produção de conhecimento, da parcela mais pobre da população brasileira.

Em relação a esse processo, é importante frisar que o governo brasileiro, nas suas várias esferas de atuação, praticamente não demanda resultados de pesquisa científica e tecnológica. E quando o faz é porque está sendo influenciado de alguma forma e por algum canal a assumir como suas as demandas cognitivas que a comunidade científica entende que deveriam sê-lo.

Mais do que isso, a comunidade científica parece estar atuando junto ao governo para que ele veicule um discurso que apresenta as demandas cognitivas que ela gostaria que fossem as da empresa como sendo as suas próprias. Mas, na realidade, são as demandas que a comunidade científica considera serem as das empresas que estão sendo inseridas na lista de demandas que o

¹² Ver Barbosa (2011), Bagattolli (2008) e Dagnino (2003).

governo emprega para atuar segundo a lógica da “política da ciência”. A “política da ciência” passa a ser, dessa forma, contraditoriamente, orientada pela comunidade científica.

2. Organização do trabalho

O trabalho, além da introdução e das considerações finais, possui cinco capítulos. O Capítulo I – A relação comunidade científica-governo no Brasil: o enfoque teórico-metodológico e o referencial analítico-conceitual –, apresenta o enfoque metodológico da Análise de Políticas, que é utilizado para examinar a relação entre comunidade científica e governo. Este Capítulo contém as definições de Estado, governo, universidade e comunidade científica, fundamentais para a análise aqui pretendida. Nele também é apresentada a noção de comunidade de política (*policy community*) que contribui para que se possa observar o comportamento da comunidade científica enquanto ator político no processo decisório.

No Capítulo I são também apresentados os elementos do referencial analítico-conceitual dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. São destacadas desse referencial as duas lógicas de atuação do governo ao despender recursos para a pesquisa: a lógica da “política para a ciência” e a da “política da ciência”. Essas duas lógicas permitem a identificação de quatro categorias analíticas (modelos idealizados) de relacionamento entre comunidade científica e governo:

i) na lógica “política da ciência”, o governo, ao alocar recursos pode:

- restringir a autonomia de pesquisa da universidade a fim de conduzir a comunidade científica a dar conta de suas demandas cognitivas;

- ou pode tornar a universidade expressão de sua dominação (ou controle);

ii) na lógica “política para a ciência”, apesar de o governo alocar recursos:

- a comunidade científica não é influenciada por ele, mantendo as autonomias de pesquisa da universidade;

- ou a comunidade científica, a fim de manter o apoio político do governo, direciona por livre iniciativa, suas pesquisas para o atendimento das demandas dele.

No Capítulo II – A comunidade científica e as autonomias da universidade – se utiliza o referencial da Análise de Políticas para abordar um dos embates mais importantes entre a comunidade científica e o governo no processo decisório sobre as políticas que os envolvem: aquele sobre as autonomias da universidade pública. São ressaltadas nesse Capítulo as três autonomias da universidade disputadas entre comunidade científica e governo.

O Capítulo III – A autonomia de pesquisa da universidade –, como o próprio título indica, dedica atenção especial à autonomia que, de certa forma, é a menos percebida e discutida pela literatura acadêmica: a autonomia de pesquisa da universidade.

Neste Capítulo são adotados os estudos de Salomon (1974) que observam a existência das lógicas da “política para a ciência” e a da “política da ciência” no apoio do governo para a pesquisa na universidade.

O Capítulo destaca também a necessidade de se considerar na análise do processo decisório sobre as prioridades do governo para a pesquisa universitária a conformação de uma comunidade de pesquisa. Com o conceito de comunidade e pesquisa se quer fazer referencia não apenas aos pesquisadores que atuam em universidades e institutos públicos de pesquisa. Esse conceito abrange também aqueles que, tendo sido iniciados na prática da pesquisa na universidade e socializados na sua cultura institucional, compartilham os mesmo valores e atitudes (Dagnino, 2008) embora atuem nos órgãos de planejamento e agencias de fomento. Há que se salientar que, segundo o MCTI (2012)¹³, em 2010, 83% das pessoas envolvidas com pesquisa no Brasil (professores, pesquisadores e doutorandos) estavam nas instituições de ensino superior.

Embora haja um comportamento de comunidade na defesa da autonomia de pesquisa da universidade, a definição daquilo que deve ser pesquisado é feita mediante um procedimento liderado pelos professores mais prestigiados de cada área de conhecimento que vão escolhendo objetos de pesquisa que consideram merecedores de atenção das suas equipes de colegas e estudantes.

O Capítulo IV – A relação entre comunidade científica e governo e a autonomia de pesquisa: evidências sobre o Brasil – faz uma análise empírica da relação entre a comunidade científica e o governo por meio do dispêndio das agências federais e do MCTI em pesquisa. Neste Capítulo se constata que é a própria comunidade científica, que conta com o apoio dos burocratas das agências de apoio à pesquisa, que dita os rumos das autonomias da universidade, especialmente a de pesquisa.

E, por fim, o Capítulo V – A relação entre comunidade científica e governo e a autonomia de pesquisa: evidências sobre a Unicamp – analisa a relação entre comunidade científica e governo a partir de um caso particular: o da Unicamp. A escolha da Unicamp se deve a ela ser

¹³ Fonte:

http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/5859/Brasil_Percentual_de_pessoas_envolvidas_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_por_setor_institucional_2010.html

um caso bastante atípico. E isso apresenta vantagens e desvantagens: a desvantagem é que ela é apenas uma dentre tantas universidades brasileiras; a vantagem é que, por ela ser uma das maiores universidades públicas brasileiras em volume de recursos aplicados em pesquisa, as conclusões a que se chega a partir dela podem também abranger o conjunto das universidades.

Nas considerações finais se destaca o que seria a contribuição mais significativa deste trabalho: apontar que, diferentemente do que foi apontado inicialmente em sua hipótese, é a própria comunidade científica, devido à sua hegemonia na tomada de decisão das políticas que envolvem a universidade (inclusive a PCT), quem está definindo as demandas cognitivas do governo e, ao mesmo tempo, orientando a agenda de pesquisa universitária para seu atendimento.

O que aparece como “política da ciência” é, na realidade, aquilo que essa comunidade considera o que deveriam ser as demandas cognitivas do governo. É a própria comunidade científica que está adotando um discurso que, além de pouco provável que se concretize (Dagnino, 2012), é prejudicial ao caráter da universidade pública.

Devido aos movimentos realizados em defesa das autonomias da universidade pública, se conseguiu livrá-la da privatização que propunha o neoliberalismo, tendo em vista que os recursos públicos destinados a ela se elevaram muito nos últimos anos.

A privatização que não se conseguiu evitar foi a da agenda de pesquisa da universidade. Ele ocorreu de modo distinto da privatização convencional. A pressão que a desencadeou não partiu de atores externos à universidade. Ela veio do interior da própria universidade, veiculada por uma parcela de sua comunidade científica que, ao conseguir conformar uma comunidade de política, consegue induzir o governo, suas agências de apoio à pesquisa e a PCT, para o atendimento daquelas supostas demandas cognitivas das empresas.

Nesse processo, a comunidade científica, ao mesmo tempo em que deseja a autonomia de pesquisa, reluta em aceitar pressões do governo e o orienta a introduzir em sua agenda o que seriam as demandas das empresas. Mais do que a autonomia de gestão e a financeira, o que está orientando a universidade a se afastar da parcela mais pobre da sociedade, é sua autonomia de pesquisa.

CAPÍTULO I - A RELAÇÃO COMUNIDADE CIENTÍFICA-GOVERNO NO BRASIL: O ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO E O REFERENCIAL ANALÍTICO-CONCEITUAL

1.1. Introdução

Para se superar a abordagem dicotômica acerca da relação Estado-universidade, em que ora se prioriza a intervenção governamental e ora a da comunidade científica, se deve considerar tanto a *policy* (política pública) como a *politics* (relação de poder) que os envolvem.

Analisar a relação entre comunidade científica e governo sem considerar os elementos constitutivos do processo de tomada de decisão (processo decisório) acerca das políticas públicas que envolvem esses atores leva a que sua apreciação seja superficial ou incompleta. Por isso, neste Capítulo se recorre ao enfoque metodológico da Análise de Políticas de maneira a destacar elementos teórico-metodológicos que possam auxiliar a análise pretendida neste trabalho.

Este Capítulo, além desta introdução e das conclusões parciais, possui outras cinco seções. A seção 1.2 destaca o enfoque metodológico da Análise de Políticas. Na seção 1.3 se abordada a relação entre Estado, governo, universidade e comunidade científica na tomada de decisão. A seção 1.4 destaca o significado de comunidade de política. A seção 1.5 apresenta os elementos do referencial analítico-conceitual dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia, em que são destacadas as duas lógicas de atuação do governo: a da “política da ciência” e a da “política para a ciência”. E, por fim, a seção 1.6 destaca as quatro categorias analíticas do relacionamento entre comunidade científica e governo.

Associar enfoque da Análise de Políticas, autonomias da universidade pública brasileira e “política da ciência” e “política para a ciência” permite dar conta da complexidade dos aspectos mais propriamente políticos presentes na relação entre comunidade científica e governo. Essa associação permite a identificação do problema, da agenda e do projeto político que orientam essa relação.

Ela permite, sobretudo, identificar as crenças e valores da comunidade científica e do governo na tomada de decisão sobre a universidade. No que diz respeito especialmente à autonomia de pesquisa, que vem sendo pouco discutida nos estudos sobre a universidade, essa associação evidencia o quanto ela é tida pela comunidade científica como fundamental para a concreção de seus projetos políticos.

Deve-se salientar de antemão a distinção entre dois conceitos presentes neste trabalho: o de agenda do governo e o de agenda de pesquisa da universidade. Mesmo os conceitos sendo constituídos pela palavra “agenda”, o processo de formação de uma agenda não tem nada em comum com o de formação da outra.

No primeiro caso, o da agenda do governo, a correlação de forças entre os atores (incluindo a do próprio governo) é que vai definir, a priori, a agenda do governo. No segundo caso, o da agenda de pesquisa, é um resultado obtido a *posteriori*. Um processo caracterizado por decisões atomizadas, que em Ciência Política se classifica como de tipo *bottom up* e incremental (no duplo sentido de “por acréscimos marginais” e não-racional), condicionado por critérios fortemente influenciados pela percepção dos professores mais prestigiados de cada área do conhecimento. É o poder acumulado por professores, que decorre de seus acúmulos de prestígio, que vai refletir a agenda de pesquisa.

A autonomia de pesquisa que possui a comunidade científica em relação ao governo (e à sociedade de forma geral) é que vai definir a agenda de pesquisa da universidade. Ou seja, o conjunto de objetos (ou temas) mais pesquisados na universidade. A agenda de pesquisa, neste caso, representa o “mapa” do poder na universidade e, ao mesmo tempo, o “mapa” da alocação de recursos para pesquisa. Ela é conformada mediante um processo liderado pelos professores mais prestigiados de cada área de conhecimento que vão escolhendo objetos (ou temas) de pesquisa que consideram merecedores de atenção das suas equipes de colegas e estudantes. Ela é a expressão da correlação de forças entre os professores, áreas de conhecimento e grupos de pesquisa.

1.2. O enfoque metodológico da Análise de Políticas

Uma definição de Análise de Políticas, proposta por Dye (1976), diz que ela é um conjunto de estudos que têm como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz.

Talvez a principal contribuição dos estudos desenvolvidos desde o enfoque da Análise de Políticas seja a compreensão de “como os governos fazem” ou, em outras palavras, como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado (Dias, 2012).

Segundo Roth Deubel (2006), uma política pública (*policy*, em inglês) pode ser definida como:

Um conjunto conformado por objetivos coletivos considerados necessários, ou desejáveis, e pelos meios e ações que são tratados, pelo menos parcialmente, por uma instituição/organização governamental, com a finalidade de orientar o comportamento de atores individuais e coletivos para modificar uma situação percebida como insatisfatória e problemática. (p. 27)

Política pública, para Roth Deubel (2006), designa um conjunto de um ou vários objetivos coletivos associados, assim como os recursos e as diretrizes para sua implementação, e que têm as instituições e organizações do Estado como fundamentais no processo de sua elaboração. Nesse processo, o Estado tem como função orientar o comportamento de atores individuais, ou coletivos, para modificar uma situação percebida como insatisfatória e problemática.

A definição de política pública tem atraído muita atenção, porém, pouca concordância. Ham e Hill (1993), ao citarem Hecló (1972), dizem que política pública não é um termo auto-evidente. Hecló (1972 *apud* Ham e Hill, 1993), contrariando o que diz Roth Deubel (2006), sugere que uma política pública pode ser considerada mais como um curso de ação do que como cursos de decisões ou ações.

Algumas concepções mais próximas a de Roth Deubel (2006) são as de Easton (1953) e Jenkins (1978). Para Easton (1953), uma política pública consiste em uma teia de decisões e ações. Para Jenkins (1978), uma política pública é um conjunto de decisões relacionadas e que apresentariam as diretrizes (meios) selecionadas para se lograr as metas e objetivos que resolveriam uma situação tida como problemática (Easton, 1953 e Jenkins, 1978, *apud* Ham e Hill, 1993).

Como destacam Ham e Hill (1993), há ainda outras definições muito vagas do que vem a ser uma política pública. Dentre elas, os autores destacam a de Friend, Power e Yewlett (1974) e Cunningham (1963). Para Friend *et al.* (1974), uma política pública é, essencialmente, uma posição que, uma vez articulada, contribui para o contexto dentro do qual uma sucessão de decisões pode ser tomada. Para Cunningham (1963, *apud* Ham e Hill, 1993), uma política pública é mais como um elefante: “você o reconhece quando o vê, mas não pode defini-lo facilmente” (p. 30).

Os problemas encontrados quando se tenta definir o que vem a ser política pública sugerem que é difícil tratá-la como um fenômeno muito específico e concreto. A política pública pode, por

vezes, ser identificável em termos de uma decisão, mas, muito frequentemente, ela envolve grupos de decisões ou pode ser vista como pouco mais que uma orientação (Ham e Hill, 1993).

A mesma concepção de Roth Deubel (2006) é compartilhada por Cavalcanti (2007). Ainda que sem pretender uma formulação original, ela diz que política pública é um curso de ação, o qual envolve a definição de metas e objetivos e, principalmente, das diretrizes para permitir que eles sejam logrados, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema público. Em alguns casos, as políticas públicas também podem envolver cursos de inação, em que o governo não tem intenção propriamente de resolver um problema público.

Como dito por Parsons (2007), política pública se refere à forma como são definidos e construídos problemas e como eles chegam ao processo decisório. A ideia de política pública pressupõe, dessa forma, a existência de uma esfera, ou âmbito, da vida que não é privada ou puramente individual, mas sim coletiva, em que são tomadas decisões (Parsons, 2007).

O fato de uma política pública estar associada a um curso de decisões ou não-decisões se deve, segundo Ham e Hill (1993), a ela envolver:

- 1) Uma teia de decisões que, geralmente de considerável complexidade, pode estar envolvida no desencadear de ações. Uma teia de decisões, que permanece atuando durante um longo período de tempo, estendendo-se muito além do processo inicial de formulação da política, pode fazer parte de uma rede complexa;
- 2) Ou, embora não destacado em muitas análises de políticas, uma teia de não tomada de decisões. O conceito de não tomada de decisões atenta-se para o fato de que muito da atividade política diz respeito à manutenção do *status quo* e da alocação de recursos públicos;
- 3) No nível da elaboração de uma política pública, as ações tendem a ser definidas em termos de uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, possibilitam um entendimento mais ou menos comum dos rumos da política pública;
- 4) Políticas públicas, invariavelmente, mudam com o passar do tempo. Isso ocorre devido aos ajustes incrementais às decisões já tomadas ou devido às mudanças de direção mais significativas. Isso não quer dizer que políticas estejam sempre mudando, mas simplesmente que o processo de elaboração de políticas é mais dinâmico do que estático;
- 5) Muito da tomada de decisões, sobre as políticas públicas, envolve a tarefa de determinar o “término” de uma política ou sua “sucessão”.

Embora o Estado seja central no processo de elaboração das políticas públicas, interferem no processo diversos atores sociais (Roth Deubel, 2006). Quando se diz que o Estado é quem estipula prioridades, metas e objetivos da política pública, se deve ter em conta que, na realidade, intervêm no processo vários atores (sociais, econômicos, comunidade científica, entre outros) com a finalidade de resguardar seus interesses.

A Análise de Políticas focaliza os elementos de caráter político-ideológicos atinentes aos atores, às redes que eles formam e aos ambientes que conformam o processo de elaboração das políticas públicas. Destacando a multidisciplinaridade do enfoque, para se empreender a Análise de Políticas, o analista deve recorrer às ideias de uma série de disciplinas diferentes a fim de interpretar as causas e consequências da ação ou inação do governo (Ham e Hill, 1993).

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional (*polity*) possa manter-se estável durante um período bastante longo, é difícil imaginar tal “imutabilidade” para as dimensões *politics* e *policy* quando se trata da atuação de atores, individuais ou coletivos, sobre o Estado a fim de fazer com que ele atenda seus interesses materiais e ideológicos. A *politics* sempre deixa suas marcas na *policy* (Frey, 2000).

Por meio das lutas políticas (*politics*) entre os atores para fazer com que o Estado atenda seus interesses é que a *policy* vai sendo elaborada. Os atores lutam politicamente para fazer com que outros reconheçam uma dada situação social como problemática e para que o governo intervenha para solucioná-la.

Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema de política pública, é preciso que os atores se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* (tomadores de decisão) do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras (Souza, 2006).

Como dito por Cobb e Elder (1984, *apud* Aguilar, 1996), o problema sobre o qual a política pública deve atuar é uma construção humana. Ou seja, todo problema é construído socialmente. E os problemas de política pública são construções sociais modeladas por concepções particulares da realidade. O reconhecimento de uma situação como problemática, que deve merecer a atenção governamental, não é um dado objetivo. Um problema de política pública é reconhecido e aceito como tal por meio de conflitos entre os atores sociais (Roth Deubel, 2006; Silva, 2010).

Em função do grau de abertura do sistema político, vários atores atuam no processo de tomada de decisão tentando fazer com que seus problemas particulares, que conformam a sua

agenda particular, possam ser convertidos na agenda da política. Nesse sentido, o termo agenda exprime o problema, ou conjunto deles, percebido por um ator para o qual ele vai lutar politicamente para que haja intervenção governamental para sua resolução (Dagnino, 2007b; Roth Deubel, 2006; Frey, 2000; Ham e Hill, 1993).

Nem todos os problemas que conformam as agendas particulares dos atores têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles. A força ou debilidade de um ator pode ser avaliada pela sua capacidade de aproximar sua agenda particular da agenda decisória (Dagnino, 2007b).

A agenda decisória é resultado, então, do conjunto de lutas que os atores sociais travam para impor aos que governam seus projetos políticos. Ou seja, é resultado da luta que travam para impor ao governo suas crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade (Kujawski, 1976; Dagnino, 2004).

De fato, a maneira como o ator atua politicamente tende a ser coerente com seu projeto político (Serafim, Dias e Dagnino, 2008). E, como dito por Miguel (1998), “todo projeto político busca uma unidade capaz de levá-lo adiante, de implantá-lo” (s/p). Para que seja viabilizado, o projeto político de um ator particular precisa reunir interesses individuais e os redefinir em um projeto comum.

Dependendo do poder do ator, seu projeto político poderá ser percebido como correto (ser socialmente legitimado) e influenciar decisivamente a forma e o conteúdo da política pública. No limite, quando um ator consegue fazer com que sua agenda particular seja convertida na agenda decisória, ele consegue enviesar significativamente o processo de tomada de decisão e, com isso, a política pública incorporará seu projeto político.

1.3. Comunidade de política

Considerar *a priori* que a política pública é resultado das pressões sociais ou econômicas ou da racionalidade dos burocratas ou dos políticos tende a limitar a análise. Ao se considerar o Estado como uma instituição não homogênea, ele pode ser forte em alguns períodos e débil em outros, forte em alguns setores e débil em outros (Roth Deubel, 2006).

Análises baseadas na teoria das redes (*networks theory*) têm permitido conclusões interessantes acerca do Estado. Elas têm demonstrado que a tomada de decisão sobre as políticas

públicas (*policy*) está imersa em um contexto de relações de poder (*politics*) entre os atores (Roth Deubel, 2006).

Politics pode ser definida em termos de poder que os atores têm em resguardar seus interesses diante do Estado (Dryzek, 1990). Nesse sentido, a *politics* vincula à tomada de decisões aos com ela diretamente envolvidos com os por ela afetados (Eagles, 2008). E, como dito por Stein *et al.* (2006), cada *policy* tem sua própria *politics*.

Segundo Souza (2006):

As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiáveis redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos, e não nas suas características individuais. (p. 32)

A mesma autora destaca que os atores que compõem a rede não têm como foco apenas proposições. Eles atuam também constringendo ideias e propostas que não atendam aos seus interesses. E, também, refutando e deslegitimando problemas que sejam nocivos aos seus interesses.

No enfoque da Análise de Políticas há pelo menos três modelos que se baseiam na teoria das redes para focalizar as políticas públicas: redes de política (*policy network*), coalizões de defesa ou coalizões que advogam (*advocacy coalitions*) e comunidade de política (*policy community*) (Roth Deubel, 2006).

As redes de política são caracterizadas como aquelas em que os atores participam de forma igualitária e compartilham informações no processo de tomada de decisão. Essas redes são híbridas, de ampla colaboração e participação de múltiplos atores e de apoio à atividade política governamental (Roth Deubel, 2006).

As coalizões de defesa são aquelas redes em que os atores estão organizados em grupos, formal ou informalmente constituídos, com o objetivo de exercer pressão sobre a tomada de decisão e, assim, influenciar seu resultado. Elementos como aprendizado e comportamento das coalizões (dos grupos) que se formam são o foco desse modelo, que busca, em última instância, compreender a forma com que elas influenciam as mudanças nas políticas públicas e no próprio Estado (Dias, 2012).

As coalizões são compostas por uma variedade de atores e instituições públicas, de todos os níveis de governo, e privadas conformadas a partir do compartilhamento de crenças básicas.

Formadas as coalizões, elas buscam manipular regras, orçamentos e instituições governamentais a fim de alcançar seus objetivos (Escobar, 2005).

Mais do que facilitar o entendimento de aspectos associados às políticas públicas, as análises das coalizões objetivam fornecer elementos para a compreensão de mudanças profundas ocorridas no Estado. Por esse motivo, as análises exigem um recorte temporal abrangente, superior a uma década. Elas possibilitam evidenciar quais os fatores determinantes e quais atores dispõem de maior capacidade de influenciar o Estado e o governo (Dias, 2012).

As comunidades de política são tipos especiais de redes de elaboração de políticas públicas. As comunidades de política são aquelas redes em que a relação entre os atores é mais estreita, de tipo oligárquico ou corporativista.

No quadro 1.4.1 são apresentadas as características das comunidades de políticas segundo Rhodes e Marsh (1992):

Quadro 1.4.1: Características das comunidades de política

Dimensão		Características
Membros	Número de participantes	Muito limitado Alguns grupos conscientemente excluídos
	Tipo de interesse	Econômico e/ou profissional
Integração	Frequência da interação	Frequente De alta qualidade Interação de todos os grupos em todos os assuntos relacionados com a questão política
	Continuidade	Membros, valores e resultados persistem no tempo
Recursos	Consenso	Todos os participantes compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados
	Distribuição de recursos (dentro da rede)	Todos os participantes têm recursos Relação de troca
	Distribuição de recursos (dentro das organizações participantes)	Hierárquica
Poder		Existe um equilíbrio de poder entre os membros Embora um grupo possa dominar, ele deve ser um jogo de soma positiva se a comunidade for persistente

Fonte: Marsh e Rhodes (1992).

O conceito de comunidade de política tem sido utilizado como uma ferramenta útil para explorar e explicar como a política é realmente elaborada. Essas comunidades se delimitam por temas claros e a adesão a ela é permitida a um número relativamente pequeno de atores

privilegiados. Estabelece-se uma relação de dependência entre os atores que compõem a comunidade (Marshall, 1995).

A comunidade de política é formada, em certo sentido, por atores que possuem um entendimento comum sobre a natureza dos problemas a serem resolvidos no processo decisório (Dowding, 1995). Nessa comunidade, a atenção está voltada aos recursos que os atores têm à sua disposição, aos sistemas de valores presentes, às regras do jogo e às estratégias a serem utilizadas para influenciar o processo decisório (Escobar, 2008).

São reunidos na comunidade de política atores que compartilham valores e atitudes fundamentais sobre temas e políticas a serem elaboradas. Na comunidade, seus membros e as relações estabelecidas entre eles são bem mais estáveis, com uma interdependência forte e com um grau importante de isolamento em relação aos atores externos (Roth Deubel, 2006; Parsons, 2007).

Como as comunidades de políticas mudam de acordo com temas e setores, aquelas mais bem organizadas são as que conseguem obter mais êxito no trato com o governo. Naquelas constituídas por relações mais frouxas e difusas, o governo tende a impor suas decisões sem dar demasiada importância aos demais atores envolvidos no processo (Parsons, 2007).

A análise de uma comunidade de política como uma rede deve descrever as interações entre os atores de um determinado contexto social e quais consequências estas interações e seus padrões de vinculação produzem e como elas podem ser alteradas (Marques, 2000). É central nesse conceito a noção de que fenômenos sociais são produtos de relações sociais, e não somente dos atributos de indivíduos. Ou seja, esse conceito enfatiza o caráter relacional, em vez de atribucional, em que se baseiam as redes sociais.

Quando os atores compõem e articulam redes sociais em torno de agendas decisórias, emergem relações, contatos, conexões e articulações entre eles próprios e com outros atores de alguma forma envolvidos com a área de política pública correspondente a sua agenda. Uma comunidade de política se caracteriza pela interação dos atores para viabilizar a elaboração de políticas que atendam às suas agendas.

1.4. Estado, governo, universidade e comunidade científica e o processo de tomada de decisão

O Estado é a instituição social que exerce a supremacia sobre o conjunto dos atores que ocupam um determinado território. É ele, por meio do poder que exerce, que consegue influenciar decisivamente a ação e o comportamento dos atores. Estado e poder são, portanto, dois termos indissociáveis (Coelho, 2009).

Mas, a capacidade de uma instituição exercer o poder sobre o conjunto de atores que ocupa um território não é suficiente para definir o Estado. O que de fato define o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força em uma sociedade (Coelho, 2009).

Isso significa que apenas as organizações estatais – e nenhuma outra – têm o reconhecimento dos atores para estabelecer regras a serem obedecidas por todos, administrar a justiça, cobrar impostos, julgar e punir os “infratores” das regras comuns (Coelho, 2009).

Poder, que é a capacidade, atual ou potencial, de impor regularmente uma vontade sobre os outros, inclusive, mas não necessariamente, contra a vontade deles, e o exercício legítimo da força é o que define o Estado. O poder e o exercício legítimo da força são, então, a parte mais analítica do fenômeno da dominação: aquela que é respaldada pela supremacia do controle dos meios de coerção física em um território delimitado (O’Donnell, 1981).

A dominação do Estado é relacional: é uma modalidade de vinculação entre atores (ou sujeitos) sociais. É por definição assimétrica, já que é uma relação de desigualdade. Essa assimetria surge do controle diferencial de certos recursos, por meio dos quais é possível lograr o ajuste dos comportamentos e das abstenções do dominado à vontade do dominante (O’Donnell, 1981).

O Estado é um conjunto de relações sociais que estabelece certa ordem em um território determinado, respalda por uma ação coercitiva organizada. Muitas dessas relações se formalizam mediante um sistema legal elaborado por ele.

O sistema legal é, portanto, uma das dimensões constitutivas do Estado e da ordem que ele estabelece em um território. Não se trata de uma ordem igualitária, socialmente imparcial. Tanto no capitalismo como no socialismo real, essa ordem respalda e ajuda a reproduzir relações de poder que são sistematicamente assimétricas (O’Donnell, 1993).

É preciso notar que o Estado não é entendido exclusivamente a partir de sua função. Isto é, a partir dos resultados produzidos pelas suas decisões. Ele é entendido também como uma

instituição complexa, atravessada de cima a baixo por conflitos internos entre os seus aparelhos e ramos. Conflitos esses capazes de alterar a dinâmica da luta política (Codato e Perissinotto, 2001).

Num nível de análise mais estrutural, em que são colocadas em evidência as lutas políticas dos atores (*politics*), é possível perceber o Estado como uma instituição dotada de recursos organizacionais próprios que lhe conferem “capacidade de iniciativa” e “capacidade de decisão”. Na luta política concreta, os atores sociais percebem o Estado como uma poderosa instituição capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos) no interior da sociedade. Em função disso, lutam entre si para controlar diretamente e influenciar os diferentes ramos do aparelho estatal (Codato e Perissinotto, 2001).

Não está sendo defendida aqui a ideia de que o Estado reflete tão-somente as pressões de grupos de interesse. Também não está sendo defendida a ideia de que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais.

O que está sendo colocado em evidência é que, no processo de elaboração de políticas públicas, o Estado está mais próximo da perspectiva teórica dos que defendem a existência de uma “autonomia relativa”, permitindo a ele um espaço de atuação próprio, embora permeável a influências externas e internas. Essa “autonomia relativa” gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação das políticas públicas. Essa “autonomia relativa” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país (Souza, 2006).

Na luta política, o governo (ou poder executivo) é o ator que dispõe dos meios coercitivos do Estado. Embora não crie as regras gerais que balizam a vida dos cidadãos (função do poder legislativo), nem decida sobre a adequação dessas regras aos casos particulares (função judiciária), é o governo que, por meio do aparato coercitivo do Estado, garante o cumprimento das decisões dos outros poderes e implementa as políticas públicas (Coelho, 2009).

