

ano 14 - n. 56 | abril/junho - 2014
Belo Horizonte | p. 1-256 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL

A&C

 EDITORA
Fórum

© 2014 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cristiane Maurício
Lucieni B. Santos
Marilane Casorla

Bibliotecário: Ricardo Neto – CRB 2752 – 6ª Região

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Daniel Wunder Hachem
Ana Cláudia Finger

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luis Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luis Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luis Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

A estrutura e o financiamento da pós-graduação no Brasil no contexto do desenvolvimento do serviço público de educação

Alexandre Godoy Dotta

Professor de Metodologia da Pesquisa Científica na UniBrasil. Doutorando em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar a estrutura política e o financiamento da pós-graduação stricto sensu no Brasil. Fundamenta-se no estudo do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020, cujo objetivo fundamental é fomentar o desenvolvimento do serviço público de educação superior no País. Apresenta um histórico do número de doutores e mestres no Brasil de 1960 até 2013. Ressalta o papel central da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na estruturação das políticas públicas para a pós-graduação. Por fim, aponta o número de bolsas distribuídas comparando o investimento realizado nos últimos governos para o financiamento da pós-graduação no Brasil.

Palavras-chave: Pós-Graduação. Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. Políticas públicas. Desenvolvimento.

Sumário: 1 Introdução – 2 A institucionalização da pós-graduação e os Planos Nacionais para a Pós-Graduação (PNPG) – 3 A estrutura administrativo-financeira – 4 Breve comparação entre as últimas gestões governamentais brasileiras – Referências

1 Introdução

Nas sociedades contemporâneas, sabe-se que as políticas públicas relativas à produção do conhecimento são fundamentais para a promoção do desenvolvimento. A relação dos homens com o capital científico e tecnológico pode tipificar a sociedade contemporânea como desenvolvida ou não. Saúde ou infraestrutura, exploração mineral ou logística de transporte, saneamento básico e produção agrícola, todos os setores são dependentes, para a sua manutenção e competitividade, de um continuado investimento em recursos intelectuais.

A este fator acrescentam-se fatores de ordem mundial. Existe uma pressão advinda das relações entre os Estados e agências multilaterais para com a promoção da educação e a produção científica. O conhecimento é uma das clássicas formas de dominação entre nações. Hoje é possível perceber uma nova relação do Estado com o

conhecimento produzido. Nesta dinâmica, algumas variáveis são imprescindíveis para a gestão do bem público, como por exemplo: poder de negociação econômica, gestão democrática, autonomia política e prestação de contas.

Assim sendo, o Estado deve criar condições para garantir a detenção, bem como promover o acesso e livre circulação do conhecimento. É vislumbrando esse cenário e tendo em vista as transformações na natureza e nas funções das instituições educacionais, o estudo se propõe a analisar a pós-graduação brasileira. Todos os indicadores sugerem que o Brasil está passando rapidamente de uma participação mais modesta para uma participação destacada no ranking da produção científica das nações. Tal fato só foi possível devido ao forte investimento recentemente realizado na criação de um sistema de pós-graduação no Brasil.

O sistema de pós-graduação vem crescendo conforme uma curva ascendente no que diz respeito aos números de programas, de cursos de mestrado e doutorado, de professores vinculados, de alunos titulados e de concessão de bolsas. Tomando-se como referência o ano de 1976, quando se iniciou o processo de avaliação da pós-graduação, observa-se as seguintes taxas de crescimento:

Tabela 1 – Número de cursos em atividade

Nível	1976	2004	2009	2013	Crescimento (%)		
					2013/1976	2013/2004	2013/2009
Mestrado	518	1.793	2.436	3.160	510%	76%	30%
Mestrado profissional	0	119	243	581	0%	388%	139%
Doutorado	181	1.058	1.422	1.923	962%	82%	35%

Fonte: Capes

É interessante ser adotada uma perspectiva comparativa entre os anos de 1976, 2004 e 2009 a 2013. Observa-se as seguintes taxas de crescimento: de 1976 a 2013, houve um crescimento de 510% no número de cursos de mestrado e 962% nos cursos de doutorado (em 1976 não havia cursos de mestrado profissional no Brasil). De 2004 a 2013, o número de mestrados cresceu 76% e os de doutorado 82%; já o crescimento do número de cursos de mestrado profissional foi de 388%. Tomando-se como referência o último triênio, as taxas de crescimento da pós-graduação apresentaram o seguinte desempenho: cresceu 30% o número de cursos de mestrado, 35% os cursos de doutorado e os cursos de mestrado profissional tiveram 139% de crescimento.¹

¹ Estudo comparativo adaptado de: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Pós-Graduação, p. 45.

