

Proibida a publicação no todo ou em parte; permitida a citação.  
A citação deve ser textual, com indicação de fonte conforme abaixo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA DESTE CAPÍTULO:

MARTINS, Carlos Benedito. Balanço: o papel da CAPES na formação do sistema nacional de pós-graduação. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV / Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC; Brasília, DF.: CAPES, 2003. p. 294-309.

## **BALANÇO**

# A Capes e a formação do sistema nacional de pós-graduação

CARLOS BENEDITO MARTINS\*

\* Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Diretor científico do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da Universidade de Brasília (NESUB).

<sup>1</sup> Sobre a pós-graduação brasileira no contexto latino-americano, ver Ricardo Lúcio, “Políticas de posgrado en América Latina”, in *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: expansión privada, evaluación y posgrado*. Rollin KENT (org.). México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.165-213. Ver também Carmen GARCÍA-GUADILLA, “El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina”, in *La educación superior en el siglo XXI: visión de América Latina y el Caribe*. Caracas, CRESALC/Unesco, 1997, pp 47-81. Ver, finalmente, os trabalhos de Virgílio ARAGÓN, “Pós-graduação na América Latina: situação e características”, in *INFOCAPES*. v. 6. n.º 3, julho-setembro. Brasília. 1998.

<sup>2</sup> A partir de 1808, são criadas a Academia Real da Marinha, o curso de cirurgia na Bahia, o de cirurgia e anatomia no Rio de Janeiro, e a Academia Real Militar, cujo objetivo principal era formar oficiais e engenheiros civis e militares. Ver, a propósito, Luís Antônio CUNHA, *A Universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980; Anísio TEIXEIRA, *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1989; Maria de Lourdes COVRE, *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis, Vozes, 1977; Edmundo Campos COELHO, “As profissões Imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro 1822-1930”; Helena SAMPAIO, *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo, Hucitec, 2000.

<sup>3</sup> Eram as seguintes: Faculdade de Direito de São Paulo, Faculdade de Direito de Recife, Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, Faculdade de Medicina na Bahia, Escola Politécnica no Rio de Janeiro, Escola de Minas de Ouro Preto. Ver Maria de Lourdes FÁVERO, *A universidade brasileira em busca de sua identidade*, op. cit.

<sup>4</sup> Ver página seguinte.

Ao longo das últimas três décadas, o Brasil construiu um sistema de pós-graduação que constitui a parte mais exitosa do seu sistema de ensino, considerado unanimemente o maior e melhor da América Latina. Esse fato não deixa de ser surpreendente, quando se leva em conta o caráter tardio do surgimento do ensino superior no país e, particularmente, da instituição universitária no seu contexto.<sup>1</sup>

Uma constelação de fenômenos sociais, econômicos, políticos e acadêmicos contribuiu para a formação da pós-graduação no país. Sua construção derivou de um complexo empreendimento coletivo, que contou com a participação do Estado, de organismos da comunidade científica, do corpo docente das instituições de ensino e pesquisa envolvidas com esse nível de ensino. De certa forma, a emergência da pós-graduação é o resultado de longa e tortuosa luta desencadeada por esses atores, visando à superação de um padrão de organização do ensino superior no país, historicamente constituído através de escolas isoladas, voltadas basicamente para a formação de profissionais liberais e dissociadas da atividade de pesquisa.

Como se sabe, no Brasil as primeiras escolas superiores só foram criadas no início do século XIX com a vinda da família real portuguesa para a colônia, e tinham o único propósito de fornecer quadros profissionais para desempenhar diferentes ocupações na Corte;<sup>2</sup> no final do Império, o país contava com apenas seis escolas superiores.<sup>3</sup> Em 1900, eram 24 as escolas de ensino superior, e três décadas depois o sistema já contava com uma centena de instituições, sendo que várias delas foram criadas pelo setor privado, principalmente pela iniciativa confessional católica. O fundamental a ressaltar é que até o início da década de 30 o sistema era constituído por um conjunto de escolas isoladas, de cunho profissionalizante, divorciadas da investigação científica, atividade essa que era realizada nos institutos de pesquisa, que em geral possuíam tênues laços com o sistema de ensino superior existente. Até esse momento, não fora criada no Brasil nenhuma universidade institucionalizada.