De fato, uma classe (ou fração de classe) determinada pode possuir o “leme do Estado” – isto é, o governo propriamente dito – sem, contudo, constituir-se em classe dominante, e vice-versa (Codato e Perissinotto, 2001).

O governo é entendido, dessa forma, como sendo o ator responsável por dar conta das demandas da sociedade, incluindo aí as suas próprias (Roth Deubel, 2006). Esse ator é

responsável por conciliar os interesses particulares, ou por reunir a maior soma possível de forças sociais (Senellart, 2006) e fazer com que as decisões tomadas por ele (sozinho ou em acordo com os demais atores), e que são normalmente emitidas como regras legais, sejam aceitas pela sociedade (O'Donnell, 2004).

Sobre o Estado, de uma forma ou de outra, ele sempre é associado à dominação da sociedade. Já a universidade, mesmo sendo uma instituição social, as opiniões sobre ela são mais divergentes quando se trata de sua função na dominação que o Estado exerce sobre a sociedade.

A universidade é uma instituição social, científica e educativa (dedicada à formação acadêmica e à pesquisa científica), cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes. Seu reconhecimento e sua “legitimidade social vinculam-se, historicamente, à sua capacidade de lidar com as ideias, buscar o saber, descobrir e inventar o conhecimento” (Catani e Oliveira, 1999. p. 35).

Para Catani e Oliveira (1999), quando a universidade abre mão dessa identidade histórica, corre o risco de servir a propósitos de reprodução do poder e das estruturas existentes e não à sua transformação. Nesse sentido, pode tornar-se mais funcional, operacional e passiva frente ao instituído, participando da estrutura de poder do Estado e contribuir com as estratégias de conservação da ordem social. Feito isso, ela compromete sua existência, pois perde suas autonomias e subordinando-se aos interesses diretos do Estado ou do mercado (Catani e Oliveira, 1999).

Desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social. Isto é: “uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições” (Chauí, 2003. s/p). Como uma instituição social ela exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que podem ser observadas em seu interior opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da própria sociedade.

Além disso, a universidade também está fundada num princípio de diferenciação que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais e é estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela (Chauí, 2003).

E, segundo Chauí (2003), é exatamente por ser uma instituição social diferenciada e definida por suas autonomias que a universidade pode relacionar-se com o todo da sociedade e com o Estado de maneira conflituosa.

E, como dito por Tragtenberg (2003.s/p), a universidade é uma instituição que “desenvolve uma ideologia do saber neutro, científico, a neutralidade cultural e o mito de um saber ‘objetivo’, acima das contradições sociais”.

A universidade é incumbida da formação de indivíduos para atender a “necessidades sociais”. Uma função muito distinta daquela comumente atribuída a ela, que é a de “instância crítica da sociedade a partir de interesses humanos mais amplos democraticamente discutidos” (Goergen, 1998. p. 5).

Para Schwartzman (2001), não há dúvida que a universidade, que é composta pela comunidade científica, tem uma realidade sociológica, expressa através de instituições próprias e um grande número de organizações científicas específicas, que entre si se comunicam.

Pessoas dotadas de “atitudes científicas” e de um conhecimento satisfatório dos supostos, teorias e informações mais gerais de sua área de conhecimento, formam uma comunidade que funciona como uma extensa rede de pessoas e conhecimentos. Esta comunidade funcionaria, então, como uma grande e complexa “república”, a “República da Ciência” (Schwartzman, 1976. s/p). A comunidade científica é formada por atores que “compartilham valores e atitudes científicas” (Schwartzman, 2001. p. 23).

Adicionalmente, com base em Dagnino (2008), pode ser dito também que os atores que atuam em institutos públicos de pesquisa fazem parte da comunidade científica, pois, tendo sido nas universidades iniciados na prática da pesquisa e socializados na sua cultura institucional, eles compartilham os mesmo valores e atitudes.

O Estado constitui o alvo primordial da luta política entre governo e comunidade científica. Isso ocorre porque o Estado concentra um enorme “poder decisório” e uma significativa capacidade de alocação de recursos (Codato e Perissinotto, 2001).

Como exposto por Durham (2005), sobre a autonomia (ou melhor, autonomias) da universidade pública brasileira parece haver um amplo consenso. Professores e estudantes, todos eles, manifestam-se favoráveis a ela e a defendem. A autonomia é, assim, um valor e, por isto mesmo é tratada como pressuposto inerente à própria natureza da instituição. É desta forma, aliás, que a autonomia aparece no próprio texto constitucional.

Um dos mais controvertidos embates entre a comunidade científica e o governo na periferia do capitalismo é se ele deve ou não interferir na autonomia da universidade pública (Durham,

2005; Leher, 2003; Paula, 2003; Sousa Santos, 2005). Ou melhor, em suas autonomias de gestão, financeira e de pesquisa.

Quando a “unidade coletiva” da universidade é ameaçada, reafirma-se a existência de um universal (Faria, 2001). Essa “unidade coletiva”, a comunidade científica, se conforma para defender seus interesses frente ao governo.

A comunidade científica, como uma comunidade de política, reconhece como problema central que dá unidade à sua agenda particular a conquista da autonomia de gestão da universidade frente às ingerências do governo, impedir que ele interfira em suas pesquisas e que ele a torne auto-suficiente financeiramente (não dependente dos recursos financeiros governamentais). Para a comunidade científica, assegurar a autonomia de gestão, fazer com que o governo continue financiando suas atividades e não interfira em suas pesquisas é fundamental para o pleno desenvolvimento da universidade.

A comunidade científica conforma então uma rede estável de atores políticos, que compartilham uma mesma compreensão de um problema dentro de um campo político específico. Neste caso, a palavra comunidade destaca as fortes relações construídas entre os atores. Essas relações são estabelecidas por meio de regras aceitas por todos os membros da comunidade (Miller e Demir, 2007). Há aqui uma concordância com o significado sociológico de comunidade, que diz que ela é formada por um conjunto de pessoas ligadas por algum objetivo comum, crenças, aspirações e reconhecimento (Ferreira, 1968).

A comunidade científica, como uma comunidade de política, é constituída por aqueles professores-pesquisadores que estão dispostos a investir recursos variados esperando um retorno futuro, que deve ser dado por políticas públicas que favoreçam suas aspirações (Souza, 2006). A conformação da comunidade de política se torna, então, crucial para colocar o problema da autonomia na agenda decisória.

1.5. Elementos do referencial analítico-conceitual dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia

Além da conquista de autonomia de gestão e de evitar que a universidade se torne autônoma financeiramente, há outra autonomia, que é pouca analisada quando se trata da relação comunidade científica e governo: a autonomia de pesquisa da universidade, que “consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos” (Durham, 1989. p. 4).

Como apontado por Lacey (2008), dentre os valores incorporados nas práticas da pesquisa científica, ou das atividades por meio das quais o entendimento e o conhecimento científico são obtidos e aplicados, está a autonomia. Autonomia de pesquisa implica, então, instituições científicas e suas práticas serem livres de interferência externa e da influência de qualquer perspectiva ética, política, ideológica, religiosa, econômica, metafísica etc. A autonomia de pesquisa, neste caso, visa então reforçar a neutralidade da ciência (Dagnino, 2008).

Ainda que sem pretender uma formulação original, autonomia de pesquisa pode ser entendida como a dinâmica de produção de conhecimento, fundada em procedimentos científicos, como escolha de objetivos, metas, metodologias e, principalmente, métodos científicos, voltado a atuar sobre objetos (ou temas) definidos como relevantes por cada professor-pesquisador ligado à universidade ou instituto de pesquisa.

Com base em Aguilar (1996), pode ser dito que o que está em questão na autonomia de pesquisa não é o objeto sobre o qual o professor-pesquisador deve atuar. A questão é como ele define o que deve ser objeto de pesquisa. Sua definição não só estrutura e enquadra a pesquisa, como também serve para afirmar uma concepção particular (valores, visão de mundo etc.) do professor-pesquisador sobre para o que e para quem ela deve servir.

Por ser em volta da autonomia de pesquisa que se têm travado grandes lutas da universidade contra o Estado (Durham, 1989; Ranieri, 1994), há de se dedicar mais atenção a ela. Para isso, se recorre a um modelo descritivo-explicativo dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia que

apresenta duas lógicas de atuação do governo no dispêndio com pesquisa: a lógica da “política da ciência” e a da “política para a ciência”, baseadas nos trabalhos de Salomon (1974)¹⁴.

Salomon (1974), quando se refere à ciência está utilizando o termo para tratar das ciências naturais e exatas. As ciências humanas e sociais não constituem parte de suas análises. Mas, como o autor admite, isso não quer dizer que a política também não seja afetada pelas ciências humanas ou sociais. Em alguns países, como o Brasil, por exemplo, ciência abarca todas as disciplinas do ensino universitário e todas as pesquisas. E, por isso, as lógicas “política da ciência” e “política para a ciência” são utilizadas neste trabalho para fazerem referência às pesquisas produzidas tanto pelas ciências exatas e naturais quanto pelas sociais e humanas.

Nesses países, como dito por Salomon (1974), o apoio prestado às ciências sociais e humanas passa pelas mesmas instituições governamentais que apóiam as exatas e naturais. Neles, existe a tendência de integrar essas ciências.

Note que na “política da ciência” e na “política para a ciência” o que está em questão é a atuação do Estado, neste caso, do governo, como demandante ou como fomentador da pesquisa (“básica” ou “aplicada”) pela universidade produzida.

Na “política da ciência”, o governo atua como demandante de pesquisa (“básica” ou “aplicada”). Ou seja, além de financiar a pesquisa, ele é quem definiria aquilo que deveria ser pesquisado. Nessa lógica, a universidade está tão ligada ao governo quanto ele a ela. Todavia, ele, ao tratá-la como uma de suas extensões, não a desviaria da “produção de conhecimento desinteressado e, por isso, verdadeiro”?

A resposta poderia ser sim se não fosse o fato de que a própria comunidade científica trata o governo como instrumento para sua manutenção. Dessa forma, a autonomia de pesquisa que ela reclama para si seria mera ilusão (Salomon, 1974).

Na relação comunidade científica e governo não é proveitoso tentar determinar quem usa quem, pois esse uso é recíproco. O fundamental é entender em que medida os objetivos de um se integram aos do outro (Salomon, 1974).

Entre os séculos XVIII e XIX, a comunidade científica aspirava, simultaneamente, ao apoio do governo e a manter-se livre de sua influência. Ela desejava ser vista como o melhor caminho

¹⁴ Em seu trabalho, Salomon (Ciencia y Política, 1974) usa o termo “política de la ciencia” (ou, *política da ciência* “política da ciência”) para abordar a “política en la ciencia” (política na ciência). Além desse tema, ele também aborda a “ciencia en la política” (ciência na política), que vem sendo interpretado por alguns autores como “política para a ciencia” “política para a ciencia” (ver, por exemplo, Albornoz, 1997; Elzinga e Jamison, 1996; Casas e Dettmer, 2007; Longo e Moreira, 2012; Schwartzman, 2008).

para que ele lograsse seus objetivos. Porém, nessa relação, a comunidade científica somente oferecia seus préstimos na medida em que pudesse conservar o controle (as autonomias) sobre as atividades da universidade (Salomon, 1974).

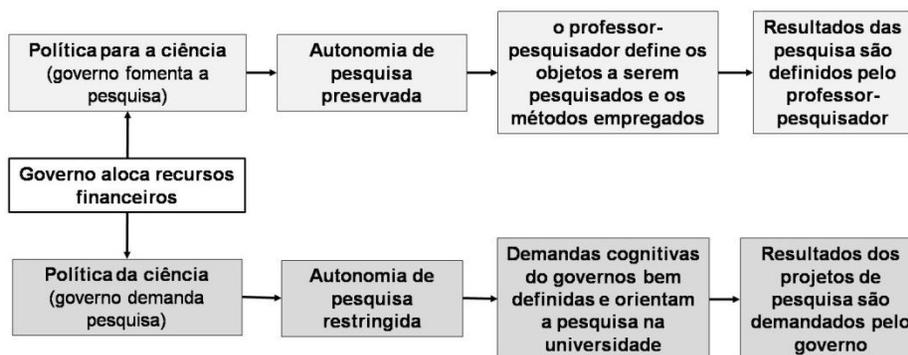
Todavia, desde a Segunda Guerra Mundial pelo menos não seria possível distanciar a universidade dos projetos políticos do governo. A comunidade científica pode até ter conseguido manter, em maior ou menor medida, as autonomias da universidade. Mas, ela teria passado a depender das decisões políticas que lhe asseguram parte significativa dos recursos necessários à manutenção de suas atividades na universidade. A autonomia de pesquisa estaria condicionada aos recursos governamentais. Desde então, tal como a fronteira entre “pesquisa básica” e “aplicada”, também deixou de existir (se é que existiu algum dia) a fronteira entre pesquisa e sua utilização (Salomon, 1974).

A “política da ciência” indica que haveria uma aderência da agenda de pesquisa (“básica” ou “aplicada”), às demandas cognitivas do governo. Ela ocorreria em função de arranjos institucionais que têm levado a um aumento do aporte financeiro do governo à pesquisa da universidade. Ou seja, os recursos governamentais se materializariam na universidade como demandas cognitivas bem especificadas e concretas para as quais seriam dedicadas as pesquisas dos professores-pesquisadores.

Entretanto, o governo ser o responsável pela alocação de recursos na pesquisa não seria um problema, pois a comunidade científica estaria desfrutando de “toda a independência que goza o indivíduo em uma sociedade livre” para decidir em que aplicá-los (Salomon, 1974. p. 112). Dessa forma, o governo atuaria como fomentador da pesquisa, prevalecendo a “política para a ciência”.

Na “política para a ciência”, caberia unicamente à universidade, mais especificamente, a cada professor-pesquisador, julgar, “com independência”, o que fazer para acelerar o “progresso da ciência”. Caberia a cada um deles definir seus objetos de pesquisa. Ao governo caberia apenas julgar qual o apoio financeiro merecido pela universidade.

Figura 1.5.1: Os modos de atuação do governo na agenda de pesquisa da universidade



Fonte: Elaboração própria, a partir das proposições de Salomon (1974).

Como dito por Sousa Santos (2005), a autonomia de pesquisa da universidade se assenta na dependência financeira do Estado. Todavia, essa dependência não implica, como mostra a figura 1.5.1, governo determinar como a comunidade científica deve utilizar os recursos destinados à pesquisa.

Na “política para a ciência”, embora ocorra o aporte de recursos públicos, não haveria necessariamente uma convergência da pesquisa ao que é declarado como prioritário pelo governo. A pesquisa seria orientada pelos professores-pesquisadores, de acordo com a dinâmica de produção do conhecimento.

1.5.1. A “política da ciência”

A viabilidade da pesquisa supõe a existência de recursos financeiros. Diante disso, a lógica “política da ciência” pressupõe que o governo, ao alocar recursos para pesquisa, também exigiria que a comunidade científica tratasse de problemas cuja solução interessasse a ele. A comunidade científica atenderia a essa exigência do governo para, com isso, obter o apoio necessário à sua manutenção. Seria estabelecido, dessa forma, uma relação cada vez mais estreita entre comunidade científica e governo. Essa relação definiria a lógica da “política da ciência”, pois ela indicaria a existência de laços estreitos e, sobretudo, irreversíveis entre os dois atores.

A comunidade científica chama a atenção do governo porque ela poderia, fundamentalmente, contribuir para a manutenção de seu poder político. Mas, para isso, ela realizaria tarefas concretas e úteis a ele.

O governo passaria então a orientar a pesquisa da universidade para o atendimento de demandas cognitivas presentes em sua agenda. Ou seja, orientaria a pesquisa da universidade

para dar conta do conjunto de problemas que os que governam identificam como merecedores de sua atenção. E esses problemas seriam identificados mediante um processo diretamente influenciado por “indivíduos ou grupos sociais, institucionais e não-institucionais, que adotam uma série de estratégias para fazer com que seus problemas não apenas ascendam à agenda de governo, mas também sejam enfrentados por meio de soluções que incorporem os seus interesses e percepções acerca deles” (Rosa Silva, 2009. p. 58).

Com isso, os professores-pesquisadores se distanciariam das “especulações elevadas” — da prática de uma “pesquisa básica, desinteressada, livre de valores sociais” — para se dedicarem à resolução de problemas sociais.

Quanto mais estreita a relação entre comunidade científica e governo, mais ele esperaria que ela apresente soluções aos seus problemas, por meio do conhecimento que produz. Dessa forma, a dominação do governo sobre a universidade não ocorreria porque ele se interessa pela “pesquisa básica”, mas sim pela “pesquisa aplicada”, que desse conta de sua demanda cognitiva. Essa dominação, para o governo, levaria à aceleração do desenvolvimento econômico, político e social.

E, numa sociedade em que a superestrutura econômica condiciona a maneira de pensar dos homens, a pesquisa está condicionada às forças produtivas (Salomon, 1974). Diante disso, os problemas a que o governo voltaria sua atenção, e que necessitariam de pesquisa para sua resolução, seriam aqueles de âmbito militar, dos transportes, da saúde, da educação, da moradia etc. Problemas concebidos, ao mesmo tempo, como passíveis de propiciar o surgimento de novos produtos e como meio de diminuir os entraves ao desenvolvimento econômico.

Nessa lógica, o governo seria consumidor de pesquisa. Seria ele o mantenedor dos recursos necessários à universidade e quem a incorporaria a redes de relações econômicas. Ainda que os bens e serviços prestados pela universidade não se enquadrassem precisamente na contabilidade nacional, os recursos com os quais ela se beneficiaria estariam assegurados nas contas públicas.

Quanto mais o governo se interessasse pela universidade, mais seletivo ele se tornaria. O governo, ao alocar recursos financeiros, não o faria pensando unicamente na competência da comunidade científica. Longe de um mecenas desinteressado, o governo estaria preocupado em integrar a universidade ao sistema econômico. A universidade seria concebida como uma força produtiva. Nessa lógica, os esforços da comunidade científica deveriam tender, com o máximo de eficácia, ao aumento da riqueza nacional.

A pesquisa pela universidade desenvolvida, devido ao seu enorme custo, seria pelo governo mantida, segundo a lógica da “política da ciência”, somente porque existiria uma demanda efetiva por parte do governo pelos seus resultados.

1.5.2. A “política para a ciência”

Os governantes seriam suficientemente ilustrados para se darem conta de que não é possível dirigir à universidade e que não conseguem interferir na dinâmica de pesquisa. Ao governo cabe somente tirar proveito dos resultados da pesquisa. Isto é o que afirmam os defensores da autonomia de pesquisa da universidade. Nessa perspectiva, o governo deve apenas ser o responsável pelos recursos alocados na pesquisa da universidade (Salomon, 1974).

A lógica da “política para a ciência” pressupõe que a comunidade científica serve ao governo por meio apenas de suas descobertas. A função do governo se reduziria à de alocar os recursos necessários à consecução da pesquisa. Isso porque, a comunidade científica, sem o apoio do governo, não poderia construir observatórios, bibliotecas, faculdades, institutos, pagar profissionais dedicados à pesquisa etc.

Embora o governo seja visto como tendo o dever de apoiar a universidade, daí não se depreenderia nenhum direito sobre suas pesquisas, pois elas pertenceriam ao “império da liberdade” dos professores-pesquisadores (Salomon, 1974).

A universidade mesmo que, por vezes, possa ser assimilada ao Estado, isso ocorre porque ela é um dos meios que ele conta para manter seu poder. Todavia, isso não implica ela se subjugar ao governo. O argumento da utilidade, por mais vazio que possa parecer, seria utilizado pela comunidade científica para persuadir o governo a apoiá-la.

A comunidade científica utiliza o argumento de que a manutenção das pesquisas da universidade contribui para que a sociedade alcance seus anseios. Mesmo que esses anseios sejam identificados em termos de pesquisa para as empresas.

O governo é, por definição, autoridade. E nada é mais hostil à comunidade científica do que ter que levar em conta uma autoridade que não seja a sua própria. Em nenhum lugar o governo conseguiria impor procedimentos à pesquisa na universidade. Não corresponderia a ele, nessa lógica, determinar a forma nem o conteúdo da pesquisa na universidade.

Como destacado por Salomon (1974), nessa lógica haveria um caminho de “condução à verdade”, que não pertenceria ao governo. Em sentido mais profundo, haveria uma autoridade da “verdade” na qual o governo não poderia interferir.

De fato, a pretensão do governo em utilizar a comunidade científica para satisfazer suas demandas não implicaria ela ser correspondida. A orientação da pesquisa pelo governo seria, nessa lógica, um mito.

O progresso da sociedade seria tanto maior quanto mais fossem deixadas nas mãos dos professores-pesquisadores as decisões acerca da dinâmica de pesquisa, pois caberiam a eles as “escolhas racionais”.

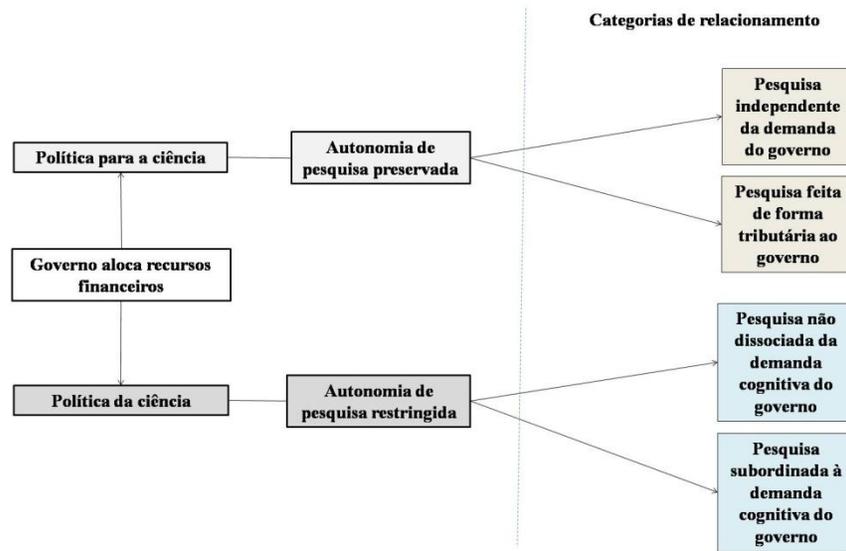
1.6. “Política da ciência” e “política para a ciência”: a relação entre comunidade científica e governo

Tanto na lógica “política da ciência” quanto na da “política para a ciência” podem ser observadas ambiguidades. Na “política da ciência”, o governo ao alocar recursos na agenda de pesquisa pode, por um lado, restringir a autonomia de pesquisa da universidade a fim de conduzir a comunidade científica a satisfazer suas demandas cognitivas; e, por outro, pode tornar a pesquisa produzida pela universidade expressão da dominação (ou controle) do Estado.

Na “política para a ciência”, apesar de o governo alocar recursos, a comunidade científica não é influenciada por ele, mantendo a autonomia de pesquisa da universidade; e a comunidade científica, a fim de manter o apoio político do governo, direciona por livre iniciativa, suas pesquisas para o atendimento de suas demandas cognitivas.

Essas ambiguidades indicam a existência de quatro categorias de relacionamento (ou quatro modelos ideais), separadas por uma linha tênue, entre comunidade científica e governo na produção de conhecimento, ou entre universidade e Estado. Essas categorias são apresentadas na figura 1.6.1.

Figura 1.6.1: As quatro categorias de relacionamento entre comunidade científica e governo na produção de conhecimento



Fonte: Elaboração própria, a partir das proposições de Salomon (1974).

1.6.1. “Política para a ciência”: a pesquisa independente

Nessa categoria, o governo é visto como tendo o dever de manter financeiramente a pesquisa da universidade. Porém, esse dever não confere a ele nenhum direito de controle ou regulamentação sobre ela. Nesse caso, vigora o *laissez-faire* da universidade (Salomon, 1974).

O pretense controle do governo sobre a universidade não impede os professores-pesquisadores de dedicarem suas pesquisas a problemas elegidos mais em função de suas escolhas do que das do governo. O governo mantém a autonomia de pesquisa porque interessa a ele contribuir para o progresso do conhecimento e, como decorrência disso, para o desenvolvimento socioeconômico. Sua ajuda, portanto, não implica nenhum controle sobre ela. Se o governo não estabelece orientações claras ao que deve ser pesquisado pelos professores-pesquisadores é porque este domínio pertence a eles.

A comunidade científica tem obrigação de se comprometer com a “verdade e com a objetividade da dinâmica de pesquisa”. As funções dessa comunidade e as do governo não podem ser confundidas. A universidade não é instituição política. A sobrevivência da universidade, e de suas pesquisas, depende da capacidade dessa comunidade de mantê-la distante dos controles do governo (Altbach, 2001).

1.6.2. “Política para a ciência”: a pesquisa tributária ao governo

Depois da Segunda Guerra, começaram a se desenvolver nos EUA pesquisas visando à aproximação da universidade aos interesses do Estado, a fim de convergi-los. Nessa aproximação, o governo aporta recursos em pesquisa e, em troca, os professores-pesquisadores as direcionam para o atendimento das demandas cognitivas dele.

Essa aproximação, todavia, não implica passar da perda da autonomia de pesquisa ao controle governamental. Os professores-pesquisadores não precisam abandonar o “rio límpido da ciência” para “mergulhar nas águas revoltas da política” (Salomon, 1974). Ocorre sim uma mescla entre os dois mundos, cujos critérios e valores, mais ainda que os interesses, até então separados.

A competência dos professores-pesquisadores, fundada no “exame metódico dos fatos e na busca desinteressada da verdade”, se associa aos conflitos e aos embates da convicção política. O governo não abandona a comunidade científica à sua própria sorte. Ele acelera o ritmo da pesquisa científica e tenta colocá-la ao serviço de seus interesses.

Se o governo não pode dizer à comunidade científica como proceder com suas pesquisas e, menos ainda, o que deve “descobrir”, ele então pode, pelo menos, indicar demandas que são de seu interesse.

Nesse processo, uma nova linguagem tem sido “inventada”: a da aplicação, contextualização, transferência de tecnologia e gerenciamento do conhecimento (Nowotny, Scott e Gibbons, 2003).

Mas, com isso, a comunidade científica pode estar servindo ao governo para libertar-se de sua influência. Ela pode estar tirando partido das garantias de autonomia que o Estado lhe dá (Bourdieu, 2004) para, assim, ter liberdade para orientar sua pesquisa a objetos (ou temas) que a interessam.

1.6.3. “Política da ciência”: a pesquisa não dissociada do governo

Na não dissociação entre comunidade científica e governo, deve-se renunciar de saber quem se vale realmente do outro, pois há uma conexão entre eles. Não é fácil distinguir as causas sociais pelas quais luta essa comunidade daquelas defendidas pelos demais atores sociais. E, mais difícil ainda, distinguir o que diferencia o apoio prestado pelo governo à pesquisa produzida pela universidade a outros atores (Salomon, 1974). Ambos os apoios correspondem a relações políticas (*politics*).

Foi na União Soviética onde se consagrou a relação mais estreita já estabelecida entre comunidade científica e governo na produção de conhecimento. Lá, não só a universidade foi reconhecida como parte do patrimônio estatal, como também suas pesquisas foram integradas às forças produtivas.

Há que se destacar também que o surgimento da atividade acadêmica como profissão, portanto desenvolvida na universidade, está ligada à divisão capitalista do trabalho, que estabeleceu uma separação entre trabalho manual e intelectual (entre o planejamento e a execução). Dessa forma, o intelectual tem funções econômicas, sociais e políticas bem determinadas na manutenção e/ou transformação de sociedades concretas (Gramsci, 1979).

1.6.4. “Política da ciência”: a pesquisa subordinada ao governo

Ao intervir mediante a alocação de recursos destinados à qualificação de profissionais e à infra-estrutura universitária, não interessa ao governo a pesquisa por si mesma. Interessa a ele os benefícios políticos que os resultados da pesquisa podem lhe proporcionar.

A comunidade científica se subordinada a projetos modernizadores e autoritários (Sousa Santos, 2005). Ela é destituída de sua autonomia para produzir pesquisas que permitam ao governo se inserir na corrida internacional da inovação tecnológica para que, com isso, ele mantenha sua soberania (o controle social).

A pesquisa é, dessa forma, subordinada ao sistema social. Mesmo com certa resistência da comunidade científica, há uma coerção do governo para que ela atenda sua demanda cognitiva. A pesquisa é então voltada à manutenção da concorrência nacional nos mercados mundiais e à manutenção da unidade social interna (Mourad, 1997).

1.7. Conclusões parciais

Nas seções anteriores foram apresentados os elementos analíticos que serão utilizados para a análise da relação entre comunidade científica e governo. Eles estão destacados no quadro 1.7.1.