A tabela a seguir tem o objetivo de fornecer um comparativo da participação das instituições públicas e privadas para este nível de ensino:

Tabela 2 – Número de cursos (mestrado, mestrado profissional e doutorado), crescimento (%) e distribuição (%) nas instituições públicas e privadas em 2004-2009

Cursos de mestrado	2004	2009	Crescimento (%)	2004	2009
Públicas	1501	2001	33%	84%	82%
Privadas	292	435	49%	16%	18%

Cursos de mestrado profissional	2004	2009	Crescimento (%)	2004	2009
Públicas	67	135	101%	56%	56%
Privadas	52	108	108%	44%	44%

Cursos de doutorado	2004	2009	Crescimento (%)	2004	2009
Públicas	958	1250	30%	91%	88%
Privadas	100	172	72%	9%	12%

Total cursos	2004	2009	Crescimento (%)	2004	2009
Públicas	2526	3386	34%	85%	83%
Privadas	444	715	61%	15%	17%
Total	2970	4101	38%	100%	100%

Fonte: Capes

Deste modo, é possível perceber crescimento da participação do setor privado: em 2004 detinha 14% dos cursos de pós-graduação; essa taxa aumentou em 2009 para 17%. Todavia não se pode deixar de destacar que o setor privado foi o que mais cresceu: teve 61% de aumento frente a 34% do setor público. O crescimento está localizado principalmente nos cursos de mestrado e de doutorado, pois no mestrado profissional a proporção se manteve igual durante o período analisado. O que acaba sendo ressaltado com essa comparação é o crescimento ordenado no sistema, bem como a manutenção da predominância do setor público na prestação desse serviço.²

O panorama atual da pós-graduação brasileira congrega os seguintes dados: havia, até o final de 2013, 3.803 programas em atividade responsáveis por 5.664 cursos, sendo: 3.160 (56%) de mestrado; 1.923 (34%) de doutorado e 581 (10%) de mestrado profissional.³ Havia em 2012, 71.507 docentes ligados aos programas

² BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. CAPES. Diretoria de Avaliação. Avaliação Trienal 2013.

³ CAPES. Relação dos cursos recomendados segundo a Avaliação Trienal 2013.

de pós-graduação, sendo: 56.977 (80%) professores permanentes, 1.150 (2%) professores visitantes e 13.380 (18%) professores colaboradores. Ainda no mesmo ano havia 203.717 discentes matriculados em cursos, sendo: 109.515 (54%) alunos de mestrado, 14.724 (7%) alunos de mestrado profissional e 79.478 alunos de doutorado (39%).⁴

2 A institucionalização da pós-graduação e os Planos Nacionais para a Pós-Graduação (PNPG)

A implantação formal da pós-graduação no Brasil foi realizada mediante o Parecer nº 977 do Conselho Federal de Educação, em 1965. Todavia, conforme mostra o Estatuto das Universidades Brasileiras, desde a década de 1930 já havia a preocupação em instalar um sistema de pós-graduação no Brasil. Porém destaca-se que, apesar da intenção, os primeiros cursos se materializaram de forma pontual mediante o estabelecimento de parcerias internacionais com o intuito de realizar trocas de informações e intercâmbio estudantil. Basicamente, os programas inaugurados (quase todos em universidades estatais) estruturavam seus currículos, programas e formas de avaliação a partir do modelo americano ou do modelo europeu.⁵ Ademais, desde o início, foram criados com recursos do erário a partir de um sistema gratuito de prestação dos serviços públicos de educação superior. Algumas instituições privadas, notadamente as universidades católicas, compunham um pequeno núcleo em que o ensino era pago pelos alunos.

Particularmente, o Parecer nº 977 determinou o estabelecimento de uma pós-graduação formatada no modelo dos Estados Unidos. Desse modo, a pós-graduação *stricto sensu* se configurou conforme os currículos americanos, apresentando-se em dois níveis independentes e sem relação de pré-requisito. O nível de mestrado após a confecção da dissertação e o nível de doutorado após a conclusão da tese. Esse contexto de importação de modelos e de marcos teóricos objetivava “(re)produzir aqui a ciência e a tecnologia internacionais, a serem ensinadas segundo padrões de idêntica categoria, sem veleidades autonomistas”.⁶

Desde o início, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) foi a principal agência de fomento à pesquisa no Brasil. Em um primeiro momento atuou para a inauguração de um sistema e depois com o objetivo de promover a expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todo o país. Destaca-se que a CAPES possui características distintas das demais

⁴ CAPES. GeoCapes.

⁵ SANTOS. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, p. 628-629.

⁶ CUNHA. A universidade crítica: o ensino superior na república populista, p. 207.

agências de fomento à pesquisa existente no Brasil, porque atua também como órgão regulador dos cursos e programas de pós-graduação, intervindo fortemente e restringindo na autonomia das universidades.