Entre o final do século XIX e início do século XX foram criados vários institutos de pesquisa, alguns de breve existência, outros que perduram até os dias atuais; de modo geral, eram institutos isolados das instituições de ensino. Na esteira desse movimento, iniciou-se nos anos 20 uma série de manifestações em defesa da criação de universidades que fossem capazes de abrigar a ciência e os cientistas e de promover a pesquisa; a Sociedade Brasileira de Ciência, criada em 1916 — transformou-se na Academia Brasileira de Ciências em 1922 —, e a Associação Brasileira de Educação, criada em 1924, tiveram um papel fundamental nesse movimento.<sup>4</sup> Deve-se também assinalar que em 1932 é lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assinado por 26 educadores e escritores interessados em questões educacionais, recomendando também a criação de universidades capazes de integrar as atividades de ensino e pesquisa. Entre os seus signatários, encontrava-se Anísio Teixeira que, além de ocupar um papel marcante no

movimento da Escola Nova, assumiria também a liderança de várias iniciativas voltadas para a renovação do ensino superior, entre as quais a criação da própria Capes.<sup>5</sup>

Essas manifestações começaram a dar os primeiros resultados em meados da década de 1930, quando foram criadas as primeiras universidades institucionalizadas no país: Universidade de São Paulo em 1934 e a Universidade do Distrito Federal em 1935 — esta, de curta vida — representaram as primeiras tentativas de superação de um padrão de organização do ensino superior, baseado na escola isolada e profissionalizante, e de construção de um novo modelo baseado em instituições mais orgânicas, quem integrassem ensino e pesquisa. Embora parciais, estas tentativas resultaram em referências fundamentais para experiências posteriores visando ao processo de renovação do ensino superior e à integração entre ensino e pesquisa.<sup>6</sup>

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), criada em 1948, expressava o crescimento da atividade científica no país e exerceria a partir dali uma importante função na organização dos interesses do campo científico. Nos anos 50 e 60, a SBPC discutiu de forma recorrente, seja através de sua revista *Ciência e Cultura* ou em seus encontros anuais, a necessidade de realização de mudanças no ensino superior, tornando-se um ator estratégico na luta pela reforma universitária. Não se pode esquecer que a SBPC constituiu um dos espaços privilegiados de concepção da futura Universidade de Brasília, à qual se atribuíam elevadas expectativas na renovação do ensino superior.<sup>7</sup>

#### O PAPEL DO CNPQ E DA CAPES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Pouco tempo depois, em 1951, estabeleceu-se um divisor de águas no processo de institucionalização da pesquisa no país, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas, CNPq — atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico —, e a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior, a Capes — atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. O CNPq, que viria a desempenhar papel fundamental na construção da pós-graduação nacional, foi criado a partir da convergência de interesses entre militares e técnicos do governo e a comunidade científica nacional. Seus objetivos iniciais eram responder pelas atividades na área de energia nuclear e promover a capacitação científica e tecnológica nacional.<sup>8</sup>

A Capes origina-se na formação de uma comissão para promover a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior presidida pelo ministro da Educação, Simões Filho; durante 12 anos, foi coordenada por Anísio Teixeira até que, em 1963, este assumiu a Reitoria da UnB. Foi criada num momento em que persistia a tendência a um modelo de ensino superior baseado em escolas profissionais que abrigavam cerca de 50 mil alunos, nas quais a pós-graduação *stricto sensu* era praticamente inexistente.