Quadro 1.7.1: Elementos para a análise da relação comunidade científica e governo

Elementos analíticos	Definição
Problema de política	Percepção de fenômeno social modelada por um ator em função de seu projeto político
Projeto político	Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos atores
Agenda particular	Conjunto de problemas percebido por um ator que materializa, numa dada área de política pública, o seu projeto político, e em torno da qual ele vai concentrar seu esforço para que haja intervenção governamental para sua resolução
Agenda decisória	Composição das agendas particulares de cada ator tendo como peso sua força política naquela área de política
Processo decisório	Processo mediante o qual os atores que conseguem incorporar à agenda decisória as suas agendas particulares negociam, no âmbito do aparelho de Estado, a política a ser formulada
Política pública (<i>policy</i>)	Resultado do processo decisório que, no momento de sua formulação, expressa o estágio em que se encontra a negociação, o qual poderá alterar-se em função de mudanças na correlação de forças e, assim, alterar o conteúdo da política e seu resultado final. Pressupõe a existência de uma esfera, ou âmbito, da vida que não é privada ou puramente individual, mas sim coletiva
Relações de poder (<i>politics</i>)	Enfrentamento entre os atores para garantir, no âmbito do Estado, a incorporação de suas agendas particulares ao processo decisório e, assim fazer com que seus projetos políticos orientem o processo decisório
Universidade	Instituição pertencente à superestrutura político-ideológica do Estado capitalista dedicada à formação acadêmica de suas elites e à pesquisa científica. Como uma instituição social, sua orientação depende das opiniões, atitudes e projetos políticos de seus integrantes, os quais exprimem as divisões e contradições existentes na sociedade
Governo	Coalizão de força políticas que ocupa o poder executivo do Estado para implementar sua agenda (particular) de governo. Isto é, possui o seu conjunto de problemas e luta politicamente para que os demais atores sociais a aceitem como sendo a agenda decisória
Comunidade de política	A comunidade de política (<i>policy community</i>) se constitui por atores que compartilham valores e atitudes fundamentais sobre temas e políticas para melhor intervir numa dada área de política. Nela, se estabelecem relações de tipo oligárquico ou corporativista. Seus membros e suas relações são relativamente estáveis, com uma interdependência forte e com grau importante de isolamento, em relação ao exterior
Comunidade científica	Formada por atores que se dedicam ao ensino e à pesquisa em universidades e aqueles que, tendo sido nelas iniciados na prática da pesquisa, e socializados na sua cultura institucional, atuam em institutos públicos de pesquisa
“Política da ciência”	Lógica de atuação do governo como demandante de pesquisa. Além de financiar a pesquisa, ele é quem determina aquilo que deve ser pesquisado

“Política para a ciência”	Lógica de atuação do governo como fomentador de pesquisa. Cabe unicamente à universidade (na prática, a cada professor-pesquisador), julgar, “com independência”, o que deve ser feito para acelerar o “progresso da ciência”
Agenda de pesquisa universitária	Conjunto de temas eleitos para serem pesquisados pelos seus integrantes. Ela é conformada, nas universidades pelos conjuntos de temas agrupados a <i>posteriori</i> e de forma pouco conectada e reacional escolhidos pelos professores-pesquisadores e grupos de pesquisa mais prestigiados. A correlação de forças entre esses grupos define quais pesquisas devem merecer apoio (financeiro) do governo e determina o “mapa” da alocação de recursos (extra orçamentários) para a pesquisa e de um “mapa” dos e, ao mesmo tempo, entre eles e o governo para se definir

Fonte: Elaboração própria.

O enfoque metodológico da Análise de Políticas permite captar os aspectos mais políticos presentes na relação entre comunidade científica e governo. Ou, mais propriamente falando, ele permite analisar a relação entre os atores comunidade científica e governo, que lutam no âmbito do Estado para fazer valer seus interesses. Por meio desse enfoque, é possível tratar essa relação a partir do problema político central defendido pelos atores, suas agendas particulares e os projetos políticos que os orientam no processo decisório.

Nesse processo, governo e comunidade científica são observados como atores que possuem suas agendas particulares. Isto é, possuem os seus problemas (ou conjuntos deles) e lutam politicamente para que os demais atores sociais os reconheçam como aqueles que devem orientar a agenda decisória (Dagnino, 2007b). Ou seja, eles lutam para que suas agendas particulares sejam aceitas como a agenda decisória.

O que está em jogo (ainda que, normalmente, não em evidência) no processo de tomada de decisão são as crenças e valores da comunidade científica e da coalizão de governo acerca de como as políticas sobre a universidade devem ser orientadas. No que diz respeito especialmente à autonomia de pesquisa, que vem sendo pouco abordada nos estudos sobre a universidade, o enfoque da Análise de Políticas permite que se evidencie o quanto ela é tida pelo governo e pela comunidade científica como importante para a concreção de seus interesses políticos.

CAPÍTULO II - A COMUNIDADE CIENTÍFICA E AS AUTONOMIAS DA UNIVERSIDADE

2.1. Introdução

Pouca atenção vem sendo dada ao comportamento da comunidade científica e do governo como atores políticos no processo de tomada de decisão da política da universidade pública brasileira. E muitos estudos sequer percebem a comunidade científica enquanto ator político e o poder que ela tem nesse processo.

Para analisar as relações que se estabelecem no interior das universidades e destas com o governo na tomada de decisão acerca das políticas que as envolvem será usado o Enfoque da Análise de Políticas. Isso porque ele contribui para introduzir aspectos relativos à atuação política da comunidade científica, ainda pouco tratados, na análise daquelas relações.

Para dar conta de seu objetivo, a análise se apoia em revisão bibliográfica de trabalhos de autores voltados à compreensão dessa relação, especialmente os de Adriano Moreira, Afrânio Catati, Ana Waleska Mendonça, Boaventura de Sousa Santos, Carlos Lessa, Célia Regina Otranto, Denise Mancebo, Dilvo Ristoff, Elizabeth Balbachevsky, Eunice Durham, Fernanda Sobral, Franklin Leopoldo e Silva, Helgio Trindade, José Dias Sobrinho, José Giannotti, José Henrique de Faria, José Leite Lopes, Luiz Antônio Cunha, Marcus Caixeta, Mabel Luz, Maria de Fátima de Paula, Maria de Lourdes Fávero, Marilena Chauí, Maurício Tragtenberg, Mayra Almeida, Michelangelo Trigueiro, Nina Ranieri, Pedro Georgen, Renato Dagnino, Renato de Oliveira, Roberto Leher, Simon Schwartzman e Valdemar Sguissardi.

Este Capítulo foi dividido em duas seções, além desta introdução e das conclusões parciais. A seção 2.2 discute a relação entre comunidade científica e governo. A seção 2.3 discute o conflito entre o governo e a comunidade científica em relação às autonomias da universidade.

Para fins analíticos, são identificados nessa seção quatro posicionamentos do governo e da comunidade científica acerca das autonomias da universidade:

- i) Do governo, favorável à auto-suficiência financeira e à limitação da autonomia de gestão da universidade;
- ii) Parcela da comunidade científica, favorável à diminuição da autonomia de pesquisa e favorável à pesquisa para outros atores sociais;

- iii) Parcela da comunidade científica, contra a auto-suficiência financeira e favorável a de gestão e de pesquisa;
- iv) Parcela da comunidade científica, que acredita que a universidade é subordinada ao modo de produção vigente.

De um lado, sem que isso implique uma postura dicotômica, há uma pressão governamental para tornar a universidade mais autônoma, principalmente financeiramente (menos dependente de recursos públicos). De outro lado, dentro da universidade há aqueles que lutam para conservar suas autonomias e para que o governo continue financiando-a e aqueles que vislumbram nessa pressão a possibilidade de conseguir maior auto-suficiência financeira e, com ela, uma “verdadeira” autonomia de gestão e de pesquisa.

Mais do que uma coisa ou outra, as categorias analíticas do relacionamento entre comunidade científica e governo apresentadas – na dimensão “política para a ciência”: a comunidade científica independente do governo e comunidade científica tributária ao governo; na dimensão “política da ciência”: comunidade científica não dissociada do governo e comunidade científica subordinada ao governo – mostram que a universidade, longe de responder a uma concepção única sobre o processo de conformação de sua agenda de pesquisa e de sua gestão, é formada desde relações de poder existentes dentro dela e entre ela e o governo.

Apesar da relação controvertida entre governo e comunidade científica, um ponto comum permite que ambos estejam sempre associados: são atores sociais fundamentais ao modo de produção capitalista.

Por fim, as considerações finais destacam que a universidade possui uma “autonomia relativa”. Isso porque a comunidade científica vai sempre lutar para que o governo aumente o máximo possível os recursos destinados à pesquisa e para que ele interfira o mínimo possível em sua gestão. E o governo vai sempre buscar interferir mais na universidade.

2.2. O debate acerca da relação da universidade com o Estado

Uma perspectiva acerca do nascimento da universidade pública brasileira é a que o associa, em certa medida, ao “modelo do nacional desenvolvimentismo” de meados do Século XX. Segundo Oliveira (2002), a universidade foi o resultado de projetos estatais voltados ao “desenvolvimento econômico” surgidos durante o período por ele denominado de “supremacia da ideologia desenvolvimentista” (p. 207).

A influência do desenvolvimentismo fundamentou as propostas de remodelação da universidade brasileira, adequando-a às necessidades do desenvolvimento econômico e social do País (Cunha, 2000; Mendonça, 2000). As diferentes formas de se conceber o desenvolvimento condicionaram as distintas estratégias propostas para a universidade.

Noutra perspectiva, Panizzi (1999) destaca que a universidade brasileira nasceu pública, aberta e plural, e para atender às necessidades de obras públicas, serviços de saúde e educação. A universidade nasceu da necessidade de “construção de um estado de direito”, respeitando o modelo revolucionário de Córdoba¹⁵, que buscava associar ensino, pesquisa e extensão.

Já Fávero (2006) argumenta que a universidade foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual fazia parte. Ela foi pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias, sem ter definido se deveria ou não constituir-se em um espaço de investigação científica e de produção de conhecimento. Produção de conhecimento que “deveria procurar responder às necessidades sociais mais amplas e ter como preocupação tornar-se expressão do real, compreendida como característica do conhecimento científico, mas sem a falácia de respostas prontas e acabadas” (p. 19).

Para Lianza (1999), a universidade na atualidade, diante da exclusão social brasileira, deve voltar suas pesquisas à resolução de problemas sociais. Mas, não é pelo fato de buscar soluções a esses problemas que ela abdica da “qualidade científica” de sua produção. Ou seja, assumindo postura semelhante à de Panizzi (1999), o como fazer com que a pesquisa contribua para a resolução de problemas sociais é uma decisão pertinente à universidade que deve observar a “qualidade científica”. Concepção semelhante a esta tem Sobral, Almeida e Caixeta (2008). Segundo eles, a universidade responde a várias pressões sociais, sem que abdique de sua “excelência acadêmica”.

Concepção bastante distinta a essas possui Tragtenberg (1981). Para a ele a universidade é “simplesmente uma instituição dominante ligada à dominação. Não é uma instituição neutra. É uma instituição de classe, onde as contradições de classe aparecem. Para obscurecer esses fatores,

¹⁵ A chamada “Reforma de Córdoba”, ocorrida em 1918, é um marco para os processos de reforma universitária ocorridos na América Latina. Ela é um marco na defesa de princípios tais como: a) autonomia universitária; b) eleição dos dirigentes pela comunidade acadêmica; c) concursos para a provisão de cargos docentes; e) docência livre; f) assistência livre; g) gratuidade do ensino; h) renovação dos métodos de ensino e aprendizagem; i) assistência social para permanência dos estudantes e democratização do acesso j) extensão universitária; k) integração e unidade latino-americana (Oliveira e Azevedo, 2008).

ela desenvolve uma ideologia do saber neutro, científico, a neutralidade cultural e um mito do saber 'objetivo', acima das contradições sociais” (p. 20).

Essas poucas perspectivas já indicam a complexidade da relação entre a universidade e o Estado, sobretudo no que diz respeito à pesquisa por ela produzida. O debate sobre essa relação começou a se intensificar, segundo Oliveira (2002), Cunha (2000) e Mendonça (2000), em função do engajamento de docentes universitários na luta contra o governo dos militares dos anos de 1960 e 1970. No início dos anos de 1960, segundo Trindade (1999), docentes e estudantes deram origem a um movimento pela reforma universitária em que a autonomia da universidade em relação ao governo foi convertida em uma das principais bandeiras de sua luta. De fato, esse movimento colocou a autonomia no centro da discussão sobre a universidade pública brasileira (Oliveira, 2002).

Além disso, a reforma de 1968 possibilitou que um grande número de profissionais passasse a dedicar-se integralmente a atividades de ensino e pesquisa, o que contrastava com a prática anterior, em que as pesquisas eram consideradas secundárias e pouco remuneradas (Schwartzman, 2008a). Esses dois fatores foram fundamentais para “engrossar as fileiras” em defesa da autonomia da universidade. Começa a se constituir nesse momento uma comunidade de política em defesa das autonomias da universidade.

Como dito por Leher (2003), a autonomia universitária, como projeto da modernidade, foi uma conquista que objetivava exatamente a independência da instituição diante dos governos e dos imperativos do mercado. E, segundo Durham (2005), no que diz respeito à manutenção das autonomias da universidade parece haver um amplo consenso entre docentes e estudantes. A autonomia é assim um valor e é tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição. É considerada, dessa forma, condição essencial para a universidade dar conta de sua função de produtora de conhecimento (Fávero, 1980).

A comunidade científica, como uma comunidade de política que é unida pelo objetivo comum da conquista das autonomias da universidade em relação ao governo, luta para que a instituição tenha liberdade para elaborar seus orçamentos, receber recursos sem destinação específica, eleger internamente seus dirigentes e pela definição de sistemas de ingresso e aprovação (Cunha, 2000). Ou seja, de forma meramente analítica, pode-se dizer que ela luta em duas “frentes de batalha”: uma que visa garantir à universidade pública ser gerida por normas

instituídas por seus órgãos; e, outra, para garantir recursos públicos para a manutenção de suas atividades.

Além dessas duas “frentes”, se considera, também desde uma perspectiva analítica, uma terceira: a da luta pela autonomia de pesquisa da universidade. A autonomia de pesquisa é a forma sob a qual se apresenta hoje a questão originária da “liberdade de conhecimento”, que é o cerne da autonomia universitária. Consiste na liberdade de: estabelecer quais objetos são relevantes para a investigação; definir a forma pela qual os objetos podem ser pesquisados; e julgar os resultados da pesquisa por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos (Durham, 1989).

A autonomia de pesquisa está associada à “liberdade do conhecimento”. Confunde-se, dessa forma, com a chamada liberdade acadêmica (Ranieri, 1994). Indo além, a autonomia de pesquisa está fundamentada na defesa da neutralidade da ciência. Ou seja, fundamenta-se na ideia de que a ciência (sua prática) deve ser destituída de valores sociais (Lacey, 2008; Dagnino, 2008).

Nesse embate entre a comunidade científica e o governo parecem existir três projetos políticos em disputa:

- i) O da autonomia de gestão: nesse caso a comunidade científica luta para que a gestão da universidade seja diferenciada das demais instituições estatais;
- ii) O da autonomia financeira: em que a comunidade científica luta para que a universidade seja menos cerceada financeiramente, ou seja, para que o governo disponibilize os recursos financeiros necessários à manutenção de suas atividades; neste caso, a comunidade científica luta para que a universidade seja menos auto-suficiente financeiramente;
- iii) E o da autonomia de pesquisa: em que a comunidade científica luta para que o governo e a sociedade de forma geral não interfiram na definição dos objetos de pesquisa.

O governo, ao mesmo tempo em que tem aumentado o número de profissionais dedicados ao ensino e à pesquisa em tempo integral, tenta tornar auto-suficiente financeiramente. O Relatório Atcon, elaborado por uma equipe estadunidense em 1966, por encomenda do Ministério da Educação brasileiro, portanto antes da Reforma de 1968, já recomendava ao governo que a universidade devia ser assimilada a uma empresa: administrada de forma gerencial e auto-suficiente financeiramente. Ele recomendava à universidade libertar-se das influências governamentais e a obter uma autonomia que implicasse sua completa desvinculação dos seus

controles administrativos e financeiros. Segundo o Relatório, essa era uma alternativa à crise que a universidade vivenciava (Sguissardi, 2005).

Recomendava à universidade ser a responsável por prover os recursos necessários à sua manutenção, e que eles podiam ser oriundos de fontes: cobrança de mensalidades dos alunos, parcerias com empresas etc.

Mas, a essa pretensão do governo militar, que adotou a recomendação do Relatório, se contrapunha parcela da comunidade científica. Para ela, o governo não devia observar a universidade pelo prisma do gasto. A universidade devia ser concebida como um investimento social e público, e considerada um direito social e não um privilégio das elites (Chauí, 2003).

Embora a ideia de que a universidade deveria ser um investimento social e público tenha orientado o movimento pela sua reforma, mais recentemente ela começou a ser suplantada por outra, a de que a universidade deveria passar a ser uma organização prestadora de serviços, sobretudo ao mercado (Chauí, 2003).

Só recentemente, a partir de meados dos anos de 1980, é que se ampliou na universidade a defesa de sua vinculação à empresa. Nesse período começou a ganhar força no âmbito da comunidade científica a ideia de que o desenvolvimento econômico dos países avançados levaria à derrubada das barreiras conceituais e institucionais entre a pesquisa e a comercialização de seus resultados.

Ganha força entre a comunidade científica a ideia de uma nova modalidade de pesquisa que requereria mudanças institucionais e a vinculação entre universidade, empresa e governo. Nessa modalidade de pesquisa, o resultado da pesquisa seria apropriado pelos usuários, pois o conhecimento seria produzido no contexto de sua aplicação (Schwartzman, 2008b). Ela parece implicar que a comunidade científica aceitaria a diminuição de sua autonomia de pesquisa. Mas, ao contrário do que muitos imaginam, a comunidade científica não está muito disposta a se tornar parcial ou inteiramente auto-suficiente financeiramente, uma vez que isto implicaria a redução de sua autonomia de pesquisa.

Segundo um dos partidários da pesquisa para a empresa:

Deve-se notar que a interação universidade-empresa é importante para a universidade na medida em que contribui para a melhor formação dos estudantes, e isto é razão suficiente para buscar sua intensificação. Do outro lado, esta interação pode contribuir para levar a cultura de valorização do conhecimento para a empresa. Mas é essencial evitar a ilusão de que esta interação será a solução para os problemas de financiamento da universidade e de tecnologia da empresa. (Brito Cruz, 1999. p. 10)

O que evidencia essa colocação é, por um lado, que deve ser mantida a defesa da vinculação universidade-empresa na definição da pesquisa sem que seja reduzido o financiamento estatal à universidade. E, por outro, que essa interação, além de não atenuar a dependência financeira da universidade em relação ao governo de pouco serviria para que a empresa pudesse resolver seus problemas tecnológicos.

2.3. O conflito entre o governo e a comunidade científica

No embate entre comunidade científica e governo são identificados quatro projetos políticos acerca da orientação das autonomias da universidade:

- i) Do governo, que busca tornar a universidade parcial ou inteiramente auto-suficiente financeiramente e limitar sua autonomia de gestão;
- ii) Parcela da comunidade científica, que aceita restringir sua autonomia de pesquisa e tornar a universidade parcial ou inteiramente auto-suficiente financeiramente;
- iii) Parcela da comunidade científica, que é contra a proposta de tornar a universidade parcial ou inteiramente auto-suficiente financeiramente e favorável à de gestão e à de pesquisa;
- iv) Parcela da comunidade científica, que acredita que a universidade sempre foi subordinada à sociedade, mais especificamente ao modo de produção capitalista no qual está inserida.

O governo tenta tornar a universidade parcial ou inteiramente auto-suficiente financeiramente e a comunidade científica busca manter os recursos públicos despendidos em suas atividades e preservar sua autonomia de gestão e de pesquisa (ver quadro 2.3.1).

Quadro 2.3.1: Agendas dos atores e projetos políticos

Agenda da comunidade científica		Agenda do governo	
Projetos políticos	Problemas	Projetos políticos	Problemas
Conservar as autonomias de gestão e pesquisa da universidade	A universidade deve sempre manter suas autonomias de pesquisa e de gestão	Tornar a universidade subordinada ao governo	Subordinar a universidade ao governo
Permitir que a universidade seja, no máximo, tributária ao governo	A universidade pode ser, no máximo, tributária ao governo	A universidade não é dissociada do governo	A universidade é uma das manifestações do poder do governo

Fonte: Elaboração própria, a partir de revisão bibliográfica.

Tendo autonomias de gestão e de pesquisa, a comunidade científica detém pleno poder e direito de direcionar a pesquisa e a gestão da universidade segundo seus interesses. Se tributária, a comunidade científica tem sua autonomia restringida (não suprimida), pois direciona a pesquisa da universidade, ou parte dela, para atender à demanda do governo.

Se subordinada, a pesquisa da universidade é determinada pela demanda cognitiva do governo. Cabe à comunidade científica desenvolver a pesquisa demandada por ele. Se não dissociada do governo, a pesquisa da universidade não é mais do que um dos meios para sua dominação. Ou seja, a universidade é fundamental à manutenção do poder do governo (do Estado).

2.3.1. Governo: favorável à auto-suficiência financeira e à limitação da autonomia de gestão da universidade

Este posicionamento está presente nos programas ou projetos do governo orientados à diminuição dos recursos públicos destinados à universidade e no estímulo a ela aderir às demandas das empresas. Está presente também em iniciativas destinadas ao controle indireto da universidade: aquelas que pretendem introduzir mecanismos de administração e gerenciamento empresariais na universidade, voltados especialmente à busca de recursos externos (Mancebo, 2004). Neste caso, não está em questão a interferência do governo na agenda de pesquisa universitária, pois ela seria definida pelos atores com os quais a universidade se relaciona.

Conceder, parcial ou inteiramente, auto-suficiência financeira à universidade é “sedutor” para um governo que, da perspectiva do neoliberalismo, deve interferir o mínimo possível para o funcionamento do mercado. Isso porque o governo, ao conceder essa auto-suficiência à universidade, reduz o seu gasto com ela. Mas, ao mesmo tempo em que ele procura retirar de si a responsabilidade pela manutenção da universidade, pode tornar-se mais vigilante e interferir em sua gestão (Lessa, 1999).

O relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, concluído em dezembro de 2003, conhecido como *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*, sugere que os recursos financeiros necessários às atividades da universidade devam ser custeados por outros atores, como empresas, cobrança de mensalidades etc. Ela deve manejar de forma mais eficaz e eficiente os recursos que já dispõe e captar mais de fontes externas (Mancebo e Silva Jr., 2004).

A relação entre comunidade científica e governo, envolve tensões e controvérsias que, segundo Mello (2012), podem derivar-se do fato de que, por vezes, ambos atores possuem posições políticas semelhantes. Ou seja, além dos interesses do governo na universidade, há também os da comunidade científica no governo.

A constatação a que chega Mello (2012), quando fala sobre a ligação do Banco Mundial com intelectuais brasileiros para viabilizar os interesses da organização no País, é relevante também para analisar a relação entre a comunidade científica e o governo. Da mesma forma que entre o Banco e os intelectuais, na relação entre comunidade científica e governo há que se ater à atuação de especialistas em educação, intelectuais, professores universitários, entre outros, na defesa de ideias e práticas que, embora sugeridas pelo governo, não parecem estranhas para eles.

2.3.2. Parcela da comunidade científica: a favor da diminuição da autonomia de pesquisa e favorável à pesquisa para outros atores sociais

Schwartzman (2008a) é um dos analistas que melhor interpreta esse quarto posicionamento. Segundo ele, a barreira aparentemente intransponível entre a universidade e a empresa estaria ruindo, e a aproximação entre esses dois atores está se tornando cada vez maior. Estariam ocorrendo profundas mudanças nos mecanismos de apoio à universidade com a implantação de sistemas de avaliação de sua qualidade, como os baseados na “excelência acadêmica”

A lógica econômica estaria sendo introduzida na universidade, não somente na brasileira, mas em todo o mundo por meio da criação de mecanismos de avaliação do desempenho da universidade, que visam tornar a alocação de recursos públicos mais “racional e transparente” (Schwartzman, 2008a).

Ainda segundo esse autor, nos países latino-americanos, apesar das diferenças entre eles, suas universidades começam a partilhar algumas características (Schwartzman, 2008a). A primeira delas é que estão se afastando do padrão convencional de produção de conhecimento e orientando suas pesquisas para o atendimento de problemas da sociedade, o que estaria levando suas agendas de pesquisa a serem definidas especialmente por aqueles problemas concebidos como relevantes pelas empresas. A segunda, as universidades lidam com normas e regulamentos externos. A terceira, o surgimento de líderes de grupos de pesquisa, capazes não somente de estabelecer padrões de pesquisa, mas também de criar vínculos com agências governamentais,

empresas, órgãos internacionais e outros professores-pesquisadores. E, uma quarta característica, a presença de múltiplos “clientes” externos relacionados à pesquisa.

À medida que a sociedade se torna cada vez mais “baseada no conhecimento”, com a empresa mudando suas características e o mercado de trabalho se tornando mais “intensivo em conhecimento”, são geradas pressões sociais para que um novo tipo de profissional seja formado. A sociedade pressiona a universidade a fim de exigir maior contribuição ao processo de desenvolvimento econômico (Audy, 2006).

2.3.3. Parcela da comunidade científica: contrária à auto-suficiência financeira e favorável à de gestão e de pesquisa

Conhecimento e poder se interpenetram em todos os níveis da sociedade contemporânea, do público ao privado, o que coloca para universidade a questão do “bem-público” e, com ela, a de sua própria “missão social” (Trindade, 2000).

A missão da universidade, além de dizer respeito à dinâmica de pesquisa e suas aplicações sociais, apresenta um problema central, de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pelo mercado ou pelo governo (Trindade, 2000).

As autonomias da universidade eram o fundamento do movimento pela reforma universitária surgido na década de 1980 (Giannotti, 1986). Desde então, o movimento vem fazendo com que o governo perceba que a universidade deve seguir um caminho próprio, autônomo, sem atropelos de mercados ou líderes políticos de qualquer espécie (Ristoff, 1999).

Tanto é assim que, dentre os pontos destacados pela Secretaria de Política Educacional, do MEC, em 1995, para a elaboração de uma política para as universidades federais, oito deles tratam da concessão de autonomia de gestão, sem que isso implique aumento de auto-suficiência financeira. Esses pontos podem ser resumidos fazendo-se menção a dois deles: promover a plena autonomia de gestão das universidades federais, preservando sua condição de entidades de direito público; e o governo deve definir a cada ano um orçamento global para cada uma das universidades, que deve ser repassado em duodécimos e administrado automaticamente por elas (Cunha, 1999).

As autonomias, tão desejadas pela universidade, correspondem à “velha liberdade de cátedra”, “liberdade do espírito”, “não discriminação de doutrinas” e “livre controvérsia das ideias”. As autonomias são consideradas dimensões essenciais na constituição de uma

universidade, como “território de liberdade do espírito”. Se submetida à lógica do mercado, a universidade enfraquece (Lessa, 1999. s/p). Assim, cabe aos professores-pesquisadores definirem os objetos que devem ser pesquisados e, portanto, a agenda de pesquisa da universidade.

Entendendo a universidade como um todo que agrega uma diversidade de saberes, ela tem como uma de suas principais características as autonomias de pesquisa e de gestão. O professor-pesquisador, mais que um funcionário público, deve assumir o papel de membro de uma “corporação científica” e reivindicar a autonomia de sua pesquisa (Paula, 2003).

2.3.4. Parcela da comunidade científica: a universidade vista como subordinada ao modo de produção capitalista

Na sociedade moderna, é ingenuidade acreditar que a universidade se organiza e se desenvolve de forma autônoma. A universidade é simplesmente uma instituição dominante ligada à dominação (Tragtenberg, 1990). Ela não tem autonomia, nem financeira e nem de gestão. Está, por isso, subordinada ao Estado.

A universidade personifica de maneira evidente as tensões entre saber e poder. A pesquisa nela produzida faz parte das lutas e conflitos existentes nas relações sociais (Escobar, 2007). Na realidade, as transformações surgidas na universidade e nas orientações (nos “padrões”) que a definem, são produtos históricos de um tipo particular de relações sociais e de produção (Morel, 1979).

Partindo de uma abordagem histórico-social da formação da universidade na periferia do capitalismo, se observa uma característica central. Elas delimitam uma rígida estrutura de classes e sustentam uma política cultural, reforçando laços de dependência e de manutenção das classes dominantes no poder (Fávero, 1980).

A relação com o governo deve ser considerada condição histórica da universidade, porém, naturalmente conflitante. Dada a essa natureza, é possível entender porque em alguns momentos a universidade vive forte tensão entre a necessidade de autonomia e o controle exercido pelo governo (Fávero, 1980).

2.4. Conclusões parciais

De um lado, o governo atua no processo de tomada de decisão a fim de orientar ou subordinar a universidade segundo sua agenda. Ou seja, o governo busca elaborar políticas que permitam a ele, de alguma forma, interferir na universidade, para que haja sempre “mais governo” nela.

De outro lado, a comunidade científica atua no processo de tomada de decisão de acordo com a percepção de que as políticas devem tornar a universidade independente do governo ou, no máximo, tributária a ele. Ou seja, para a comunidade científica deve haver sempre “menos governo” na universidade.

Entre os anos 1990 e 2000, os sucessivos governos federais do Brasil buscaram implementar uma reforma estrutural na universidade por meio de um intenso processo de privatização voltado a afetar sua organização (Mancebo, Maués e Chaves, 2006).

Nesses anos, esses governos buscaram:

1) Eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por “contratos flexíveis”, isto é, temporários e precários; 2) simplificar os processos de compras (as licitações), a gestão financeira e a prestação de contas (sobretudo para proteção das chamadas “outras fontes de financiamento”, que não pretendem se ver publicamente expostas e controladas); 3) adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais (aliás, é sistemática nos textos da Reforma referentes aos serviços a identificação entre “social” e “empresarial”; 4) separar docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos. (Chauí, 1999, p. 7)

Foi nessa conjuntura que o governo neoliberal, interessado em livrar-se do “peso financeiro” que significava sustentar uma instituição submetida a seus próprios controle e “autonomias”, e que, por isto, tenderia a obstaculizar sua ação na política educacional (e também em outras), que se tenta fazer o deslizamento semântico que implicava em usar o conceito de autonomia financeira para designar o que seria uma pretendida auto-suficiência financeira da universidade.

Nesse contexto, dado que das três funções da universidade era a pesquisa aquela que era visualizada, tendo em vista a imagem que os neoliberais tinham da relação universidade-empresa nos países de capitalismo avançado, mais suscetível de promover a auto-suficiência financeira, ela passou a ser vista como alvo preferencial do seu discurso privatista.

A auto-suficiência financeira era “vendida” pelo governo com uma forma de tornar a universidade mais “flexível”. Ou seja, fazer com que suas atividades fossem custeadas por meio

de parcerias com atores não governamentais e orientadas pelos princípios da efetividade, eficiência e eficácia, tal como se tentava fazer com as demais instituições estatais, geridas de acordo com a Nova Gestão Pública.