Em meados da década de 1960 a CAPES inicia o planejamento da avaliação dos programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Em 1976 estabeleceu critérios e parâmetros que classificavam os cursos e programas com conceitos de A (melhor) até E (pior). Algumas modificações que ocorreram gradativamente na metodologia de avaliação da CAPES ao longo do tempo foram as seguintes: em 1980 iniciou o procedimento de visitas de pares aos cursos; em 1982 foi iniciada a divulgação dos resultados individuais para a IES; em 1984 foi autorizada a solicitação de reconsideração da avaliação; em 1985 iniciou-se a divulgação dos conceitos da avaliação para todos os cursos; em 1988 estreou a utilização da informática no processo; e, em 1992 foram incluídos indicadores qualitativos e quantitativos nas avaliações, além de ter sido separado o procedimento em duas etapas.⁷

Em 1998 o sistema da CAPES sofreu grandes alterações que o caracterizam até hoje. Atualmente, os programas são classificados por notação, que pode chegar até sete para os que possuem os dois níveis (mestrado e doutorado), e no máximo nota cinco para os que ofertam somente o primeiro nível. A avaliação é obrigatória e subsidia a alocação de verbas, bolsas e financiamento de projetos. A política e estratégias para a regulação determinadas pela CAPES para a pós-graduação produzem efeitos pedagógicos, políticos e econômicos. Ademais, é alimentado “o espírito de competitividade e de concorrência individual ou interinstitucional”,⁸ para tanto utilizando as políticas de financiamento não só como investimento individual, mas também como fomento geral ao sistema.

A política nacional para a pós-graduação é documentada e efetivada a partir dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) com instância decisória do Ministério da Educação (MEC). Sendo assim, a CAPES gerencia a implantação da política de maneira compartilhada com as instituições, os programas e a comunidade científica para o cumprimento das metas estabelecidas no plano. Sejam públicas (pertencentes à União ou a um Estado federado) ou privadas, as instituições seguem as mesmas regras — ou seja, o regime é totalmente unificado.⁹

É desse modo que o Estado brasileiro vem colocando em prática as políticas públicas de desenvolvimento da educação superior tanto em instituições públicas como privadas. A CAPES, a partir de seus instrumentos jurídicos e financeiros, exerce uma gestão centralizada determinando condutas às outras entidades do governo —

⁷ LEITE. Reformas universitárias: avaliação institucional participativa, p. 56-57.

⁸ DIAS SOBRINHO. Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado, p. 72.

⁹ LIRA. Uma reflexão a partir dos conceitos de Estado de Max Weber e a sua influência na estrutura administrativa financeira da pós-graduação no Brasil. In: 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, p. 4.

no âmbito de suas competências legais, a CAPES expressa a vontade do governo de forma unificada, para todos os entes da federação.

A figura a seguir mostra o desdobramento da política nacional de pós-graduação a partir dos PNPG. A estrutura tem como instância decisória superior o próprio MEC. O Ministério descentraliza a execução das suas políticas públicas de educação em nível de pós-graduação stricto sensu por intermédio da CAPES; essa entidade, por sua vez, atua em conjunto com os programas de mestrado e doutorado. Desse modo, a comunidade científica passa a executar as ações previstas para a realização das metas contidas no PNPG.¹⁰

Figura 1 – Estrutura da Política Nacional de Pós-Graduação



O primeiro PNPG (1975-1979) teve como missão iniciar a implantação do princípio do planejamento estatal nas atividades da pós-graduação. O objetivo centrava-se em formar especialistas (professores, pesquisadores e quadro técnico-administrativo) para o setor público, universidades e indústria. O segundo plano (1982-1985) manteve a preocupação anterior tomando como referência a avaliação, porém tendo como valor principal a autonomia resultante do período político de então (a chamada Nova República). O terceiro plano (1986-1989) determinou a subordinação das atividades

¹⁰ Ibidem, p. 6.

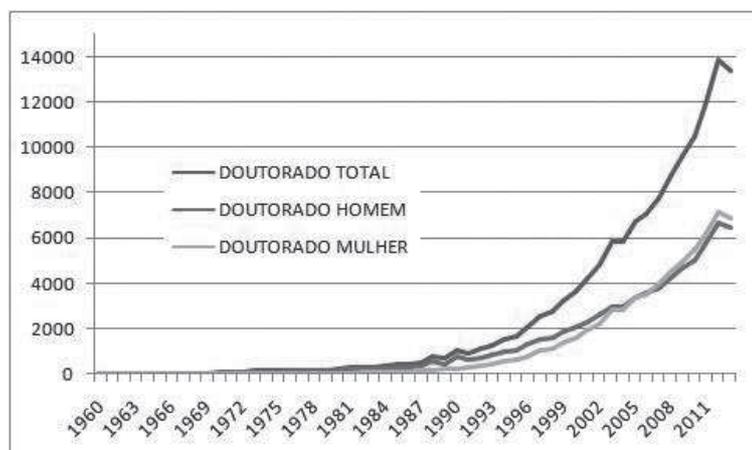
de pesquisa ao desenvolvimento econômico do país por meio do atrelamento das atividades de pesquisa ao sistema nacional de ciência e tecnologia. Já o quarto plano não foi promulgado. Todavia, as diretrizes foram adotadas pela CAPES, caracterizando-se principalmente pela ênfase da necessidade de expansão do sistema, diversificação do modelo de pós-graduação, mudança no procedimento de avaliação e incentivo a ações de internacionalização.