Sua criação significou a iniciativa do Estado brasileiro de se equipar de órgãos e instrumentos para a regulação de diferentes aspectos da vida nacional e para a formulação e execução de políticas que lhe permitissem cumprir um projeto de industrialização intensiva do país. O objetivo principal da Capes

<sup>4</sup> Foram criados nesse período vários institutos que desempenharão importante papel na constituição comunidade científica brasileira; entre outros, o Museu Paraense Emílio Goeldi (1885), o Instituto Agrônomo de Campinas (1887), o Instituto Bacteriológico de São Paulo (1893), o Museu Paulista (1893), o Instituto Butantã (1899), Manguinhos (1900), que em 1907 passou a se chamar Oswaldo Cruz. Antes disso, já haviam sido criados o Museu Real (1818), atual Museu Nacional, e o Imperial Observatório do Rio de Janeiro (1827), hoje Observatório Nacional. Ver Simon SCHWARTZMAN, *Formação da comunidade científica no Brasil. Rio de Janeiro*, Finep/Companhia Editora Nacional, 1979, e Rogério Córdova, Divonzir Gusso e Sérgio Vasconcelos LUNA, *Pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro*. Brasília, MEC/Capes/Unesco, 1986.

<sup>5</sup> Sobre o Manifesto dos Pioneiros, ver Fernando de AZEVEDO, *A educação entre dois mundos*. São Paulo, Melhoramentos, s/d; Otaíza Oliveira ROMANELLI, *História da educação no Brasil: 1930–1973*. Petrópolis, Vozes, 1978; Helena BOMENY, *Os intelectuais da educação*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2001. Além da Capes, Anísio Teixeira associou-se também à criação da Universidade do Distrito Federal (1935), do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (1952), do Centro Brasileiro de Estudos Educacionais (CBPE) e da Universidade de Brasília (1961). Sobre Anísio Teixeira, ver DHBB e, neste volume, as entrevistas de SUZANA GONÇALVES, CELSO BARROSO LEITE, DARCY CLOSS, CLÁUDIO DE MOURA CASTRO, ELIONORA MARIA CAVALCANTI DE BARROS, AMADEU CURY, LINDOLPHO DE CARVALHO DIAS, EDUARDO KRIEGER e REINALDO GUIMARÃES e, especialmente, a de ALMIR DE CASTRO.

<sup>6</sup> Ver, a respeito, Luís Antônio CUNHA, *A Universidade temporã*, op. cit.; Irene CARDOSO, *A universidade da comunhão paulista: o projeto de criação da Universidade de São Paulo*. São Paulo, Cortez, 1982; Florestan FERNANDES, *A questão da USP*. São Paulo, Brasiliense, 1984; Simon SCHWARTZMAN, *Formação da comunidade científica no Brasil*, op. cit.; Maria de Lourdes FAVERO, *Universidade e poder*. Brasília, Plano, 2000.

- <sup>7</sup> A esse respeito, ver Ana Maria FERNANDES, *A construção da ciência no Brasil e a SBPC*. Brasília, Editora da UnB, 1990.
- <sup>8</sup> Ver Ana Maria FERNANDES, *A construção da ciência no Brasil e a SBPC*, op. cit.; Regina MOREL, *Ciência e Estado: a política científica no Brasil*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1979; M. C. Souza PAULA, *Política de formação de recursos humanos para a pesquisa: o caso do Brasil*. Brasília, CNPq, 1984.
- <sup>9</sup> Ver Rogério de Andrade CÔRDOVA, *Capes: origem, realizações e significações*. Brasília, Capes, 1998; Elionora Maria CAVALCANTI, *Política de pós-graduação: um estudo da participação da comunidade científica*. São Carlos, Editora da UFSCar, 1995.
- <sup>10</sup> Ver, a propósito, o Parecer n.º 148/70 do CFE, in *DOCUMENTA* n.º 111, Brasília, 1970, p.262-67.
- <sup>11</sup> Quanto às iniciativas da Capes para melhorar a capacitação docente e apoiar cursos de especialização, ver, neste volume, as entrevistas de ALMIR DE CASTRO e AMADEU CURY.
- <sup>12</sup> Ver a esse respeito, José Carvalho de OLIVEIRA, *A formação de pessoal de nível superior e o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Capes, 1960; Ver também Rogério CÔRDOVA, Divonzir Gusso e Sérgio Vasconcelos LUNA, *A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro*, op. cit. A propósito do apoio da Capes no início de suas atividades para o aperfeiçoamento de docentes no exterior, ver os depoimentos nesse volume de ALMIR DE CASTRO e SUZANA GONÇALVES. Ver também neste volume o depoimento de LINDOLPHO DE CARVALHO DIAS, quanto ao papel da Capes e do CNPq nos anos 50 na formação de recursos humanos no exterior e a posterior liderança desempenhada por esses quadros na constituição da pós-graduação no país.