Todavia, houve resistência de parcela da comunidade científica à tentativa dos governos neoliberais de limitar as autonomias da universidade. Pois, para essa parcela, a produção contínua da pesquisa somente é possível quando há liberdade, que supõe “um ritmo próprio de operação, de elaboração, de avanços e pausas durante o desenvolvimento da atividade precípua de investigação” (Luz, 2005. p. 42).

Para uma parcela da comunidade científica, as autonomias da universidade não significam que ela deveria permanecer alheia ao seu contexto social. Suas autonomias possibilitam, ao contrário, que o contexto social pudesse ser pensado como um “polo de relação que não se confunde com qualquer conjunto de interesses particulares” (Leopoldo e Silva, 2001. p. 301). Como observado, de um lado, o governo busca tornar a universidade auto-suficiente financeiramente, diminuir sua autonomia de gestão e de pesquisa. De outro, a comunidade científica busca fazer com que o governo aumente os recursos destinados às suas atividades e impedi-lo de interferir em sua gestão e na orientação de sua pesquisa. Essa relação pode ser caracterizada como uma *autonomia relativa* da universidade pública sobre o Estado. *Autonomia relativa* porque a comunidade científica vai sempre lutar para que o governo aumente o máximo possível os recursos a ela destinados e para que ele interfira o mínimo possível em sua gestão. Ou seja, para que haja sempre “menos governo” em suas atividades. Mas, o governo vai sempre buscar interferir mais na universidade. Ou seja, vai tender a ter “mais governo” nas atividades da universidade.

CAPÍTULO III – A AUTONOMIA DE PESQUISA DA UNIVERSIDADE

3.1. Introdução

Este Capítulo analisa a autonomia de pesquisa da universidade em relação ao governo. Deve-se salientar que, embora haja um comportamento de comunidade dos professores-pesquisadores na defesa da autonomia de pesquisa da universidade, a definição da agenda de pesquisa é conformada mediante um procedimento liderado por professores-pesquisadores de cada área de conhecimento que vão escolhendo objetos de pesquisa que consideram merecedores de atenção das suas equipes de colegas e estudantes.

Para que atores externos não interfiram na definição do que deva ser pesquisado é que os professores-pesquisadores conformam uma comunidade a fim de resguardar sua autonomia. Adotam esse comportamento para que a pesquisa e, portanto, a própria agenda de pesquisa da universidade seja determinada pelos professores-pesquisadores mais prestigiados de cada área do conhecimento (de certa forma, um comportamento mais “individual”).

De fato, a conformação da agenda de pesquisa é resultado de um processo caracterizado por decisões atomizadas que em Ciência Política se classifica como de tipo *bottom up* e incremental (no duplo sentido de “por acréscimos marginais” e não-racional), condicionado por critérios fortemente influenciados pela percepção desses professores-pesquisadores.

A agenda de pesquisa da universidade reflete a correlação de forças entre os professores-pesquisadores, áreas de conhecimento e grupos de pesquisa. Ela, pelo fato de ser uma construção *bottom up* e incremental, representa o “mapa” do poder na universidade e, ao mesmo tempo, o “mapa” da alocação de recursos para pesquisa. O acúmulo de poder de professores-pesquisadores, que decorre de seus acúmulos de prestígio, reflete seus poderes dentro da instituição. No entanto, o poder dentro da instituição se projeta para o exterior uma vez que é a partir dele que os professores-pesquisadores têm acesso a uma quantidade maior de recursos para pesquisa e que leva a um processo de retroalimentação (mais poder leva a mais recursos que leva a mais poder).

A atuação do governo sobre a pesquisa da universidade se dá segundo duas lógicas: a da “política para a ciência” e a da “política da ciência” (Salomon, 1979). Na primeira lógica, a da “política para a ciência”, o governo não atua no sentido de fazer com que sua demanda

influencie, interfira ou mesmo seja incorporada à agenda de pesquisa da universidade. Nesse caso, o governo atua como simples fomentador da pesquisa da universidade.

Na segunda lógica, a da “política da ciência”, o governo atua no sentido de fazer com que suas demandas cognitivas, que são derivadas de sua agenda de governo, sejam inseridas na agenda de pesquisa da universidade. Nessa lógica, então, a pesquisa da universidade é conformada em algum grau pelas demandas cognitivas do governo. Entre universidade e governo há um processo de coesão ou coerção que leva os professores-pesquisadores a incorporar à agenda de pesquisa da universidade as demandas cognitivas do governo.

Mesmo diante da pressão do governo sobre a autonomia de pesquisa, não é tarefa fácil influenciar a universidade. Pois a principal luta da comunidade científica é pela preservação não somente das autonomias financeira e de gestão, como também da de pesquisa. Longe de um debate dicotômico, parece que quando se analisa a relação entre comunidade científica e governo são encontrados limites tênues entre a maior e menor aproximação entre os dois.

A análise neste Capítulo empreendida se apóia principalmente nos estudos dedicados à compreensão das transformações ocorridas na universidade desde o final da Segunda Guerra Mundial principalmente.

O Capítulo, além desta introdução e conclusões parciais, possui outras três seções. A seção 3.2 discute a relação entre o controle governamental sobre a universidade e suas autonomias financeira e de pesquisa. A seção 3.3 analisa a pesquisa da universidade desde a perspectiva da “política da ciência” e a “política para a ciência”. A seção 3.4 destaca o ator comunidade científica como dominante no processo de tomada de decisão sobre a universidade e na pesquisa nela realizada.

Por fim, no que diz respeito especialmente à pesquisa, que vem sendo pouco abordada nos estudos sobre a universidade, se evidencia o quanto ela é tida pelo governo e pela comunidade científica como fundamental para a concreção de seus projetos políticos. Nas pesquisas também estão presentes os interesses sociais e valores desses dois atores.

3.2. Controle vs. autônomo financeira e de pesquisa

O Pós Segunda Guerra Mundial teve como uma de suas características o esforço do governo, dos países avançados principalmente, para colocar a produção de conhecimento (a pesquisa) ao serviço de suas nações. Acreditava-se que se a pesquisa fosse suficientemente apoiada pelo governo, seria decisiva para a resolução de problemas econômicos e sociais. Mais ainda, o Estado e a sociedade deviam ser orientados pelos princípios e normas da racionalidade científica (Schwartzman, 1998).

O apoio do governo à pesquisa começou a se ampliar no contexto da publicação do relatório *Science: the Endless Frontier* (conhecido no Brasil como Relatório Busch) em 1945, elaborado por Vannevar Bush, então diretor do *Office of Scientific Research and Development*, que foi solicitado pelo presidente dos EUA Franklin D. Roosevelt, mas entregue ao seu sucessor, Herry Truman (Dias, 2005).

Na prática, o Relatório destacava a necessidade de apoio governamental à pesquisa depois do término da Segunda Guerra. Ele buscava, em tempos de paz, garantir à pesquisa a mesma atenção recebida durante a Guerra (Dias, 2005). Buscava, neste caso, que predominasse o que Salomon (1974) denominou de “política para a ciência”, ou seja, a manutenção do governo como fomentador da pesquisa sem que isso implicasse maior interferência dele na universidade.

O Relatório Bush, todavia, não trazia nenhum elemento essencialmente novo ao debate sobre pesquisa e o apoio governamental a ela. Ele apenas sintetizava, no período em que foi elaborado, o sentimento comum dentro da universidade e a alguns *policy makers* a respeito da importância do apoio à pesquisa para o progresso econômico. Sentimento manifestado já durante a Primeira Guerra Mundial e na preocupação dos norte-americanos de que os europeus pudessem adquirir competências científicas e tecnológicas superiores às deles (Dias, 2005).

De fato, atendendo ao receituário do Relatório, governantes dos países avançados multiplicaram os recursos destinados à pesquisa e, com isso, ampliaram a qualidade e a quantidade de universidades e de novos programas de pesquisa (Dias, 2005).

O apoio governamental pós-Segunda Guerra fez com que a universidade se tornasse muito prestigiosa socialmente em decorrência das aplicações (no âmbito da energia nuclear, da medicina ou das teletransmissões, por exemplo) de pesquisas por ela desenvolvidas que, em princípio, não transpareciam à sociedade terem um fim utilitário. Isso fez com que o governo, e a

sociedade de forma geral, acreditassem num valor imediato ou potencial da pesquisa como fonte de poder político ou econômico (Kourganoff, 1990).

Já na década de 1960, a população européia e norte-americana iniciou um grande movimento de descrença da universidade (Kourganoff, 1990). Estudantes, ministros, jornalistas, pais e empresários não se cansavam de criticá-la publicamente. Acusavam-na de ter se tornado altamente dispendiosa e que, ao contrário do ocorrido duas décadas antes, estava logrando poucos benefícios sociais. Começava nesse momento a ganhar força um movimento que buscava interferir na universidade, e nas pesquisas por ela produzidas.

Intensificou-se então a discussão acerca da missão social da universidade. Aos olhos dos estudantes e de suas famílias, a missão da universidade era a de formar médicos, juristas, engenheiros, professores etc. E para os empresários, ela devia fornecer a mão-de-obra necessária aos setores da economia nacional. Ou seja, os anseios de ambos em relação à universidade eram convergentes (Kourganoff, 1990).

E o que ansiava a universidade? Dentro dela havia aqueles que acreditavam que sua missão era menos a de formar homens que a de enriquecer permanentemente o patrimônio cultural. E outros que acreditavam que a missão da universidade era econômica e, por isso, ela devia formar mão-de-obra, tão competente quanto possível, para os setores produtivos (Kourganoff, 1990). Dentro da universidade as opiniões eram mais divergentes do que se observava de fora.

Nas décadas de 1960 e 1970, a autonomia de pesquisa que a universidade tinha conquistado até então, frente a diversos atores sociais e, principalmente, ao governo, foi fortemente ameaçada (Bourdieu, 2003).

É provavelmente devido a essa ameaça que professores-pesquisadores tenham buscado definir objetos de pesquisa relevantes para a sociedade, sobretudo para as empresas, como aqueles a que eles deviam se dedicar. Pelo menos foi esse um discurso adotado por muitos deles.

À medida que a sociedade buscava agir sobre a agenda de pesquisa da universidade, o governo a pressionava a tornar-se autônoma financeiramente. Ou seja, pressionava a universidade a buscar outras fontes de recursos para a manutenção de suas pesquisas e demais atividades que não as governamentais.

Porém, distinto da autonomia de pesquisa, a auto-suficiência financeira não era amplamente desejada pela universidade. A partir dessas décadas (1960 e 1970), um argumento passou a ser ainda mais utilizado pela universidade a fim de impedir o enxugamento de suas fontes de

recursos: o objetivo primordial da pesquisa não era mais o de promover descobertas, então consideradas pela sociedade como aleatórias e de rentabilidade incerta, mas o de “formar homens com espírito de pesquisadores” (Kourgarnoff, 1990).

Foi no contexto de pressão social sobre as autonomias financeira e de pesquisa da universidade que tomou consistência um controvertido debate sobre ela: se as pesquisas também devem dar conta daqueles objetos considerados como relevantes pelo governo, e pela sociedade de forma geral, e não somente sobre os definidos pela própria universidade (pelos professores-pesquisadores). Essa maior intervenção do governo na agenda de pesquisa da universidade, para fazer com que ela dê conta de suas demandas cognitivas, é o que pode ser denominado “política da ciência” (Salomon, 1974).

Mas, distinto do que muitos imaginam, alguns dos principais enfoques que tratam sobre a vinculação da universidade com a sociedade não necessariamente defendem sua auto-suficiência financeira em relação ao governo. Muito pelo contrário, eles até reforçavam a necessidade do apoio financeiro do governo à conformação de arranjos institucionais voltados à manutenção da agenda de pesquisa da universidade. Esses enfoques também reduzem a sociedade ao governo e à empresa. Ou seja, o governo e a empresa representam, para esses enfoques, todas as demandas da sociedade por pesquisa científica.

Dentre os vários enfoques sobre as transformações recentes da agenda de pesquisa da universidade dos países avançados, cabe destacar os da *New Production of Knowledge* (NPC), o da *Triple Helix* (TH) e o da *Economia da Inovação* (EI).

Três atores são fundamentais para esses três enfoques: a comunidade científica, que os três enfoques chamam de universidade; o governo; e a empresa. Cada um desses atores possui funções distintas na dinâmica de pesquisa. Vejam o que dizem especialmente sobre a universidade (sobre a comunidade científica) e o governo, que é a relação que se quer evidenciar aqui.

Sobre a universidade, diz o enfoque da EI, os avanços científicos registrados ao longo do século XX a levam a tratar de forma mais objetiva sua missão de pesquisa, permitindo com que oriente parte dela às demandas cognitivas das empresas. A universidade se converteu não somente num ator capaz de dar soluções a problemas teóricos e abstratos, mas também de resolver problemas específicos e aplicados (Ruiz, 2005).

Para a NPC, na medida em que “novas formas de produção de conhecimento” são difundidas, deixam mais porosas as velhas fronteiras entre “pesquisa básica” e “pesquisa aplicada”. Com isso, a universidade também adota “valores” da cultura empresarial, dando lugar assim a um tipo completamente novo de empresário, o acadêmico (Gibbons *et alli*, 1994).

Para a TH, a universidade deve ser empreendedora. Cabe a ela, por um lado, despertar nos alunos criatividade, liderança e visão de futuro voltada à inovação, para que, com isso, eles possam ocupar um espaço no mercado, e, por outro lado, apoiar professores-pesquisadores a criarem suas próprias empresas de “alta tecnologia” (Etzkowitz, 2002).

O governo, para a EI, por meio da elaboração de políticas públicas, deve ajudar a universidade a “se desprender do passado” e a adotar outras trajetórias de desenvolvimento. O governo deve alocar recursos em pesquisas voltadas ao aumento do dinamismo econômico (Cimoli *et alli*, 2007).

Para a NPC, a aparição de um “novo modo de produzir conhecimento” está criando “novos” desafios para o governo. A descentralização da universidade a torna mais permeável às demandas da sociedade, o que leva à ampliação da competitividade dos sistemas de inovação nacionais (Gibbons *et alli*, 1994).

Para a TH, o governo deve instituir políticas voltadas à vinculação universidade-empresa. Supõe-se que elas estimulem a interação entre esses atores e, como resultado, novas ideias podem surgir e gerar inovações (Etzkowitz, 2002).

Embora haja algumas distinções entre os três enfoques, eles destacam o governo como tendo a função de regular ou facilitar as relações entre a universidade e a empresa. Por meio da atuação do governo, a universidade pode se relacionar de forma mais conveniente com a empresa para o atendimento de sua demanda cognitiva.

Dentro da universidade há aqueles que acreditam que sua auto-suficiência financeira é positiva, pois isso a leva a diversificar suas fontes de recursos e contribui para o fortalecimento de sua capacidade administrativa e para a criação de programas de pesquisa não-departamentais e conectados aos interesses dos atores econômicos (Clark, 2006).

Como salienta Velloso (2000), no debate acerca da diversificação de fontes de financiamento da universidade, as alternativas frequentemente sugeridas se referem à prestação de serviços aos mais diversos setores da sociedade, como sindicatos, empresas, organizações não governamentais e governos. E, segundo Velloso (2000), o conhecimento acumulado e produzido

nas universidades pode, com proveito mútuo, ser mais amplamente utilizado pela sociedade em seu conjunto, desde que preservada a missão básica da universidade.

Ao diversificar suas fontes de financiamento, a universidade é induzida a associar “pesquisa básica” à “pesquisa aplicada”. Como salienta Clark (2006), a auto-suficiência financeira da universidade é condição necessária para que ela possa aumentar sua dinâmica e agilidade na competição internacional.

O aumento da auto-suficiência financeira da universidade está associada, em certa medida, à ascensão do “capitalismo acadêmico” (Slaughter e Rhoades, 2004; Serafim, 2011), em que as IES, em especial as universidades, se engajam em atividades associadas ao mercado. Nessa perspectiva, as universidades estariam passando a desenvolver, introduzir e comercializar produtos em grande escala no setor privado como uma fonte básica de financiamento de suas atividades.

Como dito por Braun (1998), a universidade não permite que atores que não estejam familiarizados com a produção de conhecimento científico interfiram em suas autonomias. Para Cavalli e Teichler (2010. p. 37), a universidade é considerada a principal instituição criada para gerar, preservar e difundir conhecimento sistematizado (científico). Há um consenso social de que a universidade é fundamental na atual “sociedade do conhecimento”, pois cabe a ela “aperfeiçoar os conhecimentos existentes e, com isso, ajudar a melhorar as áreas profissionais”.

Além disso, como dito por Bonaccorsi (2010), a “nova forma de produção de conhecimento”, observada por Gibbons *et alli* (1994), é tão somente o resultado da dinâmica epistemológica interna à própria atividade de pesquisa científica. Ela não é proveniente de pressões sociais externas.

Dessa forma, essa relação controvertida sobre a autonomia de pesquisa ocorre porque, como observado por Bourdieu (2004), o “campo científico” é um “campo social” que, como tal, faz imposições, solicitações etc., mas que é relativamente independente das pressões de outros “campos sociais” a sua volta.

Uma das manifestações mais visíveis da independência do “campo científico” é sua capacidade de interpretar as pressões de outros “campos sociais” e transformá-las em conhecimento sistematizado. Quanto mais independente, menos as “leis” externas o atingem (Bourdieu, 2004).

3.3. A pesquisa na universidade: entre a “política da ciência” e a “política para a ciência”

Ao manter e aumentar os recursos destinados à pesquisa da universidade, o governo pode também estar inserindo na agenda de pesquisa suas demandas cognitivas. Neste caso, prevalece a “política da ciência”, em que o governo não somente financia a pesquisa como também diz à universidade, aos professores-pesquisadores, quais demandas cognitivas ela deve atender. Ou seja, atua sobre a autonomia de pesquisa da universidade.

As demandas do governo podem estar voltadas à “formação de indivíduos” para atender as necessidades sociais, à “defesa da nação”, ao “desenvolvimento econômico”, ao “desenvolvimento social”, entre outras. Atuação essa do governo sobre a universidade que a leva a desempenhar função muito distinta daquela comumente atribuída a ela, que é a de “instância crítica da sociedade a partir de interesses humanos mais amplos democraticamente discutidos” (Goergen, 1998. s/p).

Como destacam Mancebo, Maués e Chaves (2006), a consciência da importância da universidade não é neutra ou desinteressada. Ela tem profundas conexões com a competitividade econômica, com a possibilidade de orientação da pesquisa para o processo de acumulação, ou à garantia da ordem, do controle social e da legitimação do próprio Estado.

A agenda de pesquisa da universidade, nesse caso, tem um foco muito mais centrado no desenvolvimento econômico. O investimento público em pesquisa deve ser orientado pela produtividade, medida segundo três critérios: quanto se produz, em quanto tempo e qual o custo (Chauí, 1999). Ou seja, quantidade, tempo e custo são os critérios que o governo usa para orientar a agenda de pesquisa da universidade.

A agenda de pesquisa é orientada para questões que se relacionam diretamente com o desenvolvimento econômico (ou com o crescimento econômico). É necessário ter claro que a demanda mercadológica pela pesquisa produzida se refere àquela que direta ou indiretamente possa incrementar a concorrência intercapitalista (Chauí, 1999).

Se, por um lado, a agenda de pesquisa pode responder meramente ao desenvolvimento econômico, por outro, existem aqueles que advogam que ela possa ser orientada para o desenvolvimento social também.

Para os que acreditam nessa orientação para a agenda de pesquisa, deve haver uma articulação dos planos econômico e social na consecução de um modelo de desenvolvimento. Parte fundamental do esforço necessário a esse modelo é agregar aliados para o enfileiramento dos

problemas sociais. Para isso, o governo deve gerar iniciativas que promovam a participação ativa da empresa privada, dos sindicatos, da sociedade civil na agenda de pesquisa da universidade (Kliksberg, 1998).

A função de defesa da nação é outra atividade dirigida pelo governo com o objetivo de proteger o Estado contra uma possível ameaça interna ou externa que pode atentar contra a sua integridade (Menezes, 1998). Nesse caso, a segurança do Estado é um objetivo a ser alcançado por meio de ações de defesa organizadas pelo governo (Santos Filho, 2002).

A possibilidade dos tomadores de decisão de terem claras as alternativas de ação depende da universidade, que é a única “capaz de coligir, sopesar e criticar fatos e alternativas” nessa área (Proença Jr. e Duarte, 2007. p. 31).

Nesse caso, a agenda de pesquisa da universidade deve ser orientada então para atender à prioridade declarada pelo governo: a defesa da nação (pesquisas voltadas à área militar ou à indústria de defesa). O conhecimento tecnológico é sempre um componente importante para o poder militar do Estado. O conhecimento diferencial é por vezes vantagem decisiva (Lessa, 1999).

Ainda, quando prevalece sobre a universidade a “política da ciência”, a agenda de pesquisa pode ser orientada com o propósito de formar ou qualificar profissionais em áreas consideradas estratégicas. Nesse caso, a pesquisa, assim como a concentração de recursos em dadas áreas, é utilizada como meio para melhor qualificar a mão-de-obra requerida, como destacado por Tragtenberg (2003), pela empresa e pelo governo.

O que mais interessa ao governo é a formação de recursos humanos para atuar na empresa. A universidade, quando há “mais governo”, é pensada como uma “escola-fábrica, que produz mão-de-obra com a qualificação desejada pelo mercado” (Lessa, 1999. s/p). Um recurso humano capaz de operar determinadas técnicas e de aplicar conhecimento especializado a determinados procedimentos. E a “renovação tecnológica” é uma dimensão cada vez mais importante para a competição capitalista, o que exige a formação de profissionais capazes de se ajustarem num tempo mínimo à operação de novas técnicas (Lessa, 1999).

Estando a autonomia de pesquisa no Brasil sob o domínio da comunidade científica, é ela quem orienta a agenda de pesquisa da universidade: há, assim, a prevalência da “política para a ciência” sobre a universidade, em que o governo atua como fomentador da pesquisa. Neste caso, apesar do governo alocar os recursos necessários à pesquisa pela universidade produzida, são os

professores-pesquisadores mais prestigiados de cada área do conhecimento quem a orienta segundo “regras” estabelecidas no interior da comunidade científica.

Dentre as orientações defendidas por membros da comunidade científica para a agenda de pesquisa da universidade está aquela que vislumbra que “a capacidade de uma nação de gerar conhecimento e converter conhecimento em riqueza e desenvolvimento social depende da ação de alguns agentes institucionais geradores e aplicadores de conhecimento” e os “principais agentes que compõem um sistema nacional de geração e apropriação de conhecimento são empresas, universidades e o governo” (Brito Cruz, 1999, p. 1).

Para Costa e Cunha (2001), a mola propulsora dessa dinâmica de pesquisa é a inovação, caracterizada pelo “produto nobre” da interação universidade-empresa. Com o aumento da concorrência e da globalização dos mercados, a “universidade passou a ser uma importante fonte de tecnologia para a obtenção de competitividade” (p. 62).

Como dito por Moraes e Stal (1994), a pesquisa deve estar ligada às reais necessidades do país e, por isso, não se pode aceitar que empresa e universidade atuem independentes uma da outra. A aproximação da universidade com a empresa pode resultar em benefícios para ambas, desde que a pesquisa contemple problemas de interesse do mercado.

Numa perspectiva distinta da anterior, como destaca Leite Lopes (1998), o que deve estar em evidência na orientação da agenda de pesquisa da universidade é a “construção da nação”. Na era da globalização — que, segundo Leite Lopes (1998), é um eufemismo para expressar a dominação imperial do mundo pelas nações avançadas — deve ser de interesse da América Latina a união de universidades em grupos regionais com programas comuns de pesquisa. E, também, que as empresas multinacionais criem nos países da região institutos próprios de pesquisa que empreguem doutores por eles formados.

Para Herrera (1975), a aplicação da pesquisa à superação do subdesenvolvimento representa um dos desafios morais e intelectuais maiores na América Latina para os professores-pesquisadores da periferia do capitalismo.

Noutra perspectiva, a agenda de pesquisa da universidade deve contribuir com o desenvolvimento do país, mudando o caminho de seu crescimento. Ela deve ajudar o país a tomar novo rumo, em que o crescimento represente a melhoria das condições de vida de toda a população, sem privilegiar qualquer ator social (Lianza, Addor e Carvalho, 2005).

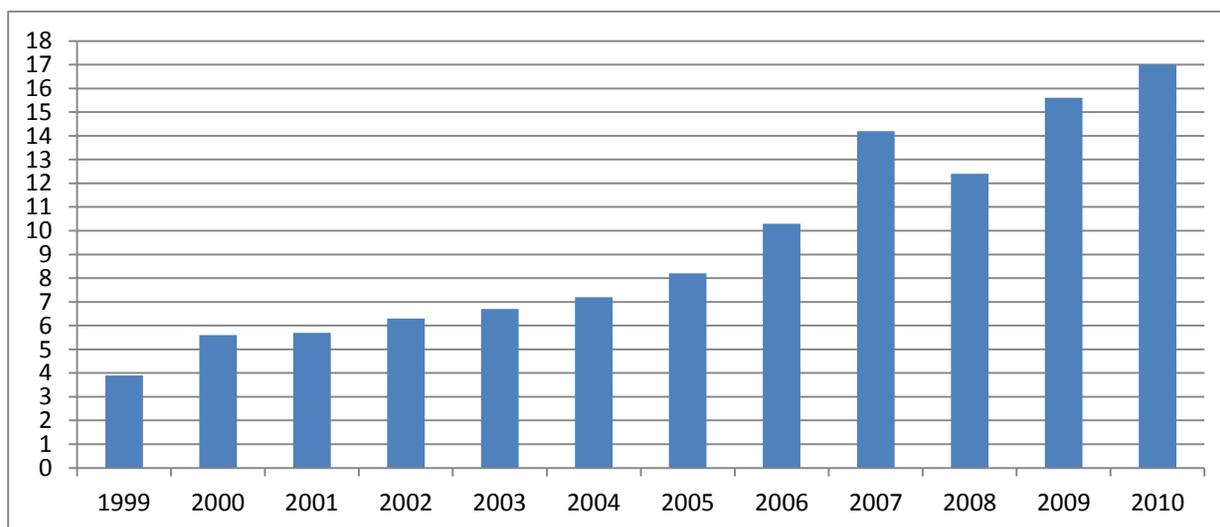
Como destacado por Baumgarten (2006), um elemento fundamental para a sustentabilidade econômica e social do país é a articulação entre a universidade e a “inovação social”. Ou seja, a produção de pesquisa que satisfaça às necessidades humanas.

3.4. O ator comunidade científica como dominante no processo de tomada de decisão: a “política para a ciência” orienta a agenda de pesquisa

Como observado por Salomon (1974), a autonomia de pesquisa da comunidade científica é condicionada a recursos financeiros, sejam os de origem governamental ou de outras fontes. Ou seja, a autonomia de pesquisa está condicionada a maior ou menor autonomia financeira da universidade.

Como mostra o gráfico 3.4.1, considerada somente a execução orçamentária do Governo Federal com o ensino superior, entre 1999 e 2010 (segundo Governo FHC), os investimentos foram quase constantes no período.

Gráfico 3.4.1: Execução orçamentária do Governo Federal na subfunção ensino superior, entre os anos de 1999 e 2010 (em R\$ bilhões)



Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU), relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República de 1999 a 2010.

Já no período 2003 a 2010 (primeiro e segundo Governo Lula) houve uma perceptível tendência de aumento dos investimentos do Governo Federal com o ensino superior. Se no início da década dos 2000 parecia que as pretensões da comunidade científica contra a auto-suficiência

financeira da universidade estavam ameaçadas, ao final da década as perspectivas já eram completamente distintas.

Como destacado por Amaral (2008), entre 1995 e 2006, 89% dos recursos orçamentários (cerca de R\$ 11,5 bi por ano) das IFES foram gastos com pessoal (salários, encargos trabalhistas, aposentadorias etc.) e 10% (cerca de R\$ 1,4 bi por ano) com outras despesas correntes (aquisição de material de consumo para os laboratórios, pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de professores substitutos etc.). Ou seja, para manter suas pesquisas, a comunidade científica precisa recorrer a fontes de financiamento externas, especialmente às agências de apoio à pesquisa.

Para se ter ideia da importância da correlação de forças nos ambientes externos à universidade para a manutenção da autonomia de pesquisa da comunidade científica, entre 2004 e 2010, foram executados cerca de R\$ 975 mi por ano pelo CNPq, FNDCT e CAPES. Ou seja, esses recursos, extra-orçamentários, são equivalentes a 70% dos recursos orçamentários (R\$ 1,4 bi por ano) que a universidade dispõe para despender com outras despesas correntes, incluindo nelas suas pesquisas.

E é para assegurar sua autonomia de pesquisa que a comunidade científica vai atuar junto ao governo, mais especificamente, nas agências de apoio à pesquisa. O exercício da autonomia de pesquisa depende da correlação de forças que a comunidade científica estabelece com o governo a fim de orientar essas agências para o atendimento de seu projeto político.

Dessa forma, tende a se conformar no Brasil, e na América Latina de forma geral, uma comunidade de pesquisa, a qual está voltada a dominar o processo de elaboração da PCT (Dagnino, 2007b) a fim de orientá-lo para o atendimento da agenda de pesquisa definida no âmbito da própria comunidade científica.

A comunidade científica conta com o apoio daqueles profissionais que, tendo sido nas universidades “iniciados na prática da pesquisa, e socializados na sua cultura institucional, atuam em institutos públicos de pesquisa e, também, em agências dedicadas ao” apoio à pesquisa (Dagnino, 2007b. p. 12). A relação entre esses atores conforma uma comunidade de pesquisa que atua no processo de tomada de decisão de maneira que torna os próprios projetos políticos da comunidade científica dominantes na PCT.