O quinto plano, PNPG 2005-2010, caracterizava-se pela introdução do princípio da indução política. A CAPES atuava definindo estratégias nas atividades desenvolvidas pelos programas de pós-graduação, agindo de maneira conjunta com as fundações estaduais de amparo à ciência e aos fundos nacionais para a formação de professores em todos os níveis da educação. O plano é responsável pelo aprimoramento do sistema de avaliação qualitativa da pós-graduação com a criação do conceito de nucleação, revisão do Qualis (um sistema de ranqueamento unificado para periódicos científicos), introdução do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), expansão da cooperação internacional, e determinação do impacto social do curso.

O plano atual, PNPG 2011-2020, foi apresentado pela CAPES em 2010, e tem como objetivo definir novas diretrizes, estratégias e metas para dar continuidade nas ações passadas e avançar nas propostas para a política nacional para a pós-graduação e pesquisa no Brasil. Paralelamente à implantação do plano, está sendo ainda elaborado o Plano Nacional da Educação (PNE – 2011-2020), o qual estabelece a cooperação de propostas e atividades. Destaca-se que é a primeira vez que esse plano contempla propostas para a pós-graduação e o PNPG deverá ser integrado ao PNE quando este ficar pronto (haja vista que já passou o prazo de sua finalização e até agora ele não está pronto, resultando em uma paradoxal situação de concomitância entre a fase de elaboração e implantação).

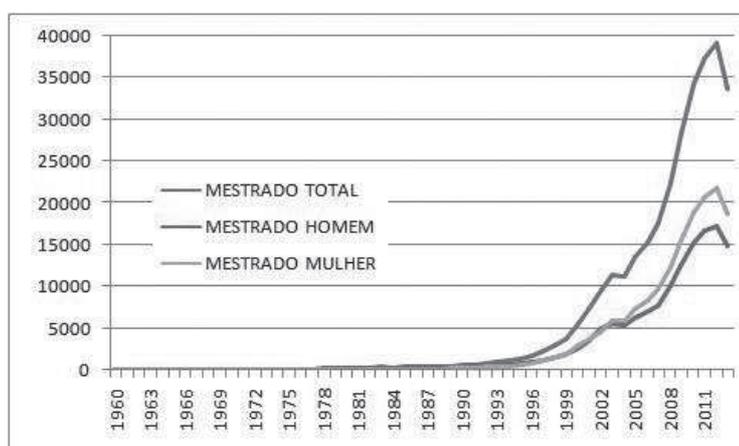
Na década de 1960 foi inaugurado o Sistema Nacional de Pós-Graduação no Brasil com 38 cursos, sendo que 11 eram doutorados e 27 mestrados. O crescimento das duas primeiras décadas foi pífio. Todavia, a partir da década de 1990 o sistema cresceu significativamente, e em 2013 a CAPES avaliou 3.803 programas de pós-graduação *stricto sensu*. O reflexo do crescimento é evidenciado nos gráficos 1 e 2, que demonstram o número de mestres e doutores formados no país no período de 1960 até 2013.

Gráfico 1 – Histórico do número de doutores formados no Brasil – 1960-2013



Fonte: CNPq

Gráfico 2 – Histórico do número de mestres formados no Brasil – 1960-2013



Fonte: CNPq

Ainda há que se comentar o acentuado crescimento da participação das mulheres para esse nível de educação. Durante a década de 1960 até 1990 a representação do sexo feminino era pouco expressiva entre os pesquisadores. Porém, a partir dos anos 2000 a representação de mulheres passou a ser a maior parcela no número total de mestres e doutores formados no Brasil.

3 A estrutura administrativo-financeira

Os recursos financeiros para a prestação do serviço público de educação em nível de pós-graduação stricto sensu no Brasil podem provir de diferenciadas agências. Além da CAPES, destacam-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação e Cultura e os Fundos Setoriais, como por exemplo: a) Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP); b) Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ); c) Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG); d) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB); e) Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS); e f) Fundação Araucária (Paraná); citando as seis fundações que mais investiram na pós-graduação nos últimos anos.¹¹

Em 2013 a CAPES avaliou 3.803 programas de pós-graduação stricto sensu, que se encontravam distribuídos nas seguintes modalidades: 1.107 mestrados acadêmicos, 383 mestrados profissionais, 47 doutorados exclusivos, 1.740 mestrados e doutorados. O maior número de programas está na área da engenharia (11%), seguida pelos cursos de área interdisciplinar (7%),¹² ciências agrárias e medicina (6% cada), e ciências biológicas (5%).¹³ A distribuição dos cursos de pós-graduação no Brasil nas trinta maiores áreas de avaliação da CAPES é a seguinte:

Tabela 3 – Distribuição dos programas de pós-graduação no Brasil por área (avaliação trienal CAPES 2013)

(continua)

Área	%
Engenharias I	11%
Interdisciplinar	7%
Ciências agrárias	6%
Medicina	6%
Ciências biológicas	5%
Letras/linguística	4%

¹¹ SCHWARTZMAN. Financiamento da pós-graduação no Brasil. In: BRASIL. Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPG 2011-2020, p. 300.