era garantir a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes, para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visavam ao desenvolvimento econômico e social do país naquele momento. Para isso, entre outros aspectos, a Capes assumia as tarefas de promover o estudo das necessidades do país; mobilizar os recursos existentes para o oferecimento de oportunidades de treinamento para suprir as deficiências identificadas; promover o aproveitamento das oportunidades de aperfeiçoamento oferecidas por programas de assistência técnica da ONU e por acordos bilaterais firmados pelo governo brasileiro, e promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados.<sup>9</sup>

Apesar dos reduzidos recursos, em seu período inicial a Capes promoveu uma série de iniciativas que tiveram impacto imediato na melhoria do ensino superior e permitiram a implantação futura da pós-graduação nacional. Apoiou iniciativas de alguns cursos de especialização que se tornaram embriões de pós-graduação em suas respectivas áreas de conhecimento, como o curso de especialização em microbiologia da UFRJ, que no início dos anos 70 abria mestrado e doutorado nessa área.<sup>10</sup>

Além disso, a Capes forneceu bolsas de estudo no país, de modo a viabilizar a participação de estudantes nesses cursos, principalmente aqueles vindos de regiões menos favorecidas academicamente; paralelamente, promoveu a reciclagem de docentes, através de centros regionais de treinamento<sup>11</sup>. Procurou também enviar alunos para fazer pós-graduação no exterior; como seus recursos orçamentários eram modestos, ela própria fornecia cerca de 20 bolsas integrais anuais para o exterior e auxiliava na compra de passagens para professores e pesquisadores que não possuíam bolsa integral de outras instituições. Deve-se registrar também que a Capes mantinha estreito contato com embaixadas sediadas no país, como as da França, do Canadá, da Alemanha e dos Estados Unidos, que possuíam programas de bolsas de estudo para o exterior, participando ativamente do processo de seleção de candidatas.

Entre 1953 a 1959, o fluxo médio anual de estudantes que se deslocou para o exterior girava em torno de 1.200 pessoas, cifra que provavelmente abrangia grande variedade de formação, compreendendo desde estágios profissionais, participação em cursos de especialização e/ou aperfeiçoamento, realização de mestrado ou doutorado; a Capes, o CNPq e algumas agências internacionais e estiveram na condução desse processo intensivo de capacitação docente. No final dos anos 50, inúmeros estudantes e docentes estavam de volta ao Brasil e nos anos subseqüentes assumiriam a liderança intelectual e científica nas universidades, participando ativamente da implantação dos primeiros cursos de mestrado e de doutorado no país.<sup>12</sup>

Também no início da década de 1950, em plena Guerra Fria, nos Estados Unidos o governo Truman lançou um programa de cooperação técnica com a América Latina, denominado Ponto IV, resultando daí vários convênios

com universidades e escolas brasileiras, abrangendo as áreas de administração pública e orçamentária, economia, agricultura, recursos minerais, energia nuclear, transporte e educação. O Ponto IV promoveu a vinda de técnicos e professores americanos ao Brasil para desenvolver cursos de pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*, tal como ocorreu, por exemplo, na Universidade Rural do Estado de Minas Gerais — atual Universidade Federal de Viçosa;<sup>13</sup> além disso, concedeu bolsas de mestrado e doutorado a estudantes brasileiros. Essa iniciativa veio juntar-se às patrocinadas pela Capes, pelo CNPq e por outras agências internacionais na formação de uma massa crítica que, posteriormente, participaria da implantação da pós-graduação brasileira.