Contribui para a conformação dessa comunidade de pesquisa a prática comum de professores-pesquisadores renomados ocuparem posições de comando nas instâncias

governamentais formalmente responsáveis pela elaboração da PCT. Isso acaba condicionando os padrões de comportamento dos burocratas ligados a essa Política (Dagnino, 2007b).

E, dentro da comunidade científica, são especialmente as lideranças acadêmicas — aqueles professores-pesquisadores que se destacam, pelo fato de se encontrarem em posições hierarquicamente superiores no “campo científico” — que condicionam os rumos da PCT (Sobral, Almeida e Caixeta, 2008).

Parece que a autonomia de pesquisa não é tão ameaçada por intervenções governamentais. Sobre ela, a comunidade científica tem domínio. Como dito por Schwartzman (1998), para o bem ou mal, o fato é que a comunidade científica é o mais forte e mais ativo grupo de interesse no ensino superior brasileiro e, por isso, tem poder político para atuar sobre as políticas que envolvem a universidade e, especialmente, suas pesquisas.

A comunidade científica enxerga com desconfiança o uso de critérios não científicos, tais como relevância social ou econômica, para a avaliação de suas pesquisas, bem como a participação de não-professores-pesquisadores nas comissões e conselhos de avaliação da produção de pesquisa (Schwartzman, 2008a).

A autonomia de pesquisa é, de fato, a mais assegurada das autonomias da universidade brasileira. Ela é amplamente preservada porque a comunidade científica possui forte representação nos órgãos de avaliação e nas agências de apoio à pesquisa e, com isso, consegue impedir que outros atores sociais influam em sua produção cognitiva (Durham, 2006).

Mais ainda, um professor-pesquisador não aceita ocupar-se das demandas cognitivas do governo porque essa não é uma “atividade científica legítima”, segundo as normas daqueles que, desde o hemisfério norte, orientam as atitudes e opiniões da comunidade científica na periferia do capitalismo (Varsavsky, 1969).

Como destacado em Varsavsky (1969), a comunidade científica tem laços de união muito mais estreitos dos que os dos trabalhadores ou empresários. Ela constitui um ator social homogêneo e quase monolítico, com estritos rituais de ingresso e de ascensão, e uma lealdade completa (como no exército ou na Igreja). Porém, tem como unidade uma força ainda mais poderosa: “a verdade, a razão, a Ciência” (p. 32).

A comunidade científica é um ator cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização inerentes a ela. Seu reconhecimento e sua legitimidade social se

vinculam, historicamente, a sua “capacidade de lidar com as ideias, buscar o saber, descobrir, enfim, pesquisar” (Catani e Oliveira, 1999. p. 35).

A legitimação da universidade ocorre em seu próprio interior. As regras externas são refuncionalizadas e legitimadas pela comunidade científica. Ou seja, é central na definição do processo de produção de conhecimento (da pesquisa) a própria comunidade científica (Sobral, Almeida e Caixeta, 2008).

E, para a comunidade científica, a ideia de autonomia de pesquisa da universidade é uma condição para garantir a imparcialidade da avaliação e a neutralidade das teorias científicas em relação aos valores predominantes na sociedade (Dagnino, 2008).

Apesar de tanto se falar em intervenção governamental na universidade, é a própria comunidade científica que, ao conformar uma comunidade de pesquisa, dita os rumos de sua autonomia de pesquisa. É ela quem ora luta para que a universidade tenha maior autonomia de pesquisa e para que receba amplo investimento financeiro governamental. E ora para que a universidade oriente sua agenda de pesquisa à demanda cognitiva da empresa.

Como observa Dagnino (2008), apesar de serem explicitadas diversas perspectivas acerca da orientação da pesquisa, muitas delas estão fundadas em princípios tidos como fundamentais pela comunidade científica: de que valores sociais não devem estar entre os critérios usados para juízos científicos. Pois, para a comunidade científica, a neutralidade do método científico garante que a Ciência sirva apenas à compreensão dos fenômenos (descoberta) do mundo, não devendo ser ela influenciada por valores sociais.

Em muitas dessas perspectivas está presente a concepção de uma “ciência infalível e universal”. Seus partidários têm as “ciências exatas” como arquétipo de Ciência e acreditam que os professores-pesquisadores sempre estão “apartados do mundo” pelas “paredes de seus laboratórios, como se a única maneira de estudar o mundo cientificamente fosse por pedacinhos e em condições controladas *in vitro*” (Varsavsky, 1969. p. 34).

Nelas, a Ciência é herdeira indiscutível de todos os seus feitos passados, cujo futuro não se pode predizer, porém, é “seguramente grandioso”. Para que esse “futuro grandioso” aconteça, dizem os defensores da Ciência Desinteressada, ninguém deve interferir no seu motor fundamental: a “liberdade de pesquisa” (Varsavsky, 1969).

3.5. Conclusões parciais

Na periferia do capitalismo, parece que a autonomia de pesquisa é assegurada à comunidade científica. E, como destacam Sobral, Almeida e Caixeta (2008), os professores-pesquisadores ao permitirem a inserção das demandas cognitivas do governo na agenda de pesquisa da universidade não implica isso de fato ocorrer. A comunidade científica, devido à autonomia que conquistou, pode estar tratando essa inserção como retórica. Vale-se dela como uma estratégia no sentido de assegurar a sua própria legitimidade perante a sociedade para que, com isso, possa impedir que o governo venha a cortar seus recursos e a restringir sua autonomia de pesquisa. De certa forma, o pano de fundo da discussão da comunidade científica é manter o governo como fomentador da universidade, sem que com isso ele interfira em sua autonomia de pesquisa.

Dois fatores podem estar contribuindo para manter a autonomia de pesquisa sob o domínio dos professores-pesquisadores: i) a “qualidade da pesquisa” deve ser assegurada pelos próprios pares, ou seja, a pesquisa deve ser revisada e legitimada pelos próprios professores-pesquisadores (*peer review*); e ii) o prestígio internacional da pesquisa é o que legitima a “qualidade do conhecimento produzido” (Davyt e Velho, 2000; Dagnino, 2008; Varsavsky, 1969). Ambos estão sustentados na forma como é medida a “qualidade científica” (ou “excelência acadêmica”) da pesquisa produzida. Independente da orientação da pesquisa que se queira adotar, a comunidade científica concorda unanimemente com eles.

O que parece ter se mantido durante todo o processo de constituição da universidade é a noção de que apenas os próprios professores-pesquisadores podem avaliar o trabalho de seus pares (Davyt e Velho, 2000). Na universidade se desenvolveu uma tradição em que tal avaliação deve ser solicitada aos “pares acadêmicos”. Isto é, aos colegas daquele que deve ser avaliado (colegas estes que, frequentemente, competem entre si pelos mesmos recursos financeiros e recompensas), que, por sua formação e experiência, sejam capazes de emitir opinião “informada e confiável” sobre a pesquisa produzida.

Para finalizar, mesmo membros da comunidade científica advogando a favor da inserção das demandas cognitivas de outros atores (da empresa, do governo etc.) na agenda de pesquisa da universidade — mesmo que essa inserção ocorra —, a legitimidade do que daí deriva não é assegurada pelos demais atores relacionados ao processo. A legitimidade da pesquisa e de seus resultados é assegurada pela própria comunidade científica.

CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO ENTRE COMUNIDADE CIENTÍFICA E GOVERNO E A AUTONOMIA DE PESQUISA: EVIDÊNCIAS SOBRE O BRASIL

4.1. Introdução

O objetivo deste Capítulo é avaliar as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa da universidade pública brasileira em relação ao governo. Essa avaliação será realizada mediante indicadores que permitem estimar a importância dessa relação para os últimos dez anos, que é o período acerca do qual existe informação disponível.

São apresentadas três avaliações. A primeira se refere aos projetos políticos que orientam a universidade e é feita por meio do levantamento de leis e decretos que incidem sobre as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa das universidades federais. Também são considerados os atores que atuam nas instâncias decisórias sobre as políticas que incidem na autonomia de pesquisa das universidades.

A segunda, refere-se à autonomia de pesquisa, considerando a origem dos recursos alocados à pesquisa universitária. A terceira avaliação busca verificar qual a proporção desses recursos é aplicado na lógica da “política da ciência” e na da “política para a ciência”.

Este Capítulo, além desta introdução, possui outras quatro seções e conclusões parciais. Na seção 4.2 são avaliadas as autonomias de gestão e financeira da universidade. Na seção 4.3 se identifica a origem dos recursos financeiros aplicados na agenda de pesquisa da universidade pública brasileira. Na seção 4.4 se examina a forma como os recursos para pesquisa são orientados, se segundo a lógica da “política da ciência” ou a da “política para a ciência”. A seção 4.5 avalia a participação dos atores nas instâncias decisórias sobre a orientação da agenda de pesquisa universitária.

O Capítulo conclui com a constatação de que a comunidade científica é o ator dominante no processo decisório acerca das autonomias da universidade. É ela que decide sobre os rumos das autonomias da universidade.

4.2. Avaliando as autonomias de gestão e financeira da universidade

Membros da comunidade científica dizem que não é tarefa fácil para uma universidade exercer suas autonomias no sistema educacional brasileiro, dado às intervenções e ao controle governamental que existe sobre ela. Segundo Ranieri (1994), o governo atua expressivamente

sobre a universidade. É ele que planeja, define políticas e as executa, legisla, regulamenta e as financia. Para avaliar as autonomias da universidade se recorre ao conjunto de leis, decretos e normas que incidem sobre suas autonomias de gestão, financeira e de pesquisa. No âmbito nacional, se identifica cinco importantes marcos legais que fazem referência ao tema. O primeiro, é a Reforma Universitária de 1968 (Reforma de 68); o segundo, a Constituição de 1988; o terceiro, a LDB, Lei 9.394 de 1996; o quarto, o Governo FHC, com a PEC 370/96, o Decreto 2.308/97 e as Leis 9.131/95, 9.678/98 e 9.962/00; o quinto, o Governo Lula, com a MP 495 de 2010 junto com os Decretos 7.232, 7.233 e 7.234 de 2010.

O primeiro marco legal, a Reforma de 1968, como ficou conhecida a Lei 5.540 promulgada naquele ano, teve grande relevância para a atual configuração da universidade. Essa Lei definiu um novo conjunto normativo para a estruturação e o funcionamento das universidades e demais instituições de ensino superior (Trigueiro, 2003).

A Reforma de 1968 implementada pelos militares, ao mesmo tempo em que endossava demandas do movimento que antes do golpe de 1964 haviam colocado na agenda da reforma universitária que, no âmbito das demais “Reformas de Base”, pretendia democratizar o País, como o abandono do modelo de “cátedras”, cerceava em vários aspectos as autonomias da universidade por meio de invasões dos campi, expulsões de alunos e professor etc., promoviam invasões derivadas de seu projeto “Brasil Grande Potência”. Entre estas a associação entre ensino e pesquisa, introdução de novas atividades acadêmicas (como a extensão e o ensino especial), do regime de dedicação exclusiva e definição de regras próprias para a carreira docente, para o acesso do aluno à educação superior e para a organização dos currículos acadêmicos.

O segundo marco, foi estabelecido na Constituição de 1988 que promulgou um Artigo fundamental para a universidade: o Artigo 207. Ele permitiu às universidades gozarem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e estabeleceu a não dissociação entre ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Catani e Oliveira (s/d), esse é o Artigo da Constituição mais importante para a universidade, uma vez que consagra princípios acadêmicos fundamentais para sua organização e funcionamento. Esse Artigo concretiza a luta histórica da comunidade científica na defesa da autonomia universitária, explicitada no princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Mas, de acordo com Ranieri (1994), ao mesmo passo em que as leis federais entre 1911 e 1988 concederam autonomias à universidade, elas não foram capazes de caracterizar a autonomia de gestão e a manutenção de recursos públicos como condições para seu funcionamento. Em seu conjunto, essa legislação tratou as autonomias da universidade como atributos que poderiam a qualquer momento serem suprimidos.

A LDB (terceiro marco legal), de 1996, se procurou diminuir essa dubiedade. Na LDB, a conceituação de autonomia ficou juridicamente mais clara. Pois, como definido em seu Artigo 54, “as universidades mantidas pelo governo gozariam, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo governo, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal”.

Mas, se juridicamente as autonomias estavam mais claramente definidas, as contradições do texto constitucional não foram totalmente resolvidas. O esforço realizado pelo Poder Executivo junto ao Congresso Nacional, que levou à aprovação da LDB, teve um caráter minimalista, pois ele apenas traçou linhas gerais para a atuação da universidade, deixando para a legislação complementar o seu detalhamento (Sguissardi, 2006).

Foi na década de 1990, em decorrência da ascensão do neoliberalismo que tendia a limitá-las, que as autonomias da universidade começaram a ser mais intensamente debatidas. Não estava em disputa somente a conquista da autonomia de gestão da universidade frente ao controle governamental. Ela se estendia propondo que a gestão das universidades devia ser equiparada à das demais instituições estatais (que estavam adotando os mesmo procedimentos gerenciais das empresas privadas) e que elas deviam continuar sendo mantidas com recursos públicos.

Com o neoliberalismo, a universidade foi obrigada a aumentar sua eficiência segundo a fórmula: produzir mais com menores recursos (Dias Sobrinho, 2004). A autonomia de gestão concedida à universidade com a ascensão do neoliberalismo consistia em permitir que ela se adequasse às necessidades do mercado para a obtenção de recursos extra-orçamentários. Assim como as empresas, a universidade também devia ser gerida segundo critérios econômicos e administrativos privados (Dias Sobrinho, 2004).

A partir da década de 1990, não era mais possível ocultar o fato de que as medidas governamentais que visavam estimular a aplicação de técnicas de gestão empresarial na universidade e a abertura de sua agenda de pesquisa a interesses empresariais estavam sendo apoiados por um segmento da comunidade científica. Segundo Leher (2003), a cumplicidade de

parcela da comunidade científica, pela via da adoção de “medidas heterônomas” (externas à universidade) estava contribuindo para o esvaziamento do princípio da autonomia de gestão, financeira e de pesquisa.

O quarto marco legal começa a ser promulgado no primeiro mandato do Governo FHC. Uma série de iniciativas foram tomadas no sentido de equiparar a gestão da universidade a das empresas privadas. Dentre elas, destacam-se a PEC 370, de 1996, que pretendia desconstitucionalizar as autonomias de gestão e financeira, mas que foi arquivada devido às pressões da comunidade científica e do Ministério da Fazenda; a Lei 9.131 de 1995, que dispõe sobre a realização do Exame Nacional de Cursos; o Decreto 2.308 de 1997, que regulamenta os Centros Universitários e os Cursos Normais Superiores; a Lei 9.678 de 1998, que cria a Gratificação de Estímulo à Docência; e a Lei 9.962 de 2000, que permite à União contratar docentes e técnico-administrativos na forma do emprego público, regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).

Em 1999, o Poder Executivo Federal preparou uma minuta de Projeto de Lei tratando da autonomia das universidades federais. Seu texto dizia que elas se sujeitariam a mecanismos de controle da sociedade para verificar a qualidade e quantidade de serviços prestados (Leher, 2003).

Embora não mencionasse intervenção, o Projeto previa o bloqueio do repasse de recursos caso o projeto de desenvolvimento institucional não fosse cumprido pelas IFES. O Artigo 8 da minuta conferia ao Poder Executivo a prerrogativa de limitar a transferência dos recursos para o orçamento das IFES, mesmo após sua aprovação pelo Congresso (Leher, 2003).

Em 2010, foi aprovado um “pacote” normativo (quinto marco legal) composto pela MP 495 e pelos Decretos 7.232 e 7.233. A MP 495 trata sobre licitações e estabelece as condições de relação das universidades com suas fundações de apoio para os programas de desenvolvimento institucional.

O Decreto 7.232 define que as universidades devem ter autonomia de contratação de pessoal para repor aposentadorias ou pedidos de exonerações, de forma automática, independentemente de autorização do MEC. E o Decreto 7.233 dá mais autonomia de gestão para as universidades. Elas, inclusive, podem transferir recursos de um ano para o seguinte, o que até então não era permitido.

A trajetória resumidamente indicada transcorreu em meio a um forte embate entre setores de governo e lideranças da comunidade científica. O debate parece abarcar duas questões

principais. A primeira, é se a gestão da universidade deve ser semelhante à das demais instituições estatais (e, por extensão, segundo o ideário neoliberal, das empresas). A segunda questão se refere à origem dos recursos financeiros para a manutenção das atividades da universidade.

Em relação à primeira questão, não existe uma ação governamental precisa. Mas há uma parcela da comunidade científica que defende “o reconhecimento de que as universidades não podem ser tratadas como repartições públicas e nem o estatuto do funcionalismo público constitui a forma adequada de gestão para o seu pessoal” e outra que prefere preservar os benefícios do “serviço público em detrimento da autonomia da universidade” (Durham, 2006. p. 4).

Sobre a segunda questão, é interessante comentar a análise realizada por Otranto (2006). Segundo ela, a proposta de reforma universitária do Governo Lula apresentava um discurso, à primeira vista, sedutor, que ia ao encontro dos anseios da comunidade científica. Porém, na verdade, a autonomia proposta pelo governo praticamente se limitava ao âmbito financeiro. Comentando sobre “a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais”, ela afirma que “isso daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria ele a obrigação de manter financeiramente as universidades públicas” (p. 15).

Configura-se uma situação em que, de um lado, se situa a comunidade científica tentando se desvencilhar das injunções do governo e de garantir os recursos públicos necessários à manutenção de suas atividades e decidir sobre sua própria gestão. De outro lado, está o governo buscando reduzir seus gastos, liberando a universidade para financiar suas atividades por meio de sua vinculação com as empresas.

O que parece interessar ao governo não é manter o controle sobre a universidade, mas sim reduzir seu dispêndio com ela. Todavia, mesmo diante dessa disputa de interesses, não houve uma diminuição das autonomias da universidade, mas sim uma tentativa do governo, ao que tudo indica, mal sucedida, pois ele não só continua, como também vêm aumentando os gastos com ela, de implementar mecanismos que a induzissem a se tornar auto-suficiente financeiramente.

4.3. Avaliando origem dos recursos financeiros aplicados na pesquisa universitária

Como já destacado, cerca de 90% dos recursos orçamentários das IFES são gastos com pessoal, restando apenas 10% para outras despesas correntes (que inclui aquisição de material de consumo para os laboratórios, pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de professores substitutos etc.) (Amaral, 2008).

O que implica que não são os recursos orçamentários o que mantém as pesquisas da universidade pública brasileira. Ela é mantida, fundamentalmente, pelas agências de apoio à pesquisa federais e, mais recentemente, estaduais.

Dado que periodicamente aparece na agenda decisória sobre a universidade a proposta de que esta busque junto à empresa privada os recursos que a tornem auto-suficiente financeiramente, através, inclusive, de contratos visando a P&D de interesse empresarial, se analisa a seguir o seu comportamento em relação a este aspecto. De acordo com o MCTI, entre 2000 e 2009, o governo (nas esferas estaduais e federal) foi responsável por 53% do dispêndio em C&T no Brasil. E as empresas, por 47% (mct.gov.br).

As PINTECs (IBGE, 2003, 2005 e 2008) indicam que, entre 2000 e 2008, 50% do dispêndio empresarial em atividades de P&D foram aplicados na compra de máquinas e equipamentos. Ou seja, dos 47% despendidos pelas empresas, somente 23,5% (metade desses 47%) foram aplicados em atividades que, de alguma forma, supõem a existência da pesquisa universitária.

Segundo as PINTECs referentes aos períodos 2003 a 2005 e 2006 a 2008 (IBGE, 2005 e 2008), enquanto 6% das empresas realizaram atividades internas de pesquisa no primeiro período, essa proporção caiu para 4% no segundo. O gasto total da indústria de transformação com atividades de inovação, que era de 3% do faturamento no primeiro, caiu para 2,5% no segundo, enquanto a parcela da despesa destinada especificamente à pesquisa intramuros ficou em 0,6% de seu faturamento em 2008.

Entre 2005 e 2008 (JC E-mail, 2010), o principal incentivo público utilizado pelas empresas inovadoras foi o financiamento à compra de máquinas e equipamentos (14% das empresas inovadoras recorreram a esse financiamento). E os menos utilizados foram os instrumentos de subvenção econômica (0,5%) e o financiamento a projetos de pesquisa e inovação tecnológica em parceria com universidades ou institutos de pesquisa (0,8%).

A proporção de empresas que se dedicaram a atividades de pesquisa caiu de 4% para 3,5% das empresas de pequeno porte, de 16% para 8% das empresas de médio porte e de 45% para 36% das empresas de grande porte entre 2005 e 2008 (Kupfer, 2010).

Entre 2003 e 2006 a FINEP apoiou 600 projetos de cooperação entre universidades (e institutos de pesquisa) com empresas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos ou processos. Foram investidos R\$ 600 milhões por ela, com contrapartida das empresas da ordem de R\$ 200 milhões. Ou seja, para cada R\$ 3 investidos pela FINEP as empresas investiram R\$ 1 (Bagattolli, 2008).

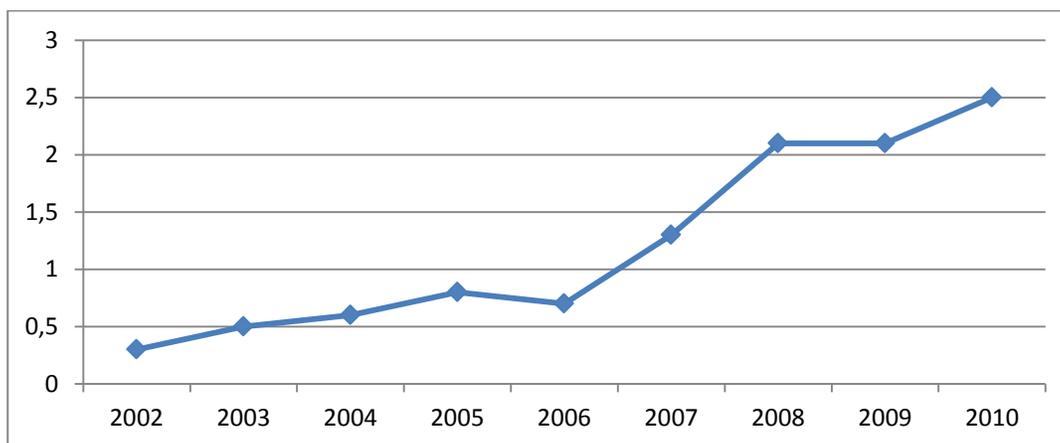
Como pode ser observado, não somente a universidade tem tido pouca importância para as empresas, como também as atividades de pesquisa não vêm sendo consideradas por elas como estratégicas para sua competitividade. Mas, isso ocorre não somente no Brasil. Nos EUA, por exemplo, entre os anos 1994 e 2004, apenas 1% do que a empresa privada investiu em P&D foi contratado com as universidades.

O que é importante para as empresas norte-americanas, e mesmo para as dos demais países de capitalismo avançado, é o conhecimento incorporado em pessoas. Nos EUA, 70% dos mestres e doutores formados em “ciências duras” são contratados pelas empresas para fazer P&D. Ao serem absorvidos pelas empresas, eles irão realizar a P&D que garanta sua produtividade (Dagnino, 2007b).

No Brasil, nem mesmo o conhecimento incorporado em pessoas vem sendo considerado pelas empresas como estratégico para sua competitividade. No País, o número de mestres e doutores contratados pelas empresas para fazer P&D passou de 4.280, em 2005, para 4.348, em 2008: uma absorção de 68 pesquisadores em três anos (IBGE, 2008), num universo de 30 mil mestres e doutores formados anualmente em “ciências duras” (Dagnino, 2007b).

Como indica a evolução recente da execução financeira do FNDCT pelo MCTI, parece que quanto mais o governo tenta tornar a universidade auto-suficiente financeiramente, mais ele investe nas pesquisas desenvolvidas por ela (ver gráfico 4.3.1).

Gráfico 4.3.1: Execução financeira do FNDCT, entre os anos 2002 e 2010 (em R\$ milhões)



Fonte: MCTI (2011).

Apesar de o governo querer tornar a universidade auto-suficiente financeiramente, suas pesquisas, ao que tudo indica, continuam sendo mantidas com recursos públicos. Inclusive houve um aumento dos recursos destinados à pesquisa produzida universitária.

4.4. A orientação dos recursos para a pesquisa universitária: “política da ciência” ou “política para a ciência”?

Sendo o governo quem mais financia a pesquisa universitária, ele poderia também estar orientando a agenda de pesquisa da universidade de acordo com suas demandas cognitivas.

Para tentar avaliar se isto está ocorrendo, se utiliza alguns dados das agências de apoio à pesquisa: CNPq, FINEP e CAPES¹⁶.

Quanto ao CNPq, vinte e sete programas do MCTI tiveram ações formalmente atribuídas ao Conselho no período de 2001 a 2009 (ver tabela 4.4.1).

¹⁶ Embora as FAPs sejam fundamentais para o financiamento da pesquisa brasileira (segundo dados do MCTI, entre 2000 e 2009, 30% do dispêndio público com atividades de ciência e tecnologia foram estaduais), por buscar-se aqui tratar do que ocorre no âmbito nacional, elas não serão neste momento consideradas.

Tabela 4.4.1: Execução orçamentária do CNPq – período 2001 a 2009

Lógicas	Programas	R\$ mi	%
“Política para a ciência”	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	545	54,5
“Política da ciência”	Programas do CNPq: i) Biotecnologia e Recursos Genéticos – GENOMA; ii) Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE; iii) Capacitação de Recursos Humanos para pesquisa; iv) C&T para a Gestão de Ecossistemas; v) C&T para a Inclusão Social; vi) C&T para o Agronegócio; vii) C&T para o Setor Aeronáutico; viii) Ciência, Natureza e Sociedade; ix) Climatologia, Meteorologia e Hidrologia; x) Desenvolvimento da Nanociência e da Nanotecnologia; xi) Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos; xii) Difusão e Popularização da Ciência; xiii) Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico; xiv) Fomento à Pesquisa em Saúde; xv) Gestão da Política de C&T; xvi) Inovação para a Competitividade; xvii) Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE; xviii) Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico; xix) Promoção do Desenvolvimento Tecnológico do Setor Petrolífero; xx) Sistemas Locais de Inovação; xxi) Sociedade da Informação - INTERNET II	435	43,5
	Programas de outros ministérios: i) PROANTAR; ii) Recursos do Mar; iii) Pesquisa Aplicada na Área Energética; iv) Design Brasil; v) Competitividade das Cadeias Produtivas; vi) Inclusão Digital	20	2
Total		1.000	100

Fonte: CNPq – Relatórios de Gestão Institucional, 2001 a 2009.

Do orçamento anual do CNPq aplicado nesses programas entre os anos de 2001 e 2009, cuja média foi de R\$ 1 bilhão por ano, foram empenhados anualmente R\$ 545 milhões (54,5%) em média nas ações Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa, Concessão de Bolsas de Formação e Qualificação e Concessão de Bolsas de Iniciação à Pesquisa (excluída a ação Concessão de Bolsas de Desenvolvimento Tecnológico Empresarial), que pertencem ao Programa Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa.

Os recursos transferidos ao CNPq por outros ministérios, para a execução de seis programas, representam apenas 2% do orçamento total anual do Conselho, o que indica a baixa demanda das demais instituições governamentais pela pesquisa universitária como meio de implementar as políticas públicas a elas vinculadas.

Entre os 27 programas executados pelo CNPq, o de Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa é, hipoteticamente, o único que admite a apresentação de projetos de

pesquisa com objetivos determinados pelos próprios professores-pesquisadores. As bolsas são destinadas, por quota, a instituições, programas de pós-graduação ou a pesquisadores individualmente. Os critérios para a cessão das bolsas cabem às instituições e programas.

Dos recursos despendidos pelo CNPq, 54,5% estariam voltados ao fomento da pesquisa universitária; ou seja, são aplicados segundo a lógica da “política para a ciência”. Outros 45,5% dos recursos do CNPq estariam voltados ao atendimento das demandas cognitivas do governo; ou seja, são aplicados segundo a lógica “política da ciência”, pois, como observado nos objetivos de cada um dos 21 programas, os resultados dos projetos enviados pelos professores-pesquisadores têm que dar conta de objetos ou temas já pré-estipulados.

Sobre a segunda instituição, a FINEP, ela “ocupa uma posição singular dentro do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, pois possui a capacidade de financiar todos os segmentos que o compõem: universidades, institutos de pesquisas, instituições governamentais, organizações não governamentais e empresas.” (FINEP - Relatório da Gestão da FINEP, 2003-2006, p. 15).

A FINEP, entre 2003 e 2009, atuou por meio de duas modalidades principais de financiamento (ver tabela 4.4.2):

Tabela 4.4.2: Execução orçamentária da FINEP – período 2003 a 2009

Lógicas	Modalidades de apoio financeiro	R\$ mi	%
“Política para a ciência”			
“Política da ciência”	Apoio financeiro não-reembolsável: destinado a universidades públicas e privadas para a realização de projetos de pesquisa e para a realização de estudos, eventos e seminários	2,163	76
	Financiamento reembolsável: operações de crédito para financiamento de projetos de empresas	687	24
Total		2,850	100

Fonte: FINEP – Relatórios de Gestão, 2003 a 2009.

No período 2003 a 2006, o orçamento médio anual da FINEP aplicado na modalidade “apoio financeiro não-reembolsável” foi de R\$ 363 milhões. Na modalidade “Financiamento reembolsável” foram aplicados cerca de R\$ 687 milhões por ano.

Dentre as duas modalidades, a primeira é a única voltada a apoiar projetos encaminhados diretamente pelas universidades, segundo os interesses de pesquisa dos próprios professores-

pesquisadores. Todavia, como destacado no Relatório de Gestão, “as solicitações de apoio [nessa modalidade] são apresentadas em resposta a chamadas públicas, cartas-convite ou encomendas” (p. 15). Ou seja, os projetos encaminhados devem atender aos objetivos determinados pela instituição. Dessa forma, é razoável supor que 100% dos recursos aplicados pela FINEP entre 2003 e 2006 estavam voltados a atender às demandas do governo por pesquisa.