¹² A área interdisciplinar centraliza os cursos fora dos grandes eixos temáticos, geralmente são programas montados com o agrupamento de doutores de diferentes áreas da ciência. Justifica-se por estar alocado em pequenas universidades ou centro universitários que não conseguem montar um curso disciplinar com poucos professores doutores. A área interdisciplinar da Capes está dividida em quatro câmaras temáticas: 30% dos programas estão classificados em: Sociais e Humanidades; 24% em: Engenharia, Tecnologia e Gestão; mais 24% em: Saúde e Biológicas; e 22% em: Desenvolvimento e Políticas Públicas. Cf.: CAPES. Documento de área. 2013. Área de Avaliação: Interdisciplinar.

¹³ BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, op. cit.

Tabela 3 – Distribuição dos programas de pós-graduação no Brasil por área
(avaliação trienal CAPES 2013)

Área	(conclusão) %
Biodiversidade	4%
Educação	4%
Administração, ciências contábeis e turismo	4%
Odontologia	3%
Ciências sociais aplicadas	2%
Ensino	2%
Psicologia	2%
Ciência da computação	2%
Saúde coletiva	2%
Ciências ambientais	2%
História	2%
Química	2%
Zootecnia/recursos pesqueiros	2%
Astronomia/física	2%
Medicina veterinária	2%
Enfermagem	2%
Direito	2%
Filosofia/teologia	2%
Economia	2%
Matemática/probabilidade e estatística	2%
Farmácia	2%
Sociologia	2%
Educação física	2%
Geociências	2%
Outras com 1% ou menos	11%

Fonte: Avaliação trienal Capes 2013

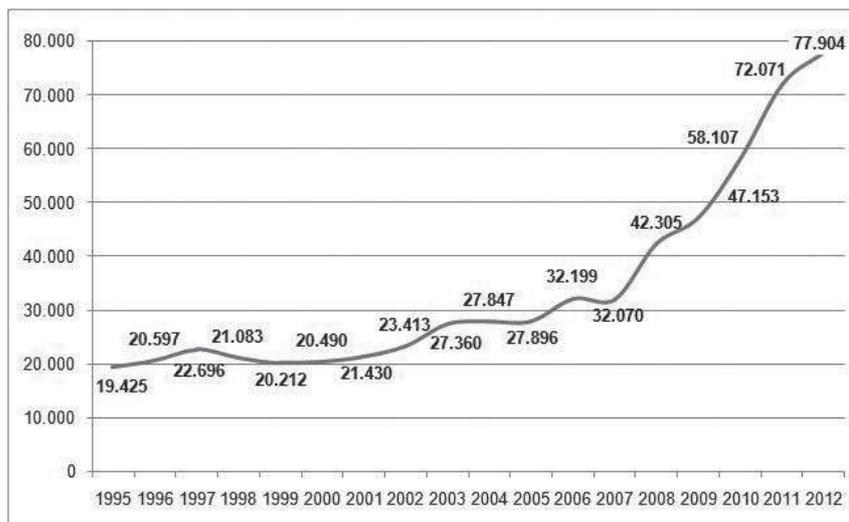
Os cursos em instituições públicas são gratuitos, diferentemente do que ocorre nos programas privados, cuja regra é a cobrança de mensalidades, salvo no caso do aluno conseguir inserir-se em algum programa de bolsa governamental, privado externo ou oferecido pela própria IES. O financiamento para os alunos por intermédio de bolsas pode ocorrer de três maneiras — caso 1: formação gratuita oferecida pelo programa mediante isenção da mensalidade, caso 2: concessão de bolsas para a manutenção, e caso 3: isenção de mensalidade e concessão de bolsa para manutenção.

Destaca-se que para os alunos matriculados em programas de instituições públicas o benefício sempre é duplo (terceiro caso). Esse privilégio não é encontrado em nenhum outro nível de ensino.¹⁴ Além da concessão de bolsas a CAPES também é responsável pelo apoio aos programas de pós-graduação por meio de repasses diretos de recursos financeiros às universidades para subsidiar os auxílios vinculados à bolsa, como passagens, taxas acadêmicas e auxílio à pesquisa.

Desse modo, a CAPES busca financiar demandas provenientes da comunidade acadêmica e dos programas. A sua atuação é marcada por ações indutivas que visam formação de recursos humanos em áreas consideradas pelo governo como estratégicas para o desenvolvimento do país. Por exemplo, pode-se citar o programa pró-equipamentos, criado com o objetivo de promover a melhoria da infraestrutura para pesquisas e cursos de pós-graduação.¹⁵

De modo ilustrativo o gráfico a seguir mostra a quantidade de bolsas para a pós-graduação financiada pela CAPES no Brasil. As bolsas concedidas de diferentes modalidades que incluem os alunos dos cursos de mestrado, doutorado, pós-doutorado e professores do PVNS – Programa Professor Visitante Nacional Sênior.