Como consequência dessas iniciativas, criam-se no início da década de 1960 os primeiros cursos de pós-graduação, próximos de uma modalidade *stricto sensu*, destacando-se aí a Universidade Federal de Viçosa, que abriu seus cursos em 1961, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade do Brasil — atual Universidade Federal do Rio de Janeiro —, o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. No Rio de Janeiro, o Instituto de Química da Universidade do Brasil, criado em 1959, deu origem em 1963 ao primeiro curso de pós-graduação em engenharia química, que veio servir de referência para a criação da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, a Coppe-UFRJ.<sup>14</sup> Deve-se destacar ainda que a Universidade de Brasília, que iniciou suas atividades em 1962, incluiu também em suas atividades a existência regular e permanente de cursos de pós-graduação.<sup>15</sup>

Apesar da criação desses primeiros cursos, influenciados pelo paradigma americano de pós-graduação, até meados da década de 1960 eram poucas as universidades brasileiras onde era possível realizar estudos desse nível. Esses cursos passaram a coexistir com o modelo europeu de pós-graduação, particularmente o francês, presente nos doutorados da USP, que outorgava apenas o título de doutor, através de uma relação acadêmica tutorial entre o orientador e o doutorando que, de modo geral, desenvolvia seu trabalho de forma isolada e artesanal. O título de doutor tendia a conferir mais vantagens simbólicas do que benefícios econômicos e profissionais ao seu detentor e possuía reduzido valor no campo acadêmico, em função da ausência de uma carreira acadêmica institucionalizada no país, com exceção da própria USP, cujo doutorado se incorporou à carreira docente.<sup>16</sup>

Os cursos de pós-graduação receberam uma referência explícita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei nº 4.024, de 22 de dezembro de 1961, que em seu Art. 69, dispunha que “nos estabelecimentos de ensino superior podem ser ministrados os seguintes cursos: a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e obtido classificação em concurso de habilitação; b) de pós-graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído a graduação e obtido os respectivos diplomas; c) de especialização, aperfeiçoamento e extensão, ou quaisquer outros, a juízo do respectivo instituto de ensino, abertos a candidatos com preparo e os requisitos que vierem a ser exigidos”. Como se pode perceber, esse artigo era bastante genérico com relação à pós-graduação, deixando aos órgãos acadêmicos competentes as definições necessárias. No final do governo Juscelino Kubitschek tinham sido criadas várias universidades federais, refletindo uma forte presença do

<sup>13</sup> Ver a esse respeito, Guy CAPDEVILLE, *A formação do profissional agrícola de nível superior no Brasil* (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1989.

<sup>14</sup> Com relação à criação da Coppe, ver Giulio MASSARANI, Luisa MASSARANI e Terezinha COSTA, *Alberto Coimbra e a Coppe*. Brasília, Editora Paralelo 15, 2002.

<sup>15</sup> Sobre as inovações acadêmicas introduzidas pela UnB e os acontecimentos que perturbaram sua vida nos primeiros anos, ver Darci RIBEIRO *et alii*, *Universidade de Brasília*. Brasília, MEC, 1962, e Roberto SALMERON, *A universidade interrompida: Brasília 1964–1965*. Brasília, Editora da UnB, 1998.

<sup>16</sup> Há divergências quanto ao número de cursos de pós-graduação no Brasil na década de 1960. Alguns estudos indicam que em 1965 havia 45 mestrados e 17 doutorados, outros apontam 23 mestrados e dez doutorados. Ver, a respeito, *Cursos de pós-graduação: Brasil, estágio atual*. Brasília, Capes, 1974; Rubens MACIEL, “Cursos de pós-graduação”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 47 (105); Newton SUCUPIRA, *A pós-graduação entre a autenticidade e a alienação*. Brasília, Senado Federal/UnB, 1979. Sobre os cursos de doutorado, surgidos na reforma Francisco Campos de 1931, ver Fátima Bayma de OLIVEIRA, *Pós-graduação e mercado de trabalho*. Campinas, Papirus, 1995.

Estado no sistema de ensino superior. Na medida em que a federalização de escolas superiores resultou do processo de aglutinação de instituições isoladas, em seus primórdios essas novas universidades não conseguiram articular de maneira orgânica as atividades de ensino e pesquisa. Em 1964 o país dispunha de 35 universidades, a grande maioria pertencente ao setor público; no entanto, o sistema universitário no seu conjunto permanecia sem tradição de pesquisa.