A partir de 2007, a FINEP passou a operar também a linha de financiamento “subvenção econômica” na modalidade “apoio financeiro não-reembolsável”. Essa linha está destinada a projetos de P&D apresentados pelas empresas.

De 2007 a 2009, a FINEP aplicou cerca R\$ 1,8 bilhão anuais na modalidade apoio financeiro não-reembolsável. Desse total, R\$ 1,3 bilhões foram executados por meios de chamadas, cartas-convite e encomendas feitas às instituições científicas e tecnológicas (incluídas as universidades). Os demais R\$ 500 milhões foram aplicados em subvenção econômica a empresas (FINEP – Relatórios de Gestão, 2007 a 2009).

Tal como no período 2003 a 2006, a FINEP apoiou projetos com objetivos determinados por ela (pelo governo) por meio de cartas-convite, chamadas e encomendas. Ou seja, entre os anos de 2003 e 2009, 100% dos recursos alocados pela FINEP em pesquisa estavam voltados ao atendimento das demandas cognitivas do governo, segundo a lógica da “política da ciência”.

A terceira instituição, a CAPES, de 2004 a 2009, seu orçamento médio foi de R\$ 950 milhões (CAPES - Evolução Orçamentária, 2004 a 2009). Desse total, 87% (R\$ 826 milhões) foram aplicados em atividades relacionadas à pesquisa (ver tabela 4.4.3). Os outros 13% do orçamento médio anual da CAPES foram empenhados nas atividades de manutenção do portal de periódicos, de avaliação, na administração da unidade e de pessoal, entre outras.

Tabela 4.4.3: Execução orçamentária da CAPES – no período 2004 a 2009

Lógicas	Programas e Ações	R\$ mi	%
“Política para a ciência”	i) Programa Bolsas de Estudo: bolsas de estudo no País e no Exterior; Novas Fronteiras; Plano Nacional de Pós-Doutorado; Iniciação à Docência (PIBID); Educação Básica UAB.	661	80
	ii) Programa Fomento: Fomento à Pós-Graduação.		
“Política da ciência”	i) Programa Bolsas de Estudo: Política Industrial; Cooperação Internacional para Educação Básica; Educação Básica – UAB.	165	20
	ii) Programa Fomento: Fomento UAB; Fomento Educação Básica.		
Total		826	100

Fonte: CAPES - Evolução Orçamentária, 2004 a 2009.

Uma análise dos objetivos apresentados para cada uma das ações dos programas evidencia que, do total de R\$ 826 milhões, 20% (R\$ 165 milhões) estavam voltados ao atendimento da demanda do governo, aplicados segundo a lógica da “política da ciência”. Os outros 80% (R\$ 661 milhões), ao fomento, em que os objetivos da pesquisa são definidos pelos professores-pesquisadores, ou seja, segundo a lógica da “política para a ciência”.

Entre 2001 e 2009, as agências de apoio à pesquisa CNPq, FINEP e CAPES destinaram, juntas, R\$ 2,9 bilhões por ano às instituições de pesquisa brasileiras, incluídas as universidades. Desse total, R\$ 1,2 bilhões (41,5% dos recursos) foram destinados ao fomento da pesquisa, segundo a lógica da “política para a ciência”. Outros R\$ 1,7 bilhões (58,5% dos recursos) foram destinados ao atendimento da demanda cognitiva do governo, na lógica “política da ciência” (ver tabela 4.4.4).

Tabela 4.4.4: Execução orçamentária do CNPq, FINEP e CAPES – período 2001 a 2009

Lógicas	R\$ bi	%
“Política para a ciência”	1,2	41.5
“política da ciência”	1,7	58.5
Total	2,9	100

Fonte: CNPq – Relatórios de Gestão Institucional, 2001 a 2009; FINEP – Relatórios de Gestão, 2003 a 2009; CAPES - Evolução Orçamentária, 2004 a 2009.

A partir desses resultados seria possível constatar que, no que concerne aos recursos aplicados pelo governo, haveria uma maior interferência sua no sentido de orientá-los para o atendimento de suas demandas cognitivas; ou seja, o governo estaria, de fato, atuando na definição da agenda de pesquisa universitária.

Mas, ao se avaliar a participação do atores na tomada de decisão sobre os programas e ações a serem priorizadas pelas agências de apoio à pesquisa, constata-se que a participação do governo é menor do que a da comunidade científica (ver seção 4.5, que segue).

Dessa forma, é possível concluir que, apesar dos recursos tenderem a ser aplicados segundo a lógica da “política da ciência”, a decisão de programas e ações a serem priorizadas cabe à comunidade científica.

4.5. Avaliando a participação dos atores nas instâncias decisórias sobre a orientação da agenda de pesquisa da universidade

Nesta seção se busca identificar as principais instâncias formais de tomada de decisão acerca do financiamento à pesquisa, ligadas às agências de apoio federais (CNPq, FINEP e CAPES) e às conferências nacionais de ciência, tecnologia e inovação, entre os anos de 2001 e 2010. São elas:

- II Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (II CNCTI), 2001;
- III Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (III CNCTI), 2005;
- IV Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (IV CNCTI), 2010;
- Conselho Nacional de C&T (CCT);
- Conselho Consultivo da FINEP;
- Conselho Diretor do FNDCT;
- Conselho Deliberativo do CNPq;
- Comitês Gestores dos Fundos Setoriais;
- Conselho Superior da CAPES.

Para cada uma dessas instâncias, se identificou os nomes de todas as pessoas que as compuseram no período analisado. Identificados os nomes, foi feita uma busca na internet para verificar a vinculação institucional e a carreira de cada um deles. Com isso, os atores foram classificados em três grupos: os pertencentes à comunidade científica; os pertencentes ao governo; e os empresários.

O pertencimento à comunidade científica foi atribuído àqueles atores que foram identificados como dedicados a atividades de ensino e pesquisa em universidades e institutos de pesquisa. Também são aqueles que, mesmo ocupando algum cargo em agências de apoio, ministérios ou secretarias estaduais de governo, ainda se mantêm vinculados aos quadros de universidades ou institutos de pesquisas.

O pertencimento à categoria governo é atribuído aos atores que têm sua carreira marcada apenas pela atuação nas agências de apoio à pesquisa, em ministérios ou secretarias estaduais de governo ou mesmo ao poder executivo e legislativo, sem manter nenhum vínculo com atividades de ensino e pesquisa. O pertencimento à categoria Empresários é atribuído aos atores que sempre tiveram sua carreira ligada à atividade empresarial, sem vínculos com atividades de ensino e pesquisa.

A formulação da PNCTI, implementada no Governo Lula (2003-2010), recebeu importantes contribuições dos debates realizados durante a II CNCTI de 2001, reunidas no “Livro Branco: ciência, tecnologia e inovação”, lançado em 2002 (Carvalho Filho, 2006).

O “Livro Branco” apresenta uma “síntese do que os interlocutores da Conferência acordaram: uma agenda de consensos que norteia uma direção (...) para o ano de 2012 [que] é o horizonte temporal do Livro” (Brasil, 2002. p. XVI).

Analisando a carreira dos participantes da II CNCTI (por meio da Memória da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação¹⁷), nota-se que 70% dos 125 expositores pertencem à comunidade científica (principalmente professores-pesquisadores). Outros 14% pertencem ao governo (principalmente deputados e secretários estaduais de C&T) e 11% são empresários (39% deles, acadêmico-empresários¹⁸).

Outro momento importante para a formulação da PNCTI foi a III CNCTI, realizada em 2005. A síntese das conclusões e recomendações da III CNCTI foi apresentada no documento “III Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações” (Carvalho Filho, 2006).

Esse documento “baseou-se e beneficiou-se de documentos, notas técnicas e contribuições orais e escritas, apresentadas nos seminários temáticos, conferências regionais e sessões plenárias, antes e durante a III Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, pelos colaboradores a seguir relacionados”¹⁹ (Carvalho Filho, 2006.s/p). Dos 157 colaboradores, 69% pertencem à comunidade científica (principalmente professores-pesquisadores), 18% ao governo (deputados, secretários estaduais de C&T e técnicos ministeriais) e 8% são empresários.

A III CNCTI, além de ter contado com a “participação ativa de diferentes segmentos da sociedade brasileira, particularmente da comunidade científica e empresarial”, também gerou “contribuições significativas para o aperfeiçoamento e, em alguns aspectos, o redesenho [da PNCTI]; e, em especial, resultou na proposição de ações concretas para sua operacionalização” (Carvalho Filho, 2006. p. 25).

Essas ações, baseadas nas contribuições daqueles colaboradores, orientaram os programas do MCTI de 2007 a 2010. Como destacado no Plano de Ação 2007-2010 do Ministério, suas

¹⁷ Publicado pelo CGEE, na revista *Parcerias Estratégicas*, n. especial, v. 2, 2002.

¹⁸ Acadêmico-empresários são aqueles que abdicaram de suas carreiras em universidades ou institutos de pesquisa para abrirem suas próprias empresas.

¹⁹ Ver relação em Carvalho Filho (2006).

prioridades (e de suas agências de apoio à pesquisa, CNPq e FINEP) “estavam diretamente relacionadas com os quatro eixos estratégicos que nortearam a PNCTI²⁰” (MCTI, 2007).

Em maio de 2010 foi realizada IV CNCTI. Na IV CNCTI foi proposta:

A adoção de uma agenda de longo prazo que inclui: a consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (...); o incentivo a tecnologias estratégicas; o estímulo à inovação nas empresas; o apoio da ciência e da tecnologia para a inclusão social (...); o uso sustentável dos biomas nacionais, incluindo o mar e o oceano; um projeto de desenvolvimento para a Região Amazônica (...); a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis e, em particular, o aumento substancial na formação de profissionais qualificados nos níveis médio e superior; o aumento do número de pesquisadores nas empresas, nas universidades e institutos de pesquisa; a intensificação de programas destinados a reduzir o desequilíbrio regional nas atividades de C&T. (MCTI/CGEE, 2010. p. 22)

Essa “agenda de longo prazo” corresponde aos programas e ações executadas atualmente pelas agências de apoio à pesquisa. A IV CNCTI contou com quarenta mesas de debates divididas entre sessões plenárias, sessões temáticas e sessões paralelas. Participaram dessas mesas, como relatores, coordenadores e palestrantes, 151 pessoas. Dentre elas, 73,5% eram representantes da comunidade científica (principalmente professores-pesquisadores), 14% do governo (representantes de ministérios e secretarias estaduais) e 12,5% empresários (fonte: <http://cncti4.cgee.org.br>).

Um órgão importante na legitimação das prioridades do MCTI (e, conseqüentemente, das do CNPq e da FINEP) é Conselho Nacional de C&T, instituído pela Lei 9.257 de 1996. Ele é o órgão de assessoramento superior da Presidência da República na tomada de decisão sobre a PNCTI. Dos 28 representantes de “produtores e usuários de C&T” e de entidades representativas dos setores de ensino e pesquisa (divididos entre titulares e suplentes) que ocuparam o mandato de 2003 a 2010, 52% pertencem à comunidade científica (principalmente professores-pesquisadores), 33% empresários (25% deles são acadêmico-empresários) e 10% ao governo (secretarias estaduais de C&T) (mct.gov.br).

A FINEP é uma empresa pública de direito privado, vinculada ao MCTI na condição de Secretaria Executiva FNDCT. Segundo a FINEP, “num plano mais estratégico e visando à

²⁰ São elas: expandir, integrar, modernizar e consolidar o SNCTI, atuando em articulação com os governos estaduais para ampliar a base científica e tecnológica nacional; atuar de maneira decisiva para acelerar o desenvolvimento de um ambiente favorável à inovação nas empresas, fortalecendo a PITCE; fortalecer as atividades de pesquisa e inovação em áreas estratégicas para a soberania do País, em especial energia, aeroespacial, segurança pública, defesa nacional e Amazônia; e promover a popularização e o ensino de ciências, a universalização do acesso aos bens gerados pela ciência, e a difusão de tecnologias para a melhoria das condições de vida da população (mct.gov.br).

construção de uma Política Nacional de C&T, a Lei do FNDCT (11.540/07) criou o seu Conselho Diretor” (FINEP – Relatórios de Gestão, 2007 a 2009). A lei conferiu ao Conselho Diretor, além do papel de instância de definição das políticas e diretrizes, a responsabilidade pela aprovação das normas para a utilização dos recursos.

Entre 2008 e 2012 passaram pelo Conselho Diretor do FNDCT, entre membros titulares e suplentes, 34 pessoas. Dentre elas, 53% pertenciam à comunidade científica (professores-pesquisadores), 23,5% ao governo (representantes de ministérios) e 23,5% a empresas (anpei.org.br).

Um importante órgão de assessoramento estratégico da FINEP é seu Conselho Consultivo. Dos 67 diferentes integrantes do Conselho (entre membros natos e designados, titulares e suplentes), entre os anos de 2003 e 2010, 56% pertenciam à comunidade científica (professores-pesquisadores), 21% ao governo (entre técnicos e secretarias estaduais de C&T), 6% a empresas (empresários) e 17% a outras representações (dos trabalhadores e de organizações não governamentais) (finep.gov.br).

A maior instância decisória do CNPq é seu Conselho Deliberativo, que trata principalmente da aplicação de recursos, da definição do orçamento, além da proposição de ações da agência de apoio (cnpq.br). Ele tem como membros o presidente e vice-presidente do CNPq, os presidentes da FINEP e da CAPES e representante do MCTI. Um levantamento dos membros atuais do Conselho²¹ mostra que 100% deles (18 membros) são da comunidade científica (professores-pesquisadores).

Os Fundos Setoriais de C&T, criados a partir de 1999, são as principais fontes de recursos destinados à pesquisa no Brasil. Existem hoje 16 Fundos Setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos e dois transversais. Uma análise da representação atual dos Comitês Gestores dos 16 Fundos mostra que, dos 137 diferentes membros que compõem todos eles, 48% pertencem à comunidade científica (professores-pesquisadores), 29% ao governo (técnicos do governo, principalmente), 13% a organizações de representação (organizações não governamentais, principalmente) e 10% empresários (mct.gov.br).

Um importante órgão da CAPES é seu Conselho Superior (capes.gov.br). O levantamento dos atuais 20 membros desse Conselho mostra que 85% são da comunidade científica, 5% do governo e 10% empresários.

²¹ Não foi possível identificar os membros do Conselho em gestões anteriores.

Foram analisadas a vinculação institucional e a carreira de 737 membros das instâncias decisórias, divididos entre comunidade científica, governo, empresários e outras representações. A comunidade científica representa 65% dos membros dessas instâncias, o governo 19%, os empresários 11% e outros representantes 5% (ver tabela 4.5.1).

Tabela 4.5.1: Participação dos atores nas instâncias decisórias sobre o financiamento à pesquisa no Brasil (excluídas as FAPs)

Categorias	Número de atores	%
Comunidade científica	479	65
Governo	140	19
Empresários	81	11
Outros	37	5
Total	737	100

Fonte: Memória da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2002; Carvalho Filho, 2006; MCTI/CGEE, 2010; cncti4.cgee.org.br; mct.gov.br; FINEP – Relatórios de Gestão, 2007 a 2009; anpei.org.br; finep.gov.br; cnpq.br; capes.gov.br.

A autonomia de pesquisa parece ser a mais assegurada das autonomias da universidade brasileira. Há, portanto, que concordar com Durham (2006) quando ela afirma que essa autonomia é preservada porque a comunidade científica brasileira possui forte representação nos órgãos de avaliação e nas agências de apoio à pesquisa.

Se, de um lado, a comunidade científica parece influir sobremaneira na definição da regulação da universidade e, de outro, parece ser o ator dominante na definição das prioridades de pesquisa das agências de apoio, pode-se assumir que, distinto do que foi dito ao na seção anterior (4.4) – que na relação entre universidade e governo ele também orienta a pesquisa produzida por ela para atender às suas demandas –, está prevalecendo a “política para a ciência”. Ou seja, são os próprios professores-pesquisadores os que orientam a agenda de pesquisa da universidade.

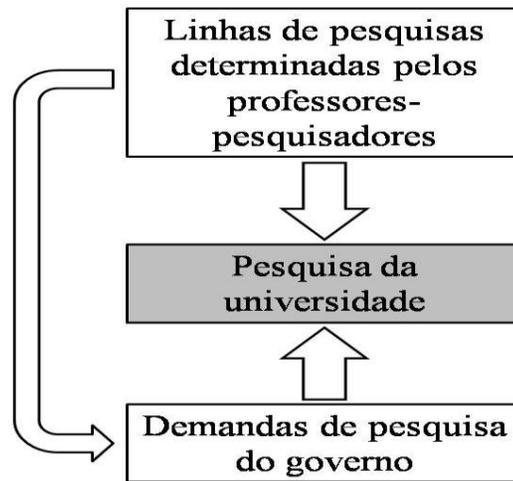
4.6. Conclusões parciais

É comum membros da comunidade científica afirmar que suas atividades estão cada vez mais orientadas pelo governo. Mas, quando se analisa o processo decisório acerca das autonomias da universidade se constata que a comunidade científica é nele o ator dominante. O governo se apresenta como um fomentador das atividades da universidade.

O fato da comunidade científica constituir o núcleo do “colégio invisível”, associado à prática comum de professores-pesquisadores renomados ocuparem posições de comando nas

instâncias governamentais formalmente responsáveis pela elaboração da política de apoio à pesquisa, condiciona também os padrões de comportamento dos burocratas ligados ao processo decisório (Dagnino, 2007b) e, conseqüentemente, a própria demanda cognitiva do governo, como busca destacar o esquema 4.6.1.

Esquema 4.6.1: Os professores-pesquisadores condicionam a demanda cognitiva do governo



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de tanto se falar sobre a intervenção governamental na universidade, é a própria comunidade científica que, contando com o apoio daqueles burocratas das agências de apoio à pesquisa, dita os rumos das autonomias da universidade. Dessa forma, comunidade científica e burocratas conformam uma comunidade de pesquisa interessada em viabilizar a agenda de pesquisa universitária (Dagnino, 2007b).

A agenda de pesquisa da universidade é definida pelos próprios professores-pesquisadores, ou pela correlação de forças existentes no âmbito da comunidade científica. Inclusive, mais do que pela influência das empresas (dos empresários). Na verdade, ao que parece, são os próprios professores-pesquisadores que direcionam a agenda de pesquisa da universidade para a empresa. Dessa forma, na relação entre comunidade científica e governo, a universidade preserva sua independência ou ela é, no máximo, a ele tributária. Preserva sua independência, pois a comunidade científica parece ser o ator dominante na definição das políticas que orientam a relação da universidade com o governo. Tributária, pois a comunidade científica pode também estar inserindo na agenda de pesquisa da universidade as demandas cognitivas do governo que, mesmo sendo minoritário nas instâncias decisórias, é o fomentador de suas atividades.

CAPÍTULO V - A RELAÇÃO ENTRE COMUNIDADE CIENTÍFICA E GOVERNO E A AUTONOMIA DE PESQUISA: EVIDÊNCIAS SOBRE A UNICAMP

5.1. Introdução

Este Capítulo, que tem como objetivo proporcionar mais elementos que ajudem a compreender a relação entre comunidade científica e governo no Brasil, focaliza a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Ele analisa especialmente se as pesquisas por ela desenvolvidas com recursos pelo governo (sobretudo o estadual) atendem às suas demandas ou às prioridades dos professores-pesquisadores da Universidade.

Como unidade mais rica da federação, o Estado de São Paulo teve condições de criar universidades mais bem estruturadas do que as dos demais estados brasileiros (Schwartzman, 1999). São Paulo é o único estado brasileiro em que as universidades mais importantes são estaduais e não federais. O estado mantém uma estrutura de pesquisa cujos principais componentes são suas três universidades estaduais: USP, Unicamp e Unesp (Quadros *et al.*, 2000). As discussões deste Capítulo se restringem à Unicamp porque ela é a única dentre as três universidades que possui dados disponíveis sobre a origem dos recursos por ela aplicados em pesquisa.

A avaliação da relação entre Unicamp e governo se restringirá aos últimos dez anos basicamente, pois é o período em que se têm dados disponíveis. São considerados para essa avaliação a origem dos recursos aplicados em pesquisa, em qual das duas lógicas eles são mais aplicados pelo governo e os projetos políticos que orientam a universidade.

Para essa avaliação foram consultadas Leis e Decretos sobre que regulam as universidades estaduais paulistas, o SIPEX da Unicamp e os Relatórios de Gestão da FAPESP. Foram consultados também os Relatórios de Gestão da FINEP, do CNPq e da CAPES. E foi feita revisão da bibliografia acerca das autonomias da universidade.

Este Capítulo, além desta introdução e das conclusões parciais, possui outras três seções. A seção 5.2 avalia a origem dos recursos aplicados em pesquisa na Unicamp. A seção 5.3 avalia se esses recursos são aplicados segundo à lógica da “política da ciência” ou à da “política para a ciência”. E a seção 5.5 avalia as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa da Unicamp.

Por fim, quando se analisa o processo de tomada de decisão acerca das políticas que orientam a Unicamp e as demais universidades estaduais paulistas se constata que a comunidade científica é nele o ator dominante.

5.2. Avaliando a origem dos recursos para pesquisa na Unicamp

Qual a origem dos recursos que mantém a agenda de pesquisa da Unicamp? Para tentar responder essa pergunta, se recorre à base de dados SIPEX da Unicamp.

A Unicamp começou a implantar o SIPEX em 1993. Por meio de dados desse Sistema são elaborados os relatórios de atividades de docentes, das unidades e o anuário de pesquisa da Universidade.

Foi somente a partir do ano 2000 que o Sistema começou a dispor de dados sobre o número de projetos de pesquisa desenvolvidos anualmente e os recursos financeiros aplicados neles, por faculdades e institutos da Universidade.

Tabela 5.2.1: Fontes dos recursos aplicados em pesquisa pela Unicamp – no período 2000-2010

Fonte dos recursos		Total (R\$ bi)	Total (%)
FAPESP		2,30	50
FINEP		0,35	8
CNPq		0,52	11
CAPES		0,06	1
Recursos próprios		0,04	1
Ministérios	MCTI	0,03	1
	Outros	0,12	3
Secretarias de governo		0,03	1
Prefeituras		0,01	0
Empresas estatais		0,77	16
Empresas privadas		0,16	4
Outras fontes		0,18	4
Total		4,57	100

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIPEX Unicamp.

Os dados da tabela 5.2.1 evidenciam que no período de 2000 a 2010, 92% (R\$ 4,2 bilhões) dos recursos aplicados em pesquisa na Universidade são de origem pública (FAPESP, FINEP, CAPES, CNPq, ministérios, secretarias estaduais de governo, prefeituras, da própria universidade e de empresas estatais). Somente 4% (R\$ 160 milhões) são provenientes de empresas privadas.

Outros 4% (R\$ 180 milhões) são provenientes de outras fontes. São, dessa forma, os recursos públicos fundamentais para a manutenção da pesquisa da Universidade.

5.3. Avaliando a orientação dos recursos para a pesquisa na Unicamp: “política da ciência” ou “política para a ciência”?

Sendo públicos 92% dos recursos que mantêm a pesquisa da Universidade, isto não significa que o governo está orientando sua agenda de pesquisa para o atendimento de suas demandas cognitivas? Para tentar responder essa pergunta são utilizados alguns dados proporcionados por agências federais de apoio à pesquisa (CNPq, FINEP e CAPES) e estadual (a FAPESP).

De acordo com o Relatório de Atividades da FAPESP do ano de 2010, os recursos destinados à pesquisa são distribuídos de acordo com três objetivos:

- a) Formação de recursos humanos para a pesquisa, que compreende os programas de bolsas;
- b) Apoio à pesquisa acadêmica, modalidades de auxílio em que os temas são de livre escolha do pesquisador;
- c) Apoio à pesquisa voltada a aplicações, em que a FAPESP especifica temas de aplicação.

Entre os anos de 2003 e 2010, 57% (R\$ 2,5 bilhões) dos recursos da FAPESP foram aplicados no objetivo apoio à pesquisa acadêmica, 34% (R\$ 1,5 bilhão) no objetivo formação de recursos humanos e 9% (R\$ 408 milhões) no apoio à pesquisa voltada a aplicações.

Assim, 91% (somados os objetivos a e b) do dispêndio da FAPESP podem ser classificados como voltados aos projetos de pesquisa cujos objetivos são definidos pelos próprios professores-pesquisadores; ou seja, voltados ao fomento da pesquisa. Apenas 9% poderiam ser classificados tentativamente como voltados ao atendimento da demanda do governo.

Dos recursos anuais do CNPq (CNPq – Relatórios de Gestão Institucional, 2001 a 2009) aplicados entre 2001 e 2009, 54,5% podem ser classificados como destinados ao fomento de pesquisa. Já a CAPES (Evolução Orçamentária, 2004 a 2009), 80% de seus recursos podem ser classificados também como destinados ao fomento.

No mesmo período, para o atendimento da demanda cognitiva do governo, o CNPq destinou 45,5% de seus recursos, a CAPES 20%. E a FINEP foi quem mais investiu no atendimento da demanda cognitiva do governo, 100%.

Consideradas essas proporções dos recursos das agências de apoio destinadas ao fomento e ao atendimento da demanda cognitiva do governo, se pode elaborar a tabela 5.3.1.

Tabela 5.3.1: Recursos aplicados segundo as lógicas da “política da ciência” e “política para a ciência” – período 2000-2010

Fonte dos recursos	Total para pesquisa (R\$ bi)	Total aplicado na “política da ciência” (R\$ bi)	Total aplicado na “política para a ciência” (R\$ bi)	Total aplicado na “política da ciência” (%)	Total aplicado na “política para a ciência” (%)
FAPESP	2,3	0,21	2,09	9	91
FINEP	0,35	0,35		100	
CNPq	0,52	0,24	0,28	45,5	54,4
CAPES	0,06	0,01	0,05	20	80
Recursos próprios	0,04		0,04		100
Ministérios	MCTI	0,03	0,03	100	
	Outros	0,12	0,12	100	
Secretarias de governo	0,03	0,03		100	
Prefeituras	0,01	0,01		100	
Empresas estatais	0,77	0,77		100	
Total (R\$ bi)	4,23	1,77	2,46		
Total (%)		42	58		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIPEX Unicamp, Relatório de Atividades da FAPESP – 2010, Relatório de Gestão Institucional do CNPq - 2001 a 2009, Relatórios de Gestão – FINEP 2007 a 2009 e Relatórios de Evolução Orçamentária da CAPES, 2004 a 2009.

A tabela 5.3.1 mostra que 58% dos recursos da receita de pesquisa da Unicamp são aplicados no fomento à pesquisa, ou seja, segundo a lógica “política para a ciência”. Os outros 42% dos recursos aplicados pelo governo são voltados ao atendimento de suas demandas cognitivas, segundo a lógica “política da ciência”.

Na tabela 5.3.2 estão as fontes de recursos agrupadas por categorias:

- i) Agências de apoio: FAPESP, FINEP, CNPq e CAPES;
- ii) Própria: recursos próprios;
- iii) Administração direta: ministérios, secretarias de governo e prefeituras;
- iv) Empresas estatais.

Tabela 5.3.2: Fontes de recursos para a pesquisa da Unicamp - no período 2000-2010 (em %)

Classificação das fontes de recursos	Agências de apoio	Própria	Administração direta	Empresas Estatais	Total
“Política da ciência”	46		11	44	100
“Política para a ciência”	98	2			100

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIPEX Unicamp, Relatório de Atividades da FAPESP – 2010, Relatório de Gestão Institucional do CNPq - 2001 a 2009, Relatórios de Gestão – FINEP 2007 a 2009 e Relatórios de Evolução Orçamentária da CAPES, 2004 a 2009.

Na tabela 5.3.2 se observa que dentre as fontes de financiamento, são as agências de apoio e as empresas estatais são as que mais “impõem” as demandas cognitivas do governo à Universidade. Dos 46% de recursos das agências de apoio voltados ao atendimento da demanda cognitiva do governo, a FAPESP é responsável por 12%, a FINEP por 20%, o CNPq por 13% e a CAPES (em função de suas especificidades) por apenas 1%.

É também a administração direta (ministérios, secretarias estaduais de governo e prefeituras) responsável por 11% dos recursos voltados ao atendimento das demandas cognitivas do governo. As áreas de conhecimento que mais recebem recursos da administração direta para fazer pesquisa são as de *Ciências da Engenharia*, com 50%, e *Ciências Humanas, Sociais e Artes*, com 24%. As áreas de *Ciências Biomédicas* e *Ciências Exatas* receberam, cada uma, 13% (Fonte: SIPEX-Unicamp).

As agências de apoio à pesquisa são também fundamentais para o fomento à pesquisa da Universidade. Entre elas, a FAPESP é a que mais contribui para isso, com 85% dos recursos voltados ao fomento da Universidade. O CNPq é responsável por 11% dos recursos e a CAPES por apenas 2%.

5.4. Avaliando as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa da Unicamp

Para avaliar as autonomias de gestão, financeira e de pesquisa da Universidade recorre-se a dois conjuntos de dados: um, sobre as leis, decretos e normas instituídas que incidem sobre as autonomias das universidades estaduais paulistas; e, outro, sobre a participação dos atores nas instâncias de tomada de decisão sobre a pesquisa.

5.4.1. Os marcos legais das universidades estaduais paulistas

No âmbito estadual, se observa quatro importantes marcos legais que incidem na regulação das universidades estaduais paulistas. São eles:

- i) A Lei 5.918 de 1960, que autorizou o Poder Executivo do Estado a instituir a FAPESP, o Decreto 40.132 de 1962 que promulgou os Estatutos da Fundação e o Artigo 271 da Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989, que destina o mínimo de 1% da receita tributária do Estado à Fundação;
- ii) Os Artigos 252 e 254, promulgados em 1989 na Constituição do Estado de São Paulo, que organizam o sistema de ensino superior do Estado;
- iii) Decreto 29.598 de 1989, que institui o MAF das universidades estaduais paulistas;
- iv) Decretos 51.460 e 51.461 de 2007 (Governo José Serra), que tentaram limitar as autonomias de gestão e de pesquisa e tornar as universidades menos dependentes financeiramente do governo.