Gráfico 3 – Distribuição de bolsas de pós-graduação no Brasil pela Capes em 1995-2012



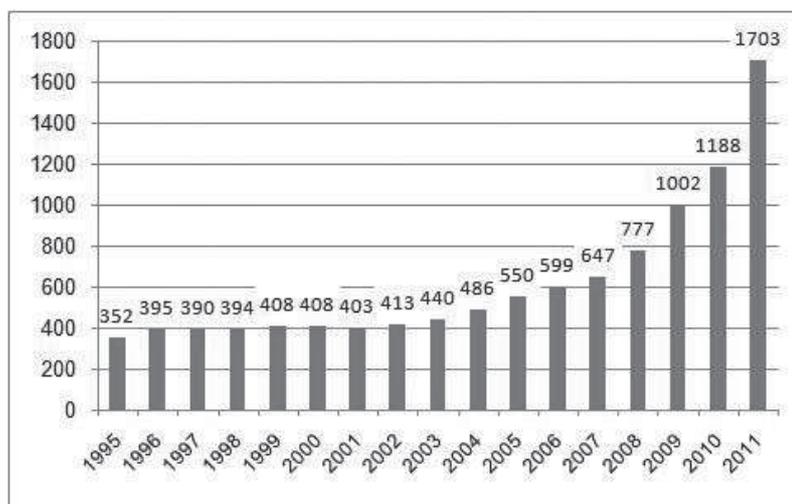
Fonte: Geocapes

¹⁴ Ressalta-se que nem mesmo o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que atende os estudantes carentes do nível da graduação, concede este privilégio, pois o financiamento da manutenção dos acadêmicos é realizado a partir de empréstimo concedido pelo FIES (Financiamento estudantil).

¹⁵ BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, op. cit., p. 260.

O orçamento anual da CAPES destinava-se exclusivamente à pós-graduação, mas a partir de 2007 houve uma reestruturação das atribuições da agência. Adicionou-se a tarefa de induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores com objetivo de melhorar a educação do nível básico. Desse modo, é a partir de 2008 que se pode observar um expressivo crescimento orçamentário da pós-graduação com o objetivo de concretizar as ações para com a melhoria da qualidade da educação básica. Com esse objetivo, o aumento da concessão de bolsas foi principalmente decorrente do elevado crescimento orçamentário, conforme demonstrado no gráfico a seguir.¹⁶

Gráfico 4 – Investimento da Capes em bolsas de pós-graduação no período de 1995-2011 – Em milhões de reais



Fonte: PNPG 2011-2020

Quanto à distribuição dos recursos financeiros, a avaliação continua sendo o critério fundamental utilizado. A CAPES aplica uma metodologia utilizando-se de consultores ad hoc das próprias universidades há mais de 30 anos para ranquear os cursos de mestrado e doutorado. Tal metodologia tem sido acompanhada pelos docentes com grande preocupação, pois o foco tem sido a análise quantitativa da produção científica. A qualidade dos cursos e relevância das pesquisas não tem sido o fator primordial. Tal fato contribuiu para o estabelecimento de grande concorrência entre os programas pelo aumento de sua nota na avaliação da CAPES e pelos recursos financeiros correspondentes a tal incremento.

¹⁶ Ibidem, p. 358-259.

Nos programas de pós-graduação em universidades bem avaliados os docentes podem receber benefícios, tais como: bolsas produtividade; licenças remuneradas para cursar pós-doutorado; custeio para a participação em cursos, congressos nacionais e internacionais; recursos para investimentos em consultorias, instalações, laboratórios e materiais. O lado negativo está na desmotivação na atividade de ensino na graduação, pois tal atividade cada vez mais não traz nenhuma recompensa. Ou seja, os professores que desejam dedicar-se ao ensino inicial encontrarão menos recursos disponíveis e em geral só desenvolverão a atividade coercitivamente ou por razões de gosto pessoal.¹⁷

4 Breve comparação entre as últimas gestões governamentais brasileiras

Acredita-se que o montante de recursos vem sendo suficiente para manter em funcionamento os programas de pós-graduação de maneira satisfatória, ou seja, com o mínimo de qualidade exigido pelas políticas públicas de avaliação. Diferente do que se acreditava tempos atrás, hoje é possível afirmar que o sistema de pós-graduação no Brasil possui um forte investimento governamental e também privado, o que vem possibilitando o crescimento e a consolidação dos programas de pós-graduação em todo o país. Na verdade nunca na história do Brasil foi investido tamanho montante para a formação de pessoal de alto nível em mestrados e doutorados.

Para efeitos comparativos toma-se como recorte o mandato presidencial de FHC – Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Durante o governo do primeiro presidente o orçamento público nacional manteve a média de crescimento em torno de 2% ao ano. Já na segunda gestão, o governo obteve a média de crescimento do investimento em 12% ao ano. O volume total investido do governo FHC foi de R\$3.163.000.000 e o do governo Lula atingiu o montante de R\$5.689.000.000 com o aumento substancial de 80% da verba disponível para as políticas de incentivo à pós-graduação.