#### ALÉM DE MEDIDAS REPRESSIVAS, O REGIME MILITAR IMPLEMENTOU O SISTEMA DE FOMENTO

Os primeiros anos da década de 1960 são marcados por um intenso movimento visando à reforma e modernização do ensino superior, do qual participaram ativamente docentes, pesquisadores e estudantes. Em larga medida, esse movimento traduzia as aspirações de cientistas e de jovens pesquisadores que haviam recebido uma formação no exterior e desejavam fazer da universidade um locus de produção e disseminação do conhecimento científico, integrando essa atividade com a formação profissional.<sup>17</sup> Com o golpe militar de 1964, a política educacional dos anos subseqüentes buscou desmobilizar o movimento pela reforma universitária, desmantelando o movimento estudantil e controlando coercitivamente as atividades de docentes. Ao lado de um conjunto de medidas repressivas, os responsáveis pela política educacional buscaram vincular a educação ao desenvolvimento econômico, que passava a ser comandado por uma lógica de crescente internacionalização, processo esse iniciado em décadas anteriores.<sup>18</sup> Para isso, o governo implantou um sistema de fomento, procurando adequá-lo ao financiamento do desenvolvimento da ciência e tecnologia; o BNDE passou a fornecer auxílio através do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico, o Funtec, criado em 1964, e posteriormente a Finep passou a administrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o FNDCT, criado em 1969. Ao ensino superior seria atribuído um papel estratégico no sistema de C&T e no processo de formação de recursos humanos altamente qualificados; em larga medida, a instalação inicial da pós-graduação seria feita através desse sistema de financiamento. Em 1964, a Capes absorveu outros programas do Ministério da Educação, como o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico, o Protec, que destinava recursos ao desenvolvimento das faculdades de engenharia; a Comissão Supervisora dos Planos de Institutos, a Cosupi, destinada a implantar institutos de matemática, física e química. Com isso, a antiga Campanha transformou-se em Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Através dessa incorporação, a Capes começava a dar os primeiros passos para atuar como agência de fomento de pós-graduação, passando a ser subordinada diretamente ao ministro da Educação e Cultura e orien-

<sup>17</sup> Ver Florestan FERNANDES, *Universidade brasileira: reforma ou revolução?*, op. cit.; Laura da VEIGA, "Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais", in *Revista Ciência e Cultura* 37 (7), julho 1985; José Luís SANFELICE, *Movimento estudantil: a UNE na resistência ao golpe de 64*. São Paulo, Editora Autores Associados, 1986.

<sup>18</sup> Ver, a respeito, Peter EVANS, *A triplíce aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982; Luiz Gonzaga BELLUZO e Renata COUTINHO (orgs.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1983 (2 v.).

<sup>19</sup> Essa mudança ocorreu através do Decreto nº 53.932, de 26.05.1964. Ver, neste volume, a entrevista de SUZANA GONÇALVES.

tada por um Conselho Deliberativo que detinha praticamente o poder decisório.<sup>19</sup>

Em 1965, o ministro da Educação Flávio Suplicy de Lacerda solicitou ao Conselho Federal de Educação a regulamentação dos cursos de pós-graduação, expressa no artigo 69 da LDB. Segundo seu entendimento, a pós-graduação deveria não apenas estimular a formação de pesquisadores, mas também assegurar treinamento eficaz e de alto padrão a técnicos e trabalhadores intelectuais, para fazer face ao desenvolvimento nacional em todos os setores. O aviso ministerial assinalava que a pós-graduação deveria servir para garantir a elevação dos níveis de qualidade das instituições de ensino já existentes e para atender à possível expansão quantitativa do ensino de terceiro grau, que efetivamente veio a ocorrer nos anos seguintes. Deve-se assinalar também que o ministro da Educação manifestava sua preferência pela pós-graduação realizada em dois ciclos sucessivos, equivalentes aos graus de Master e de Doctor, de acordo com o sistema de pós-graduação americana.