A promulgação do Artigo 123 da Constituição do Estado de São Paulo em 1947 deixou a comunidade científica eufórica. Isso porque o Artigo estabeleceu que o amparo à pesquisa seria propiciado pelo Estado, por intermédio de uma fundação (Motoyama, 1999).

A comunidade científica do Estado de São Paulo imaginou que, com a promulgação desse Artigo, finalmente ela teria uma fonte estável de recursos para financiar suas pesquisas. E que não mais dependeria de negociações com entidades privadas, como as Fundações Antônio e Helena Zerrener, Rockefeller ou Guggenheim, ganhando assim maior estabilidade e segurança para desenvolver suas pesquisas (Motoyama, 1999).

Mas foi somente nos dias 18 de outubro de 1960 e em 23 de maio de 1962 que as expectativas da comunidade científica do Estado se concretizaram (primeiro marco legal). Na primeira data, treze anos depois de estabelecido o Artigo 123, se promulgou a Lei 5.918, que autorizou o Poder Executivo do Estado de São Paulo a instituir a FAPESP. E, em 1962, o Decreto 40.132, em que o governador Carlos Alberto de Carvalho Pinto promulgou os Estatutos da Fundação, que garantiram o amparo às pesquisas científicas em todas as suas modalidades (Motoyama, 1999).

Até 1989, a receita da Fundação era fixada pelo governo do Estado. Nesse ano, com a reformulação da Constituição do Estado de São Paulo, foi instituído o Artigo 271 que garantiu 1% da receita tributária do Estado à Fundação.

A FAPESP, desde sua criação, orientou sua receita basicamente para três ações: concessão de bolsas, para projetos de pesquisa avaliados segundo seu mérito científico e o currículo do orientador; financiamento de projetos de pesquisa; e para custear o deslocamento de especialistas nacionais e estrangeiros, para a realização de reuniões científicas, e publicações de trabalhos (Carvalho da Silva, 1996).

A FAPESP hoje destina 91% de seus recursos ao fomento das pesquisas da universidade, cujos objetivos são definidos pelos próprios professores-pesquisadores. É a FAPESP a principal responsável pela manutenção da autonomia de pesquisa das universidades estaduais paulistas.

Com a FAPESP a autonomia de pesquisa das universidades estaduais paulistas foi assegurada antes mesmo de ela ter sido garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 207.

As universidades estaduais paulistas tiveram assegurado pela Constituição do Estado, de 1989, o direito de continuarem como estaduais paulistas. Ou seja, de serem mantidas pelo Governo do Estado de São Paulo. É o que está expresso nos Artigos 252 e 254 dessa Constituição (o segundo marco da regulação das universidades):

Artigo 252 - O Estado manterá seu próprio sistema de ensino superior, articulado com os demais níveis. (...) Artigo 254 - A autonomia da universidade será exercida respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios: I - Utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento à demanda social, tanto mediante cursos regulares quanto atividades de extensão; II - Representação e participação de todos os segmentos da comunidade interna nos órgãos decisórios e na escolha de dirigentes, na forma de seus estatutos. Parágrafo único - A lei criará formas de participação da sociedade, por meio de instâncias públicas externas à universidade, na avaliação do desempenho da gestão dos recursos.

Por um lado, como dito por Luque, Carrer e Toneto Junior (2009), esses Artigos buscam aproximar as universidades das questões sociais, por tratarem do atendimento das demandas por cursos. E, por outro, expressam que o ensino superior em São Paulo deve ser mantido por meio de verbas da educação (Ranieri, 2001). Nenhum desses Artigos faz qualquer menção à autonomia de pesquisa da universidade propriamente dita. Ao tratarem de autonomia, esta diz respeito à de gestão das universidades.

A autonomia de pesquisa, além de ter sido assegurada pela Constituição Federal, foi garantida com a criação da FAPESP. A única interferência do governo (e da sociedade de forma geral) nas universidades públicas que a Constituição do Estado admite é na avaliação de seus gastos.

Como dito por José Vitório Zago, em entrevista publicada no livro em comemoração aos 25 anos de fundação da ADunicamp em 2002 (ADunicamp, 2002), que foi Presidente da Associação entre maio e outubro de 1977:

(...) nós [docentes das universidades estaduais paulistas] começamos uma greve, em 1988. (...) Seguramente, essa greve teve impacto político muito forte, (...). Paulo Renato [de Souza, então Reitor da Unicamp] estava viajando e, depois de certo tempo de greve, veio e tentou desmontá-la, convocando uma reunião de professores, para tentar mostrar que ela estava atrapalhando. Não teve jeito e, novamente, ele negociou com Quércia [Governador do Estado na época] a chamada autonomia da Universidade. (...) Foi negociado um decreto que dizia que nós [universidades estaduais paulistas] receberíamos 8,4% do ICMS e, em janeiro, houve um pequeno reajuste. (p. 41-42)

Zago se refere ao Decreto Estadual 29.598 de fevereiro de 1989 que destinava 8,4% do ICMS do Estado de São Paulo, descontada a quota parte dos municípios, às universidades estaduais paulistas. Esse é o terceiro marco legal sobre as universidades.

A cada ano, a LDO estabelece os valores a serem repassados para as universidades, tendo evoluído de 8,4%, em 1989, para 9%, em 1992, e chegando a 9,57% do ICMS, em 1995 (Cruz, 2001).

Como observado, o governo concede 9,57% do ICMS para todo o custeio e 1% da receita tributária do estado para a pesquisa da universidade. Ao se atentar para o fato de que cerca de 90% dos recursos orçamentários são gastos com pagamentos de salários, pode-se avaliar o que representa esses 1% para a pesquisa das universidades públicas paulistas.

O modelo paulista de financiamento das universidades públicas, chamado de MAF, foi pioneiro no Brasil. Ele deixa a cargo de cada universidade a decisão sobre como ela deve utilizar os recursos financeiros (Ranieri, 2001).

Para Trindade (2001. p. 117), esse Modelo foi um “avanço do ponto de vista da programação da universidade, que é capaz de projetar seu orçamento em função das previsões de evolução do recolhimento dos impostos do Estado”.

Com a criação da FAPESP as universidades estaduais paulistas tiveram assegurada sua autonomia de pesquisa. Com o MAF, elas garantiram sua autonomia de gestão e a manutenção dos recursos financeiros governamentais. As universidades estaduais paulistas passaram a ter constitucionalmente assegurado quase 10% da maior receita tributária do Brasil, a do estado de São Paulo, para a manutenção de suas atividades administrativas.

Como dito por Moreira (2009), um dos primeiros atos do Governo José Serra (que exerceu o mandato de janeiro de 2007 a abril de 2010), na cerimônia de sua posse, foi a promulgação dos Decretos 51.460 e 51.461, que tratavam de alterações de denominação e organização da Administração Direta e de suas entidades vinculadas. Estes Decretos constituem o quarto marco legal sobre as universidades estaduais paulistas.

O Decreto 51.460 promoveu alterações em quatro Secretarias de Estado, dentre elas a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, que passou a ser denominada de Secretaria de Desenvolvimento, e a Secretaria de Turismo, que deu lugar à Secretaria de Ensino Superior.

Antes de promulgado esse Decreto, as universidades estaduais paulistas e a FAPESP estavam vinculadas à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento. Com as alterações decretadas, as universidades foram vinculadas à Secretaria de Ensino Superior e a FAPESP à Secretaria de Desenvolvimento.

Já o Decreto 51.461 foi promulgado para organizar a Secretaria de Ensino Superior e para incumbir a ela a elaboração de políticas para o ensino superior. Mas, mais importante do que organizar a Secretaria, esse Decreto, em sua alínea “c” do Artigo 2, tentava algo até então inédito na relação do governo com as universidades: buscava intervir em sua autonomia de pesquisa.

Por meio desse Decreto, o governo tentou estimular a ampliação de atividades de pesquisa, “principalmente daquelas operacionais que objetivassem dar conta dos problemas da realidade nacional” (Moreira, 2009. p. 147).

Todavia, em meados de 2007 iniciou-se um movimento da comunidade científica de São Paulo pela revogação desses Decretos. Esse movimento forçou o governo a recuar em relação a alguns pontos tratados neles. Dado ao poder político da comunidade científica, a tentativa do Governo José Serra de atuar sobre a autonomia de pesquisa das universidades foi rapidamente contida.

Em maio de 2007 o Governo José Serra publicou o Decreto Declaratório 1 que, entre outras providências, deu uma nova redação à alínea “c” do Artigo 2 do Decreto 51.461. Foi excluída do texto “ampliação das atividades de pesquisa, principalmente as operacionais, objetivando os problemas da realidade nacional” a expressão “principalmente as operacionais” (Moreira, 2009. p. 154).

Para a comunidade científica, ampliação das pesquisas “operacionais” significava ter que direcionar a pesquisa da universidade para o atendimento dos interesses de outros atores sociais, principalmente os das empresas. E a comunidade científica não estava muito disposta a fazer isso.

Devido a esse movimento, outros pontos desses Decretos que também foram considerados como contrários às autonomias de gestão e de pesquisa das universidades, foram alterados pelo Decreto Declaratório 1.

Até o Governo José Serra, os marcos legais sobre as universidades estaduais paulistas atuavam sobre suas autonomias financeira e de gestão. Até então eles não faziam referência à autonomia de pesquisa das universidades. Esta parecia plenamente assegurada.

Nesse embate, em que o governo tentou subordinar a universidade (sua gestão e sua pesquisa) a ele, parece que foi o projeto político da comunidade científica que prevaleceu, pois ela conseguiu assegurar as autonomias da universidade. No máximo, nesse embate, a universidade se tornou tributária ao governo, atendendo algumas de suas demandas cognitivas.

5.4.2. A participação do atores na tomada de decisão sobre os programas de ciência e tecnologia de São Paulo

Acerca do segundo conjunto de dados para avaliar a autonomia de pesquisa da Universidade, ele remete a uma pergunta: quais atores participam da elaboração das políticas públicas que, de alguma forma, incidem na orientação da agenda de pesquisa das universidades estaduais paulistas?

Para responder essa pergunta foram identificados os atores que participam das três principais instâncias de tomada de decisão acerca da definição das pesquisas a serem priorizadas pela agência de apoio paulista e aqueles que atuaram na elaboração dos três principais programas de ciência e tecnologia do Estado. São essas as instâncias e programas:

- i) O Programa São Paulo Competitivo, de 2004;
- ii) O CONCITE;
- iii) O Conselho Superior e o Técnico-administrativo da FAPESP;
- iv) O FUNCET;
- v) O projeto “Estratégias para Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo”, de 2005;
- vi) E a Lei de Inovação Paulista, de 2008.

Em São Paulo, como destacado por Plonski (2005), o aperfeiçoamento tecnológico das empresas e das instituições públicas foi um dos quatro pilares do programa *São Paulo Competitivo*, estabelecida pelo Governo Alckmin no Decreto 49.274 de 2004:

(...) Considerando a urgência de transferir o conhecimento avançado e acumulado na área de ciência e tecnologia já existente no Estado para o Setor produtivo privado; (...) Decreta: Artigo 1 - Fica criado o Comitê São Paulo Competitivo para assessorar o Governo do Estado na definição de ações (...). Artigo 3 - O Comitê São Paulo Competitivo será integrado pelos seguintes membros: I - o Governador do Estado, que será seu Presidente; II - o Vice-Governador do Estado, que será seu Vice-Presidente; III - o Secretário da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico, que será seu Secretário Executivo; IV - o Secretário-Chefe da Casa Civil; V - o Secretário de Economia e Planejamento; VI - o Secretário do Emprego e Relações do Trabalho; VII - o Secretário da Segurança Pública; VIII - o Secretário da Fazenda; IX - o Secretário dos Transportes; X - o Secretário do Meio Ambiente; XI - o Secretário dos Transportes Metropolitanos; XII - o Secretário de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento; XIII - o Procurador Geral do Estado; XIV - 10 (dez) representantes do setor privado, a serem designados pelo Governador do Estado, para um mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução; XV - o Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania. (...). (DOESP, 2004)

Como se observa, não foi indicado a participação de qualquer membro da comunidade científica para o Comitê do Programa. Mesmo destacando em seu texto a preocupação com “transferir o conhecimento avançado e acumulado na área de ciência e tecnologia já existente no Estado para o setor produtivo privado” (idem), o programa priorizou a concessão de incentivos fiscais às empresas como estratégia de competitividade e não a pesquisa.

É razoável supor que os empresários tenham participado de forma intensa no processo de elaboração do programa e que, por isso, eles foram mantidos em 40% dos membros do Comitê com a promulgação do Decreto. Dado a isso, a estratégia de competitividade adotada por eles se concentrou na concessão de incentivos fiscais às empresas e não no desenvolvimento científico e tecnológico. Portanto, não se considerou necessária a participação da comunidade científica no Comitê.

O CONCITE²² tem a missão institucional de formular a política tecnológica do estado de São Paulo (Brito Cruz, 2005; Quadros *et al.*, 2000). Atualmente o CONCITE conta com a seguinte composição, de membros titulares:

- i) Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia – Presidente do Conselho;
- ii) Secretário da Fazenda;

²² As atribuições do CONCITE estão expressas no Decreto 40.150 de 16 de junho de 1995.

iii) Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional;

iv) Secretário de Gestão Pública;

v) Secretário Chefe da Casa Civil;

vi) Secretário da Saúde;

vii) Secretário da Educação;

viii) Secretário da Agricultura e Abastecimento;

ix) Secretário do Meio Ambiente;

x) Reitor da USP;

xi) Reitor da Unicamp;

xii) Reitor da UNESP;

xiii) Presidente da FAPESP;

xiv) Representantes do setor empresarial:

 Presidente do Conselho da Ioschpe – Maxion;

 Vice Presidente da Fundação Bunge;

 Diretor de Gestão Tecnológica da Vallée;

 Presidente do Itaotec.

xv) Pesquisadores:

 Coordenador da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – APTA;

 Diretor do Instituto Geológico;

 Diretor do Instituto Butantan;

 Diretor Superintendente IPT.

Além deles, são conselheiros convidados do CONCITE: o Direto-Presidente do IPT e o Diretor Científico da FAPESP.

Dos 21 membros titulares do CONCITE, 9 são do governo (secretários de governo), 8 da comunidade científica e 4 empresários. O Conselho conta ainda com outros 2 membros convidados pertencentes à comunidade científica. Dentre os membros da comunidade científica, há 1 titular e 1 convidado da Unicamp.

Uma instituição fundamental para o financiamento da pesquisa das universidades estaduais paulistas é a FAPESP (Gusmão, 2006), cuja estrutura de gestão é composta pelo Conselho Superior e pelo Conselho Técnico-Administrativo.

Cabe ao Conselho Superior a orientação geral da Fundação e as decisões maiores de política científica, administrativa e patrimonial. O Conselho Técnico-Administrativo da Fundação constitui sua diretoria executiva (FAPESP, 2011).

Dos 25 diferentes membros que passaram pelo Conselho Superior da FAPESP entre os anos de 2000 e 2010, 2 eram empresários, 1 do governo (secretário de governo) e 22 da comunidade científica (professores-pesquisadores). Dos membros da comunidade científica, 10 eram da USP, 5 da UNESP, 4 da Unicamp, 2 da FGV e 1 do IPEN.

Dos 5 membros que passaram pelo Conselho Técnico-Administrativo da FAPESP entre esses anos, todos eles eram da comunidade científica (professores-pesquisadores) (FAPESP, 2002, 2003, 2004, 2010). Entre eles, 4 pertenciam à USP e 1 à Unicamp.

O FUNCET²³ tem o objetivo de estimular a inovação, o desenvolvimento tecnológico e o incremento da competitividade das empresas e da economia do estado de São Paulo. Seu Conselho de Orientação tem a seguinte composição:

- i) O Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia - Presidente;
- ii) O Vice-presidente Executivo do CONCITE;
- iii) O Coordenador de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
- iv) O Presidente do Banco do Brasil;
- v) Um Representante da Secretaria da Fazenda;
- vi) O Diretor-presidente da FAPESP.

Dos 6 membros do Conselho, apenas 1 é da comunidade científica. (o Vice-presidente Executivo do CONCITE). Os outros 5 são do governo (incluindo aí o representante do Banco do Brasil).

Vale ressaltar que esse Conselho vem tentando dar conta dos objetivos do Fundo por meio de editais de apoio à inovação nas empresas. No último edital publicado pelo Fundo em 2010, ele concedeu financiamento a 27 empresas. Dessas, 17 tinham sido graduadas por alguma das incubadoras de empresas das universidades estaduais paulistas. Ou seja, 63% das empresas beneficiadas eram de propriedade daqueles que tinham alguma ligação com as universidades.

A FINEP e o governo do estado de São Paulo investiram em 2005 cerca de R\$ 5 milhões no projeto “Estratégia para Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo: Universidades, Institutos

²³ O FUNCET foi criado em 1972, pela Lei 93, e regulamentado pelo Decreto 50.930 de 2006.

de Pesquisa e Empresas”, coordenado pela então Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico (hoje Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia) e pela FAPESP.

O objetivo do projeto era fortalecer o sistema paulista de ciência, tecnologia e inovação (Labjor, 2006; Mariuzzo, 2007). Segundo Brito Cruz, esse projeto foi estruturado em cima de iniciativas discutidas e aprovadas pelo CONCITE (Jornal da Unicamp, 2005).

O projeto foi dividido em quatro subprojetos: Plano Diretor para o Ensino Superior; Sistema de Parques Tecnológicos; Programa de Investigação Tecnológica; e Promoção de IDE em P&D.

O primeiro subprojeto, Plano Diretor para o Ensino Público Superior no estado, foi coordenado por Renato Pedrosa (Professor da Unicamp) (Labjor, 2006; Mariuzzo, 2007). Segundo Pedrosa (s/d), em 2005 iniciou-se no CONCITE, por iniciativa de Carlos Henrique de Brito Cruz, então Reitor da Unicamp, a discussão sobre a elaboração de um plano estratégico de longo prazo para o desenvolvimento da educação superior estadual.

O Decreto 49.829 de 2005 criou um Comitê Executivo cuja missão era elaborar o Plano Diretor para o Desenvolvimento do Ensino Superior Público do Estado de São Paulo. Além do Comitê, o Decreto estabelecia Grupos de Trabalho para assessorar a elaboração do Plano (Pedrosa, s/d).

Uma análise de Pedrosa (s/d) mostra que dos 16 membros do Comitê Executivo, 3 eram do governo (secretários de governo e técnicos administrativos), 3 empresários e 10 da comunidade científica (professores-pesquisadores). Dentre os membros da comunidade científica, havia 5 da Unicamp, 3 da USP e 2 da UNESP.

Entre os 18 coordenadores e sub-coordenadores dos cinco Grupos de Trabalho criados, 2 eram empresários e 16 membros da comunidade científica (professores-pesquisadores). Dentre os membros da comunidade científica, 7 eram da USP, 6 da Unicamp e 3 da UNESP.

O subprojeto que tratou do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos foi coordenado por João Steiner (Professor da USP) (Labjor, 2006; Mariuzzo, 2007). Steiner coordenou um grupo de 5 pessoas responsáveis pelo projeto de implantação do Sistema. Todos eles eram membros da comunidade científica (professores-pesquisadores), sendo 2 da Unicamp, 2 da USP, 1 do ITA e 1 do CNPq (Garcia, 2011).

O terceiro subprojeto, que foi coordenado por Roberto Lotufo (Professor e Diretor da Agência de Inovação da Unicamp), tratou da definição de estratégia para cooperação público-privada em licenciamento de tecnologia em universidades e institutos de pesquisa, denominado PIT (Labjor, 2006; Mariuzzo, 2007).

Fizeram parte do Comitê Gestor do PIT 4 membros da comunidade científica (principalmente professores-pesquisadores), sendo 2 deles da Unicamp, 1 do IPT e 1 da USP. O PIT também contou com 5 gerentes, todos pertencentes à comunidade científica (técnicos administrativos), sendo 1 do IPEN, 1 do IPT, 1 da UNESP, 1 da Unicamp e 1 da USP (Revista Conecta, 2008).

Por fim, o subprojeto que tratou da Promoção de IDE em P&D, foi coordenado por Sergio Queiroz (Professor da Unicamp). Um dos propósitos do subprojeto foi o de construir estratégias para atrair centros de pesquisa de empresas estrangeiras para o Estado (Labjor, 2006; Mariuzzo, 2007). O subprojeto contou com 5 professores universitários (1 da Unicamp – o coordenador -, 3 da UNESP e 1 da USP) (Queiroz, 2011).

A Lei Paulista de Inovação (Lei 1.049 de 2008) visa estimular as universidades, demais instituições de pesquisas e empresas públicas e privadas a participarem do processo de inovação tecnológica (SDECT, 2011).

De acordo com o Decreto 53.141 de 2008, foram membros do Grupo de Trabalho designado para apresentar a proposta de regulamentação da Lei Paulista de Inovação 11 pessoas. Entre elas, 5 eram da comunidade científica (professores-pesquisadores) e 6 do governo (1 secretário de governo e 5 técnicos administrativos). Dos membros da comunidade científica, 3 deles eram da Unicamp.

Também consta no Parecer 515, de 2006, da Assembléia Legislativa de São Paulo ao Projeto de Lei Complementar n. 4 (que mais tarde foi promulgada como Lei 1.049 de 2008), a seguinte observação:

Apesar do prazo restrito para elaboração deste parecer, pude contar, gentilmente, com a colaboração de representantes da Associação dos Pesquisadores do Estado de São Paulo, da Agência de Inovação INOVA Unicamp, Espaço Tecnologia ALESP, Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Associação dos Funcionários do IPT e Diretoria do IPT, para me auxiliar na análise do Projeto de Lei Complementar nº4, de 2006. O debate com os militantes da área foi de extrema relevância para o entendimento de diversos aspectos relacionados ao setor, que vão além do olhar técnico constitucional.²⁴

²⁴ Quem assina o Parecer é Cândido Vaccarezza, como Relator Especial.

Pode-se dizer que a comunidade científica foi dominante no processo de tomada de decisão da elaboração da Lei Paulista de Inovação. Embora a Lei trate de inovação, que necessariamente envolveria as empresas, não foi decisiva a participação de empresários nas fases fundamentais de sua elaboração.

Quadro 5.4.2.1: Participação dos atores nas instâncias de tomada de decisão e programas

Instâncias decisórias	Atores						Número de membros	Participação dos atores (%)			
	Comunidade científica				Governo	Empresas		Comunidade científica	Governo	Empresa	
	Unicamp	USP	UNESP	Outras instituições							
São Paulo Competitivo					14	10	24	0	58	42	
CONCITE	1	1	1	5	9	4	21	38	43	19	
FAPESP	Conselho Superior	4	10	5	3	1	2	25	88	4	8
	Conselho Técnico-Administrativo	1	4					5	100	0	0
FUNCET	1				5		6	17	83	0	
Estratégias para Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo	17	15	9	4	3	5	53	85	6	9	
Lei Paulista de Inovação	3	1	1		6		11	45	55	0	
Total	27	31	16	12	38	21	145				
Total de atores	86				38	21	145	60	26	14	

Fonte: Elaboração própria, a partir de revisão documental.

O quadro 5.4.2.1 mostra que a comunidade científica é dominante nas instâncias de tomada de decisão sobre os programas de ciência e tecnologia do estado de São Paulo. A comunidade científica representa 59% dos atores, contra 26% do governo, na definição das políticas públicas que, de alguma forma, influenciam a agenda de pesquisa das universidades estaduais paulistas.

Dessa representação da comunidade científica, a Unicamp ficou abaixo apenas da USP: a Unicamp representa 31% dos membros que participaram da elaboração das políticas, a USP 36% e a UNESP 19%. Parece que, mais do que ao governo, as políticas por ele implementadas servem aos interesses da própria comunidade científica.

5.5. Conclusões parciais

O quadro 5.5.1 compara a relação entre a comunidade científica e o governo, nas esferas federal e estadual, tendo este como referência a Unicamp. Na esfera federal, essa relação é analisada por meio dos dispêndios do governo executados pelas agências de apoio à pesquisa e pelo MCTI, pela participação dos atores nas instâncias de tomada de decisão federais e pelos marcos legais, neste nível elaborados, que envolvem a universidade (ver Capítulo IV).

Na esfera estadual, a análise considera os recursos aplicados em pesquisa por uma das três mais destacadas universidades do País, a Unicamp. Considera-se também a participação dos atores nas instâncias de tomadas de decisão do estado de São Paulo e pelos marcos legais que orientam as universidades estaduais paulistas.

Quadro 5.5.1: A relação comunidade científica e governo no Brasil

Esferas governamentais	Recursos aplicados segundo as lógicas (em %)		Representação dos atores nas instâncias decisórias (em %)		
	“política da ciência”	“política para a ciência”	Comunidade científica	Governo	Empresários
Federal	58,5	41,5	65	19	11
Estadual (São Paulo)	42	58	60	26	14

Fonte: Elaboração própria.

Três aspectos chamam a atenção no quadro. O primeiro, é que há uma inversão da lógica de aplicação dos recursos em pesquisa quando consideradas a atuação das duas esferas de governo. Na federal, quase 60% dos recursos podem ser considerados como aplicados segundo a lógica “política da ciência”. Na estadual, quase 60% dos recursos são aplicados segundo a lógica

“política para a ciência”. Uma explicação para isso é o fato das universidades públicas paulistas contarem, por um lado, com a FAPESP como uma fonte permanente de recursos para a manutenção de suas pesquisas e, por outro, por ser a comunidade científica hegemônica nas instâncias decisórias dessa agência de apoio, que é a mais importante do Brasil em termos de recursos aplicados em pesquisa.

O segundo aspecto é que, na esfera estadual, há uma representação maior do governo nas instâncias de tomada de decisão sobre a orientação da pesquisa das universidades paulistas. Mesmo assim, como pode ser observado no quadro, nas duas esferas de governo a comunidade científica é o ator dominante.

Um terceiro aspecto que, embora ele não seja o foco deste trabalho, merece destaque é o ator empresário possuir, tanto na esfera federal quanto na estadual, pouca representação nas instâncias de tomada de decisão sobre a orientação da agenda de pesquisa da universidade.

Deve ser destacada também outra distinção fundamental entre as ações do governo federal e as do governo do estado de São Paulo em relação às universidades públicas paulistas: a de que durante a gestão do Governador José Serra se tentou atuar sobre sua autonomia de pesquisa. Algo que não ocorreu em relação à atuação do governo federal sobre as universidades públicas, que durante os anos de 1990 e 2000 esteve focado em ações que incidiam diretamente nas autonomias financeira e de gestão das universidades federais.

Quando se analisa o processo de tomada de decisão acerca da política que orienta as universidades se constata que a comunidade científica é o ator dominante. O governo se apresenta mais como fomentador das atividades da universidade.

No nível estadual, há de se salientar que o processo de elaboração das políticas que envolvem as universidades possui destacada participação de membros da comunidade científica da USP e da Unicamp, em relação às demais instituições de pesquisa do Estado.

Dessa forma, mais do que as demandas do governo, o dispêndio governamental atende às prioridades de pesquisa dos próprios professores-pesquisadores que são, não por acaso, os que maior peso têm no processo decisório correspondente. As agências de apoio à pesquisa e os representantes do governo nas instâncias de tomada de decisão sobre as políticas de ciência e tecnologia são uma “extensão” da comunidade científica para dentro do governo.

É possível afirmar que, para melhor compreender a relação entre comunidade científica e governo, não basta concentrar o foco, como muitos autores vêm fazendo, na questão das

autonomias financeira e de gestão da universidade. A relação entre comunidade científica e governo vai além das suas intenções em tornar a universidade mais ou menos auto-suficiente financeiramente ou autogerida. Há outras, e provavelmente mais importantes, maneiras por meio das quais o governo pode atuar na universidade. Entre elas, a abordada neste trabalho, que se refere às suas atividades de pesquisa.

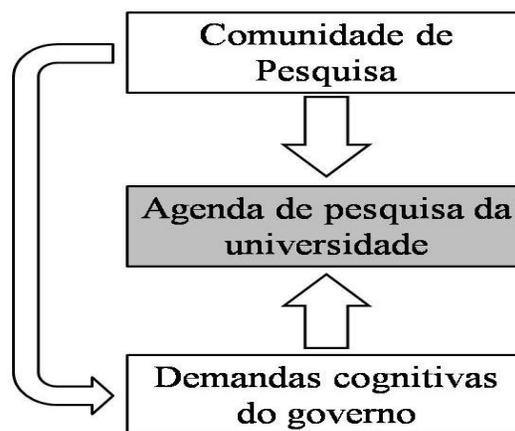
Embora a comunidade científica tenha se colocado, frequentemente, a favor da incorporação das demandas do governo à sua agenda de pesquisa, há que ressaltar que ela parece estar se valendo delas como retórica de legitimação para manter o apoio que recebe para realizar as pesquisas que os próprios professores-pesquisadores concebem.

O fato de que essas demandas estejam crescentemente relacionadas a prioridades de inclusão social, por um lado, e ao que a comunidade científica aponta como sendo demandas cognitivas empresariais, por outro, aumenta o potencial de legitimação do discurso da vinculação entre universidade e empresas.

Esse discurso é dirigido não aos atores que, hipoteticamente, são beneficiários do resultado das pesquisas (as empresas), mas sim aos seus próprios “pares” e ao conjunto da comunidade de pesquisa que tem sido instada, com sucesso, a legitimar a crescente quantidade de recursos alocados pelo governo para atender o que seriam as demandas cognitivas das empresas.