O mesmo comportamento segue quando se analisa a quantidade de bolsas disponibilizadas em cada um dos mandatos. Percebe-se que a porcentagem de crescimento também demonstra-se demasiadamente acentuada. O governo de FHC possui média de crescimento do volume de bolsas concedidas ao ano de 2%, já o governo de Lula o crescimento ficou na ordem de 12% ao ano. O número total de bolsas concedidas durante os oito anos de governo FHC foi de aproximadamente 169 mil e no governo Lula foi de aproximadamente 295 mil — uma diferença de 75%.

No tocante ao governo atual, mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), acredita-se que o orçamento e a quantidade de bolsas para alunos da pós-graduação

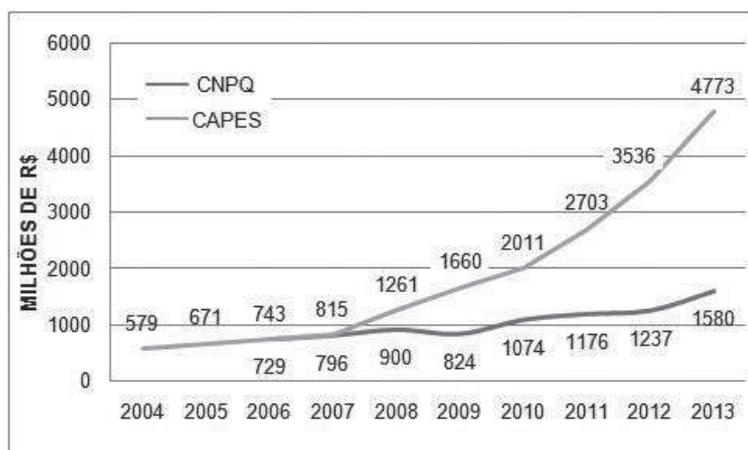
¹⁷ SCHWARTZMAN, op. cit., p. 304.

continuará mantendo um crescimento acentuado, pois nos dois primeiros anos do mandato já foram concedidos mais que a metade — 52%, ou seja, cerca de 150 mil bolsas, do total disponibilizado nos oito anos do governo anterior.

Na elaboração do estudo não foi possível localizar informações precisas acerca do volume de investimento alocado pelo setor privado na educação. Sabe-se que a principal forma de financiamento desse nível de formação é o pagamento dos docentes realizado pela instituição privada. Pode-se acrescentar a esse montante a captação de taxas escolares e as verbas para pesquisas patrocinadas por organizações empresariais privadas.

Todavia, é difícil de ser estimado um valor, bem como é difícil totalizar o investimento direto governamental a partir da divisão entre o valor destinado às instituições públicas e aquele destinado às instituições privadas. Em geral, na prestação de contas estatal e nos relatórios oficiais não são mostrados os números referentes ao financiamento alocado em pesquisa. Sabe-se que em 2013 a CAPES destinou 4.773 milhões de reais para o fomento da pós-graduação pública e privada. Já o CNPq teve despesas de 2.065 milhões de reais. A maior parte desse montante foi destinada a programas governamentais com poucas chances de atingir o setor privado. Ressalta-se que desde 2002 a CAPES possui o Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), que financia bolsas de manutenção, pagamento de taxas escolares e auxílio-tese em cursos avaliados com pelo menos nota 3. Porém, devido à falta de transparência ativa (ou seja, dados disponibilizados nos portais) não é possível localizar informações sobre o número de bolsas ou gasto realizado por este específico programa, mas pode-se dizer que tal benefício direciona-se mais ao aluno que à instituição privada.

Gráfico 5 – Execução orçamentária da Capes (2004-2013) e CNPq (2006-2013) – Em milhões de reais



Fonte: Execução orçamentária Capes/CNPq

Destaca-se que o setor privado sofre principalmente de pessoal docente de alto nível em tempo de dedicação exclusiva. Todavia, é certo que dificilmente um corpo técnico-científico qualificado pode ser contratado com os recursos provindos de taxas escolares cobradas nos programas de pós-graduação privados que funcionam com um número menor de alunos e precisam possuir taxas competitivas. Nesse contexto, as instituições particulares devem lidar com o problema de retenção dos professores doutores em regime integral, uma vez que nem o PROSUP ou outros mecanismos de financiamento, tais como a bolsa produtividade do CNPq, auxiliam na resolução do problema — pois apenas servem como mecanismo conjuntural de colaboração na composição da renda docente.¹⁸

A formação de pesquisadores qualificados é de extrema importância na produção de conhecimento científico e demonstra-se um excelente indicador de desenvolvimento nacional. Em 2008 existiam no Brasil aproximadamente 132 mil doutores, cerca de 0,07% da população. Número ainda muito distante daqueles dos países considerados desenvolvidos. Apesar dos avanços observáveis na história recente brasileira, seria preciso multiplicar este número por cinco para que o Brasil alcançasse o patamar ideal. Estabelecendo-se uma projeção com base no histórico recente, somente em 2024 o Brasil alcançaria o estágio atual do Canadá, que possui 6,5 doutores por mil/hab. Talvez em 2027 superaria o atual índice dos EUA, com 8,4 doutores por mil/hab. Em 2033, a Alemanha, com 15,4 doutores. E somente em 2038 a Suíça, que possui 23 doutores por mil/hab.¹⁹ Desse modo, percebe-se que a situação do Brasil é similar à da Itália. Segundo dados divulgados em 2010, referindo-se ao ano de 2007, a Itália possuía 0,6 doutores por mil/hab., mantendo-se em último lugar no ranking do número de doutores nos países da Europa.²⁰ Conseguir aumentar o número de doutores sem perder qualidade em sua formação é um desafio complexo que vem testando o Brasil no tocante à sua capacidade de prestação do serviço público educacional — afinal, não é só a questão do financiamento que conta para a obtenção do estágio de desenvolvimento nacional adequado. Ou seja, não basta a ampliação quantitativa dos recursos. É preciso eficiência na sua gestão.

Por certo, constata-se que o sistema de pós-graduação no Brasil conta com infraestrutura e um modelo de capacitação de recursos humanos em ascensão, que vem alcançando resultados cada vez mais interessantes no tocante à sua inserção internacional, possibilitando, inclusive, que o país alcance cada vez maior autonomia científica a curto prazo. Exemplo de tal fato é demonstrado por indicadores cientométricos de produção científica. O Brasil teve sua produção de artigos indexados triplicada

¹⁸ SCHWARTZMAN, op. cit., p. 304.

¹⁹ BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, op. cit., p. 227.

²⁰ CORRIERE DELL'UNIVERSITÀ. Dottoratoalterato, l'inchiesta di CorriereUniv: "Il futuro dellaricerca in Italia non esiste".

nos últimos dez anos nas bases de dados de periódicos científicos. Resultado claro dos investimentos feitos na primeira década do século XXI, em 2009 o país alcançou a posição de 13º país no ranking de produção científica atingindo a marca de 2,7% de toda a produção mundial.

The Structure and Financing of Postgraduation in Brazil in the Context of Development of the Public Service of Education

Abstract: The article aims to present the political structure and financing of postgraduation (stricto sensu) in Brazil. It is based on the study of the National Postgraduation Plan 2011-2020, which has as its main purpose to foster the development of the public service of higher education in Brazil. It presents a history of the number of people with the titles of PhD and Master of Science in Brazil from 1960 to 2013. It emphasizes the central role of Coordination of Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) in structuring public policies to postgraduation. Finally, it indicates the number of scholarships distributed by comparing the investment made in the past governments for the financing of postgraduation in Brazil.

Key words: Postgraduation. Education. Coordination of Improvement of Higher Education Personnel – Capes. Public policies. Development.

Referências

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. CAPES. Diretoria de Avaliação. Avaliação Trienal 2013. Disponível em: <<http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/resultados/planilha-de-notas>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPg 2011-2020. v. 1. Brasília: CAPES, 2010. p. 260.

CAPES. Concessão de Bolsas CAPES. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

CAPES. Documento de área. 2013. Área de Avaliação: Interdisciplinar. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacaotrienal/Docs_de_area/Interdisciplinar_doc_area_e_comiss%C3%A3o_block.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

CAPES. GeoCapes. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CAPES. Relação dos cursos recomendados segundo a Avaliação Trienal 2013. Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acaopesquisar-AreaAvaliacao>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CNPQ. Estatísticas da Base de Currículos da Plataforma Lattes. Disponível em: <<http://estatico.cnpq.br/painelLattes/>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

CNPQ. Mapa do investimento do CNPq. Disponível em: <<http://efomento.cnpq.br/efomento/distribuicaoGeografica/distribuicaoGeografica.do?metodo=apresentar>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

CORRIERE DELL'UNIVERSITÀ. Dottoratoalterato, l'inchiesta di CorriereUniv: "Il futuro dellaricerca in Italia non esiste". Disponível em: <<http://www.corriereuniv.it/cms/2013/06/dottorato-alterato-alla-ricerca-del-posto-perduto/#sthash.lqnNLjvT.dpuf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade crítica: o ensino superior na república populista. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 207.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002. p. 72.

LEITE, Denise. Reformas universitárias: avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 56-57.

LIRA, Luiz Alberto Rocha. Uma reflexão a partir dos conceitos de Estado de Max Weber e a sua influência na estrutura administrativa financeira da pós-graduação no Brasil. In: 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. ANPAE 2011. São Paulo: PUC-SP/USP, 2011. p. 4.

SANTOS, Cássio Miranda dos. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago. 2003. p. 628-629.

SCHWARTZMAN, Jacques. Financiamento da pós-graduação no Brasil. In: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPG 2011-2020. Brasília: CAPES, 2010. v. 2 - Documentos Setoriais, p. 304.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DOTTA, Alexandre Godoy. A estrutura e o financiamento da pós-graduação no Brasil no contexto do desenvolvimento do serviço público de educação. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 229-245, abr./jun. 2014.

Recebido em: 21.01.2014

Aprovado em: 10.05.2014