Utilizando o esquema que segue (esquema 5.5.1) é possível analisar a forma como está se comportando a comunidade científica em relação à incorporação das demandas cognitivas do governo à agenda de pesquisa da universidade.

Esquema 5.5.1: A comunidade de pesquisa e sua influência nas demandas cognitivas do governo



Fonte: Elaboração própria.

De um lado, está a parcela da comunidade de pesquisa, interessada em atender às demandas empresariais. Ao adotar (e utilizar em seu benefício) a retórica de que o governo enfatiza a necessidade da incorporação destas demandas à agenda de pesquisa da universidade, a comunidade de pesquisa está conseguindo convencer a sociedade de que isto está ocorrendo. Independentemente de qual seja a intenção dessa parcela, o fato é que está ocorrendo um aumento dos recursos que obtém.

De outro, aquela parcela que há muito advoga a incorporação das demandas de inclusão social à agenda de pesquisa da universidade. Ela está também conseguindo, embora com êxito muito menor, aumentar sua capacidade de atração de recursos governamentais.

Em ambos os casos, seja no que se refere àquilo que dizem ser as demandas empresariais, seja no que respeita àquelas relacionadas à inclusão social, são professores-pesquisadores que terminam definindo as pesquisas que devem ser priorizadas. Mediante um processo um tanto incestuoso (Dagnino, 1984), que pode ser identificado menos no nível da aparência e mais naquele da essência, a “política para a ciência” não está de fato, ao contrário do que parece ocorrer, perdendo terreno para a “política da ciência”.

Poderia ser apontada como uma contradição deste trabalho o fato de ele, ao mesmo tempo em que unifica os professores-pesquisadores em uma comunidade (a científica), identificar divergências em seu interior acerca da orientação da pesquisa na universidade. Mas, a divergência que ocorre no interior dessa comunidade acerca da autonomia de pesquisa da universidade se situa no “plano da aparência”.

Na essência, mesmo os que aparentemente advogam pela inserção das demandas de outros atores na agenda de pesquisa da universidade fazem isso mais como retórica. Na verdade, o que parecem tentar é fazer com que ela seja financiada pelo governo.

De fato, e é difícil pensar que eles não considerem esse cenário como o mais provável (e talvez desejável) a universidade vem se tornando cada vez mais dependente dos recursos públicos. E cada vez menos as empresas se relacionam com ela.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfoque metodológico da Análise de Políticas, que foi utilizado neste trabalho, possibilitou captar os aspectos políticos envolvidos na relação entre comunidade científica e governo. Ele permitiu tratar essa relação a partir do problema político central defendido pelos atores, suas agendas particulares e os projetos políticos que os orientam no processo decisório.

Nesse processo, governo e comunidade científica possuem suas agendas particulares. Ou seja, possuem problemas e lutam politicamente para que os demais atores sociais os reconheçam como aqueles que devem orientar a agenda decisória.

No Brasil, foi na conjuntura da ascensão do neoliberalismo que o governo buscou livrar-se do “peso financeiro” da universidade, a qual tendia a dificultar a implementação de sua política educacional, tentando orientá-la para uma situação de auto-suficiência financeira.

Nesse contexto, das três funções da universidade, a pesquisa era a visualizada como a mais suscetível de promover essa auto-suficiência da universidade, haja vista a visão equivocada que os neoliberais tinham da relação universidade-empresa nos países de capitalismo avançado. Dado a isso, ela passou a ser alvo preferencial do discurso privatista.

Embora seja recorrente no meio acadêmico a “imagem” de que a intervenção governamental é predominante na universidade, é a própria comunidade científica que, contando com o apoio dos que “estão burocratas” nas agências de apoio à pesquisa, dita os rumos das autonomias da universidade, sobretudo a de pesquisa. Essa situação é tão marcante que é possível dizer que comunidade científica e burocratas formam uma comunidade de pesquisa interessada em orientar a agenda de pesquisa universitária segundo seus interesses e valores.

Em muitos países avançados, entre os anos de 1970 e 1980, as elites políticas e econômicas pressionaram para que o governo restringisse as autonomias de pesquisa e de gestão da universidade. Essa pressão ocorreu porque interessava a elas que o governo continuasse financiando a universidade desde que fossem atendidas as demandas cognitivas originadas da dinâmica neoliberal de financeirização da economia mundial. Essas elites reconheciam o valor que a universidade adquirira para o crescimento econômico, se não pelas pesquisas que produzia, pelo menos para a formação de pessoal qualificado.

No Brasil, não foram aquelas elites que pressionaram as autonomias da universidade. Tampouco foram aqueles motivos os que prevaleceram. Influenciado igualmente pela ideologia

neoliberal, foi o governo, que buscou tornar a universidade auto-suficiente financeiramente e diminuir seus gastos. A suposta “crise fiscal” do Estado, vivida nos anos de 1980, e a tardia ascensão dos ideais neoliberais que ocorreu no Brasil na década de 1990, eram o combustível dessa pressão. Aproveitava-se, assim, a percepção de uma parte significativa das elites sobre a universidade pública: uma instituição sempre disposta a solicitar mais apoio ao governo e pouco disposta a retribuí-lo.

Em resposta a essa pressão, sentindo-se ameaçada, a comunidade científica vem tentando, ao nível retórico, abrir a agenda de pesquisa da universidade à demanda cognitiva de outros atores sociais. Todavia, o que se evidencia não é a consideração das demandas de um conjunto amplo de atores, mas sim o atendimento daquilo que ela mesma considera ser a demanda de um deles: as empresas. Para parcela considerável da comunidade científica, é a empresa a “parceira” ideal da universidade.

Embora o discurso legitimador seja o de que seria a empresa o único agente econômico-produtivo capaz de conduzir a sociedade à prosperidade, e que por isto seria legítimo utilizar o potencial tecnocientífico da universidade para estimulá-la a realizar P&D e tornar-se inovadora, as verdadeiras motivações dessa parcela já se fazem notar.

Devido ao poder político que possui a empresa num contexto que já vinha sendo “contaminado” pelos ideais neoliberais da competitividade e da inovação, aos quais se somaram agora os do neodesenvolvimentismo, ela poderá elevar o poder reivindicatório dessa parcela junto ao governo para granjear mais apoio. Completar-se-ia assim com o inovacionismo o improvável quebra-cabeças, em que já participam o cientificismo e o produtivismo, que necessitam para manter a engrenagem que já gira em falso para produzir resultados de pesquisa pouco relevantes e doutores que nossa “empresa periférica” olímpicamente despreza.

No entanto, há outra parcela da comunidade científica que não é favorável à aproximação subordinada entre universidade e empresa. Ela acusa o governo de ser o responsável por tentar estreitar o vínculo entre as duas instituições, limitando com isso as autonomias da universidade; sobretudo a de pesquisa.

Mas, poucos dos que acreditam nisso se dão conta de três aspectos que foram anteriormente assinalados. O primeiro, é que são membros da comunidade científica, ou da comunidade de pesquisa, que exercem pressão sobre o governo para viabilizar a interação da universidade com a empresa, e não a empresa propriamente dita. Ainda que de forma mais cautelosa do que nos

parece legítimo considerar, Mello (2012) expressa algo semelhante quando afirma que a comunidade científica “acomoda” ideias e práticas que embora pareçam ser sugeridas pelo governo, não são estranhas para um de seus segmentos mais importantes.

O segundo, é que essa aproximação, que muitos denominam de “privatização branca” (Ristoff, 2003) da universidade não se está dando por meio da alocação de recursos para a pesquisa universitária provenientes de empresas interessadas nos seus resultados. Eles continuam irrisórios, e a julgar pela experiência dos países avançados não há nada que sinalize qualquer mudança.

O terceiro, é uma consequência da não percepção dos aspectos anteriores. A tendência à “privatização branca” está ocorrendo pela via da naturalização da ideia de que a universidade pública deve servir aos interesses – privados – das empresas, sejam elas nacionais ou transnacionais e, em geral, do mercado. Ela avança acostumando professores a preparar seus estudantes, através do ensino, da extensão e da pesquisa, para, como empregados ou como “empreendedores”, encaixarem-se na voragem do obsolescência planejado, da deterioração programada e do consumismo exacerbado.

É provável que esse tipo de relação da universidade com a empresa não seja a preferida pela maioria dos membros da comunidade científica. Provavelmente essa interação não é recorrentemente questionada porque eles percebem que tem sido por meio da tentativa de sua implementação que a universidade tem podido granjear maior legitimidade perante o governo e a sociedade de forma geral.

Além do que, aqueles membros da comunidade científica que advogam pela inserção das demandas cognitivas das empresas na agenda de pesquisa universitária, parecem estar também defendendo a autonomia de pesquisa que é garantida pelos seus “pares”.

BIBLIOGRAFIA

- ADUNICAMP. *Adunicamp: 25 anos – autonomia, democracia, participação*. Campinas: Adunicamp, 2002.
- AGUILAR, L.F. Estudio introductorio. In: AGUILAR, L.F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- ALBORNOZ, M. La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único. *Redes*, Argentina, v. 4, n. 10, 1997.
- ALTBACH, P. Academic freedom: International realities and challenges. *Higher Education*, Netherlands, n. 41, 2001.
- AMARAL, N.C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Revista Avaliação*, Campinas e Sorocaba, v. 13, n. 3, 2008.
- AUDY, J.L. Entre a tradição e a renovação: os desafios da Universidade empreendedora. In: AUDY, J.L. e MOROSINI, M.C. (Orgs.). *Inovação e empreendedorismo na universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- BAGATTOLLI, C. *Política Científica e Tecnológica e a dinâmica inovativa no Brasil*. Dissertação apresentada ao Depto. de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da UNICAMP, 2008.
- BAUNGARTEN, M. *Tecnologias sociais e inovação social*. Portal do Desenvolvimento, Porto Alegre, 2006
- BONACCORSI, A. New forms of complementarity in Science. *Minerva*, n. 48, 2010.
- BOURDIEU, P. *El oficio de científico*. Barcelona: Editorial Anagrama, 2003.
- BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.
- BRASIL. *Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.
- BRAUN, D. The role of funding agencies in the cognitive development of science. *Research Policy*, v. 27, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 34, 1995.

BRITO CRUZ, C.H. A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o país precisa. *Revista Humanidades*, Brasília, n. 45, 1999.

BRITO CRUZ, C.H. Sobre a necessidade do apoio do Estado à pesquisa científica e tecnológica. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 4, n. 1, 2005.

CAPES. *Evolução Orçamentária, 2004 a 2009*. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/orcamento>

CARVALHO DA SILVA, A. Contribuição da FAPESP à Ciência e Tecnologia. *Revista Estudos Avançados*, v. 10, n. 28, 1996.

CARVALHO FILHO, C.A. Terceira Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I). *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 19, 2006.

CASAS, R. e DETTMER, J.A. Construyendo un paradigma de política científica y tecnológica para México. In: CALVA, J.L. *Educación, ciencia, tecnología y competitividad: agenda para el desarrollo*. México: Porrúa, 2007.

CATANI, A. e OLIVEIRA, J. *A Educação Superior*. Disponível em: http://www.redecaes.com.br/bibliografia_joao/a%20educa%C2%A6%C3%8Ao%20superior.pdf

CATANI, A. e OLIVEIRA, J. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

CAVALCANTI, P.A. *Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional*. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

CAVALLI, A. e TEICHLER, U. The Academic Profession: A Common Core, a Diversified Group or an Outdated Idea? *European Review*, n. 18, 2010.

CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

CHAUÍ, M. A Universidade Pública sob Nova Perspectiva. *Conferência de Abertura da Anped*, Poços de Caldas, 2003.

CHAUÍ, M. *Autonomia Universitária*. 2007. Disponível em: <http://ocupacaousp.noblogs.org/post/2007/07/01/autonomia-universitaria/> Acessado em: dezembro de 2012.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

CIMOLI, M., DOSI, G., NELSON, R. e STIGLITZ, J. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 6, n. 1, 2007.

CLARK, B. Em busca da universidade empreendedora. In: AUDY, J. e MOROSINI, M. (Orgs.). *Inovação e empreendedorismo na universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

CNPq. *Relatórios de Gestão Institucional, 2001 a 2009*. Disponível em: <http://www.cnpq.br/cnpq/relatorio.htm>

CODATO, A.N. e PERISSINOTTO, R.M. O Estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. *Crítica Marxista, São Paulo*, v. 13, 2001.

COELHO, R.C. *Estado, governo e mercado*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COMPARATO, F.C. *A autonomia universitária é uma farsa*. 2009. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=54780&id_secao=8 Acessado em: dezembro de 2012.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: www.indaiatuba.sp.gov.br/download/9892

COSTA, V.M. e CUNHA, J.C. A Universidade e a Capacitação Tecnológica das Empresas. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2001.

CRUZ, H.N. e SAMPAIO, M.M.S.C. Avaliação institucional. In: *A USP e seus desafios: I Fórum de Políticas Universitárias – Módulos 2 e 3*. São Paulo: Edusp, 2001.

CUNHA, L. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, R. A Universidade e a Pesquisa Científica e Tecnológica. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 19, n. 1, 1984.

DAGNINO, R. A relação universidade-empresa no Brasil e o “argumento da Hélice Tripla”. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 2, n. 2, 2003.

DAGNINO, R. As perspectivas da política de C&T. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 59, n. 4, 2007a.

DAGNINO, R. *Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007b.

DAGNINO, R. e DIAS, R. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, n. 6, v. 2, 2007c.

DAGNINO, R. *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

DAGNINO, R. A Política de Defesa Brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 70, 2009.

DAGNINO, R. *Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. Edição. Campinas: Komedi, 2010.

DAVYT, A. e VELHO, L. A avaliação da ciência e a revisão por pares: passado e presente. Como será o futuro? *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, Manguinhos, v.7, n. 1, 2000.

Decreto 29.598 de 1989. Disponível em: <http://www.sg.unicamp.br/documentos-e-legislacoes/#Decreto-N-29.598-de-2-de-fevereiro-de-1989>

Decreto 40.132 de 1962. Disponível em: <http://www.fapesp.br/233>

Decretos 51.460 e 51.461 de 2007. Disponível em: <http://www.sg.unicamp.br/documentos-e-legislacoes/#Decreto-N-51.461-de-1-de-Janeiro-de-2007>

DEMIR, T. e MILLER, H. Policy Communities. In: FISCHER, F., MILLER, G. E SDNEY, M. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London: CRC Press, 2006.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, 2004.

DIAS, R. *A política científica e tecnológica latino-americana: relações entre enfoques teóricos e projetos políticos*. Dissertação apresentada ao Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da UNICAMP, Campinas, 2005.

DIAS, R.B. *Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

DOESP (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO), v. 114, n. 240, 22 de dezembro de 2004.

DURHAM, E. A Autonomia Universitária: Extensão e Limites. *Instituto de Estudos Avançados da USP*, 2006.

DURHAM, E. *A autonomia universitária: extensão e limites*. NUPES e Departamento de Antropologia – FFLCH/USP, Documento de Trabalho, 2005.

DURHAM, E. *A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações*. NUPES e Departamento de Antropologia – FFLCH/USP, Documento de Trabalho, 1989.

EAGLES, M. *Politics: an introduction to democratic government*. Broadview Press: Canadá, 2003.

ELZINDA, A. e JAMISON, A. El cambio de las agendas políticas em ciencia y tecnología. *Zona Abierta*, Madrid, v. 75, n. 76, 1996.

ESCOBAR, C.M. *Governança estratégica em Redes de Políticas Públicas: a experiência do Programa Bolsa Família*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ESCOBAR, M.R. Universidad, conocimiento y subjetividad. *Nómadas*, Colombia, n. 27, 2007.

ETZKOWITZ, H. e LEYDESDORFF, L. (eds.). *The University in the Global Knowledge Economy*. London: Pinter, 1995.

ETZKOWITZ, H. *The Triple Helix of University - Industry – Government: Implications for Policy and Evaluation*. *SISTER*, Estocolmo, 2002.

FAPESP, 2011. Disponível em: <http://www.sg.unicamp.br/documentos-e-legislacoes/#Decreto-N-51.461-de-1-de-Janeiro-de-2007>

FAPESP. *Relatório de Atividades da FAPESP – 2002*. São Paulo: FAPESP, 2003.

FAPESP. *Relatório de Atividades da FAPESP – 2006*. São Paulo: FAPESP, 2007.

FAPESP. *Relatório de Atividades da FAPESP – 2010*. São Paulo: FAPESP, 2011.

FARIA, J.H. Poder e participação: a delinquência acadêmica na interpretação Tragtenberguiana. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 3, 2001.

FÁVERO, M. *Universidade e Poder*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FÁVERO, M. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n. 28, 2006.

FERREIRA, F.P. *Teoria Social da comunidade*. São Paulo: Herder, 1968.

FILGUEIRAS, C. A história da ciência e o objeto de seu estudo: confrontos entre a ciência periférica, a ciência central e a ciência marginal. *Química Nova*, São Paulo, v. 24, n. 5, 2001.

FINEP. *Relatórios de Gestão, 2007 a 2009*. Disponível em: http://www.finep.gov.br/numeros_finep/relatorios_ini.asp

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.17, n.15, 2000.

FSP. Ranking universitário. Editorial da *Folha de São Paulo*, 21 de dezembro de 2010.

FURTADO, C. *O mito de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GARCIA, R. Currículo Lattes. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4701239A4&i idiomaExibicao=1>

GOERGEN, P. Ciência, sociedade e universidade. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 63, 1998.

GIANNOTTI, J. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

GIBBONS, M., LIMOGE, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P. e TROW, M. *La Nueva Producción Del Conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1994.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

GUNASEKARA, C. Leading the horses to water: the dilemmas of academics and university managers in regional engagement. In: *Journal of Sociology*, v. 42, n. 2, Austrália, 2006.

GUSMÃO, R. Concentração regional da C&T no Brasil: a supremacia de São Paulo na configuração do padrão técnico-científico nacional. *VI Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de La Ciencia y La Tecnología - ESOCITE*, Colômbia, 2006.

GUTIERREZ, R.F. e ZANIN, M. Tecnologia Social: reflexões sobre os empreendimentos econômicos solidários de catadores. *III Simpósio Nacional de Tecnologia e Sociedade*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

HAM, C. e HILL M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

HERRERA, A. *Ciencia y política en América Latina*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 1975.

IBGE. *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC)*. Brasília: IBGE, 2003.

IBGE. *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC)*. Brasília: IBGE, 2005.

IBGE. *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC)*. Brasília: IBGE, 2008.

JORNAL DA UNICAMP. *Projeto fortalece sistema de CT&I dos Estados*. 17 a 23 de outubro de 2007.

KLIKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

KOURGANOFF, W. *A face oculta da universidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 1990.

KUJAWSKI, G.M. *O Projeto Político*. São Paulo: Vozes, 1976.

KUPFER, D. Pintec 2008: primeiras análises. *JC e-mail*, 03 de novembro de 2010.

LABJOR. Projeto busca fortalecer sistema de Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://www.labjor.unicamp.br/midiaciencia/article.php3?id_article=369

LACEY, H. *Valores e Atividade Científica*. São Paulo: Editora 34, 2008.

LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. *Revista da ADUEL*, Londrina, 2003.

Lei 5.918 de 1960. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=40894>

LEITE LOPES, J. Que ciência para América Latina na era da globalização? *CBPF Index*, 1998.

LEOPOLDO E SILVA, F. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, 2001.

LESSA, C. A universidade e a pós-modernidade: o panorama brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.42, n.1, 1999.

LIANZA, S. A universidade, a sociedade e os trabalhadores. *Universidade e Sociedade*, a. IX, n. 18, 1999.

LIANZA, S., ADDOR, F. e CARVALHO, V. Solidariedade Técnica: por uma formação crítica no desenvolvimento tecnológico. In: LIANZA, S. e ADDOR, F. (orgs.). *Tecnologia e Desenvolvimento Social e Solidário*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

LONGO, W.P. e MOREIRA, W.S. Políticas de C&T e sistema setorial de inovação para a defesa. *VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)*. São Paulo, ago. 2012.

LUQUE, C.A; CARRER, C.C. e TOLEDO Jr. R. A Universidade de São Paulo e a Sociedade. In: VILELA, S. e LAJOLO, F.M. (orgs.). *USP 2034: Planejando o Futuro*. São Paulo: Edusp, 2009.

LUZ, M. Prometeu Acorrentado: Análise Sociológica da Categoria Produtividade e as Condições Atuais da Vida Acadêmica. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2005.

MANCEBO, D. Agenda de pesquisa e opções teórico-metodológicas nas investigações sobre trabalho docente. *Revista Educação e Sociedade, Campinas*, v. 28, n. 99, 2007.

MANCEBO, D. e SILVA JR., J.R. A reforma universitária no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações. *Universidade e Sociedade*, Brasília, a. XIV, n. 33, 2004.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, 2004.

MANCEBO, D., MAUÉS, O. e CHAVES, V.L. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar*, Curitiba, n. 28, 2006.

MARIUZZO, P. Governo paulista articula diferentes projetos para favorecer inovação. *Inovação Uniemp*, v. 3, n.1, Campinas, 2007.

MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

MARSH, D. e RHODES, R. Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology. In: MARSH, D. e RHODES, R. (ed.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MARSHALL, N. Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy. *Higher Education*, v. 30, n. 3, 1995.

MCT. *Relatório de Gestão 2010: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)*. MCT: Rio de Janeiro, 2011.

MENDONÇA, A. A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, 2000.

MENEZES, D.T. A necessidade de uma Política de Defesa. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 5, 1998.

MELLO, H.D. O Banco Mundial e a educação no Brasil: convergências em torno de uma agenda global. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MIGUEL, L.F. Em torno do conceito de Mito Político. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

MORAES, R. e STAL, E. A situação atual e as perspectivas futuras do relacionamento universidade-empresa no Brasil – algumas experiências concretas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 4, 1994.

MOREIRA, A. *A negação da autonomia universitária na política educacional do Governo Federal (2003-2008) e do Governo do Estado de São Paulo (2007)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, 2009.

MOREL, R. *Ciência e Estado: a política científica no Brasil*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

MOTOYAMA, S. (Org.) *FAPESP: uma história de política científica e tecnológica*. São Paulo: FAPESP, 1999.

MOURAD, R. *Postmodern philosophical critique and the pursuit of knowledge in higher education*. EUA: Library of Congress, 1997.

NOWOTNY, H., SCOTT, P. e GIBBONS, M. “Mode 2” revisited: the new production of knowledge. *Minerva*, Netherlands, v. 41, 2003.

O’DONNELL, G. Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión. In: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Ed. PNUD, 2004.

O’DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, n. 3, 1981.

O’DONNELL, G. Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, Argentina, n. 128, 1993.

OLIVEIRA, D.A. e AZEVEDO, M.L. A atualidade dos ensinamentos da Reforma de Córdoba (1918). Ou qual a herança de Córdoba nas reformas atuais? In: SADER, E., GENTILII, P. e ABOITES, H. (Comp.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

OLIVEIRA, M.B. O inovacionismo em questão. *Revista Scientiae Studia*, São Paulo, v. 9, n. 3, 2011.

OLIVEIRA, R. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. *Interface*, Botucatu, v. 3, n. 4, 1999.

OLIVEIRA, R. A autonomia universitária na perspectiva do movimento docente. In: ROHDEN, V. (Org.). *Ideias de Universidade*. Rio Grande do Sul: Editora da ULBRA, 2002.

OLIVEIRA, J. e CATANI, A. La reconfiguración del campo universitario en Brasil: Conceptos, actores, estrategias y acciones. *Perfiles Educativos*, México, v. 35, n. 135, 2012.

OTRANTO, C.R. *A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação*. 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-1791--Int.pdf>

PANIZZI, W. A sustentação social da universidade. *Universidade e Sociedade*, a. IX, n. 18, mar. 1999.

Parecer 515 de 2006. Disponível em: websp11.al.sp.gov.br/internet/download

PAULA, M.F. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 4, 2003.

PEDROSA, R.H. Um Plano Diretor para o Ensino Superior Público do Estado de São Paulo. *Revista Ensino Superior Unicamp*, Campinas, s/d.

PLONSKI, G.A. Bases para um movimento pela inovação tecnológica no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, 2005.

PROENÇA Jr, D. e DUARTE, E.E. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 1, 2007.

QUADROS, R.; BRISOLLA, S.; FURTADO, A. e BERNARDES, R. Força e fragilidade do Sistema de Inovação Paulista. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 3, 2000.

QUEIROZ, S. Currículo Lattes. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4788035D9>

RANIERI, N. Autonomia e recursos orçamentários do Estado. In: *A USP e seus desafios: I Fórum de Políticas Universitárias – Módulos 2 e 3*. São Paulo: Edusp, 2001.

RANIERI, N. *Autonomia Universitária*. São Paulo: EDUSP, 1994.

REVISTA CONECTA. *Da ciência ao mercado*. Núcleos de Inovação Tecnológica, julho de 2008.

REZENDE, S.M. *Livro Azul: IV Conferência Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: CGEE, 2010.

RISTOFF, D. A tríplice crise da universidade brasileira. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

RISTOFF, D. Políticas para a Educação Superior no Brasil: Deselitização e desprivatização. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 4, n.9, 2003.

ROSA SILVA, E. *A organização e a influência da elite empresarial rural no processo de construção da agenda de governo: uma análise a partir da percepção de atores sociais de uma cidade do agronegócio da fronteira agrícola do Brasil*. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, dezembro de 2009.

ROTH DEUBEL, A. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

RUIZ, A. Patentes y Función Pública Universitaria en Europa: Mitos y Realidades. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 2005.

SALOMON, J.J. *Ciencia y Política*. México: Siglo XXI Editores, 1974.

SALOMON, J.J. Critérios para uma política de ciência e tecnologia - de um paradigma a outro. In: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

SALOMON, J.J. El nuevo escenario de las políticas de ciencia. In: *International Social Science Journal*, UNESCO, n. 168, 2001.

SANTOS FILHO, J.L. Busca-se a segurança, planeja-se a defesa: uma introdução à (re)discussão dos conceitos de segurança e de defesa nacional na realidade brasileira ontem e hoje. *Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa*, Brasília, 2002.

SCHWARTZMAN, S. e BALBACHEVSKY, E. The academic profession in Brazil. In: ALTBACH, P. (org.). *The international academic profession: partraits from 14 countries*. Princeton: CFAT, 1997.

SCHWARTZMAN, S. Higher education in Brazil: the stakeholders. *Human Resources Department of World Bank*, Estados Unidos, n. 28, 1998.

SCHWARTZMAN, S. Pesquisa universitária no Brasil. In: CGEE. *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogos entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: CGEE, 2008a.

SCHWARTZMAN, S. Nuevas exigencias de recursos humanos ante escenarios de innovación. In: NEGRINI, G. (coord.). *Ciencia, tecnologia e innovación: hacia una agenda de política pública*. México: FLACSO, 2008b.

SCHWARTZMAN, S. *O Ensino Superior no Brasil – 1998*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

SCHWARTZMAN, S. *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. 2001. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/espaco.htm>>

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica e o interesse Público. In: *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, 2002.

SDECT. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/>

SELL, C.E. Émile Durkheim. In: *Sociologia Clássica: Durkheim, Weber e Marx*. Petrópolis: Vozes, 2009.

SEHELLART, M. *A arte de governar: do regimen medieval ao conceito de governo*. São Paulo: Editora 34, 2006.

SERAFIM, M.P. O processo de mercantilização das instituições de educação superior: um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. *Avaliação*, Campinas e Sorocaba, v. 16, n. 2, 2011.

SERAFIM, M.P., DIAS, R. e DAGNINO, R. Por um enfoque tecnológico nas políticas sociais. *VII ESOCITE*, Rio de Janeiro, 2008.

SGUISSARDI, V. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” - É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, 2006.

SGUISSARDI, V. Rumo à Universidade Mundial – e a Universidade será feita à sua Imagem e Semelhança. In: SGUISSARDI, W., FRANCO, M.E. e MOROSINI, M.C. *Internacionalização, Gestão Democrática e Autonomia Universitária em Questão*. Brasília: INEP, 2005.

SILVA, R.B. *Pólo e Parque de Alta Tecnologia: o Mito de Campinas*. Campinas: RG Editora, 2010.

SIPEX. Disponível em: <http://www.unicamp.br/sipex/>

SOBRAL, F., ALMEIDA, M. e CAIXETA, M. As lideranças científicas. *Ciência e Cognição*, Brasília, v. 13, n. 2, 2008.

SOUSA SANTOS, B. A universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. *Educação, Sociedade e Culturas*, Portugal, n. 23, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, 2006.

SPINAK, E. Indicadores cientímetricos. *Ciência da Infamação*, Brasília, v. 27, n. 2, 1998.

TRAGTENBERG, M. A Delinqüência Acadêmica. In: TRAGTENBERG, M. *Sobre Educação, Política e Sindicalismo*. São Paulo: Cortez, 1990.

TRAGTENBERG, M. Universidade e Hegemonia. *Revista Espaço Acadêmico*, a. III, n. 26, 2003.

TRIGUEIRO, M. *Reforma universitária e mudanças no Ensino Superior no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2003.

TRIGUEIRO, M. A comunidade científica, o Estado e as universidades, no atual estágio de desenvolvimento científico tecnológico. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 3, n. 6, 2001.

TRINDADE, H. As universidades frente à estratégia de governo. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

TRINDADE, H. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. *Estudos Avançados*, n. 14, v. 40, 2000.

TRINDADE, H. Universidade, Ciência e Estado. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Rio de Janeiro: VOZES, 1999.

TRINDADE, J.C.S. Autonomia e recursos orçamentários do Estado. In: *A USP e seus desafios: I Fórum de Políticas Universitárias – Módulos 2 e 3*. São Paulo: Edusp, 2001.

VARSAVSKY, O. *Ciencia, política y cientificismo*. Argentina: Centro Editor de América Latina, 1969.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, Brasília, n. 110, 2000.

www.capes.gov.br

www.finep.gov.br

www.mct.gov.br