A manifestação da Câmara de Ensino Superior, através do Parecer n.º 977/65, foi de suma importância para a construção conceitual dos cursos de pós-graduação e para a própria configuração desse nível de ensino no país; foi elaborado como resposta a uma demanda do governo para a implantação da pós-graduação, com vistas a atender às necessidades do desenvolvimento científico e tecnológico.

O Parecer 977/65, que teve Newton Sucupira como relator, veio conceituar os cursos de pós-graduação, distinguindo dois tipos de pós-graduação: *stricto sensu e lato sensu*.<sup>20</sup> Na primeira categoria, incluiu o mestrado e o doutorado, cujo objetivo seria de natureza acadêmica, de pesquisa e de cultura, tendo como compromisso o avanço do saber. Esses cursos, ligados à essência da universidade, deveriam constituir atividades regulares e permanentes e conferir diplomas de mestre e de doutor, sendo que esse último corresponderia ao nível mais elevado na hierarquia dos cursos superiores. Por sua vez, o Parecer atribuía à pós-graduação *lato sensu* um objetivo eminentemente prático, conferindo um certificado ao seu final. Deve-se assinalar que o Parecer n.º 977/65 foi elaborado com razoável grau de flexibilidade, para que os cursos de pós-graduação pudessem sofrer variações em função das particularidades de cada área do conhecimento e da margem de iniciativa das instituições de ensino. A implantação dos cursos de mestrado e de doutorado seria, em larga medida, moldada pela conceituação de pós-graduação expressa pelo Parecer n.º 977/65 e pelas normas de organização e credenciamento estabelecidas pelo Parecer n.º 77/96 do CFE. Nos primeiros cinco anos de vigência deste último, foram analisados 202 pedidos de credenciamento de cursos — 101 foram colocados sob diligência pelo CFE —, sendo que a maioria deles de instituições com pós-graduação previamente existente e que não se enquadrava nas novas normas estabelecidas pelo CFE.<sup>21</sup>

Em 1968, outro documento oficial voltaria a se referir à pós-graduação: o relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária.<sup>22</sup> O documento assinalava que, apesar de certos progressos, a estrutura da universidade brasileira era anacrônica e inadequada para atender às necessidades e aos desafios apresentados pelo progresso da ciência e pelas transformações que estavam ocorrendo na conjuntura socioeconômica do país. O relatório

<sup>20</sup> Sobre o papel desempenhado por Newton Sucupira na educação superior brasileira, ver Helena BOMENY, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*. Brasília, Editora Paralelo 15, 2001.

<sup>21</sup> O Parecer n.º 77/69 também foi elaborado por Newton Sucupira e determinava que o credenciamento dos cursos de pós-graduação seria concedido mediante parecer do Conselho Federal de Educação, aprovado pela maioria de seus membros e homologado pelo ministro. Contemplava os requisitos básicos para a organização e funcionamento dos cursos de pós-graduação. Consultar, a propósito, a Revista *Documenta* n.º 98, fevereiro 1969, p.130-32.

<sup>22</sup> Para uma apreciação crítica do documento, ver Florestan FERNANDES, *Universidade brasileira: reforma ou revolução?*, *op. cit.*



assinalava também que a existência da pós-graduação seria fundamental para melhorar os cursos de graduação; por isso, o GT destacava a necessidade de se promover uma política nacional de pós-graduação, capaz de coordenar os esforços e de mobilizar recursos materiais e humanos para viabilizá-la. A execução dessa política deveria ser de iniciativa e responsabilidade do governo federal, em função do volume de recursos necessários e do impacto que se desejava alcançar no ensino superior no país. Finalmente, o Grupo de Trabalho recomendava a instalação de Centros Regionais de Pós-Graduação, onde seriam escolhidas universidades nas quais certas áreas já tivessem atingido a massa crítica necessária a um programa de pós-graduação. Nestas seriam instituídos cursos de mestrado ou doutorado, para os quais convergiriam recursos, e esses cursos constituiriam centros de pós-graduação para toda região, que ficariam sob coordenação de uma comissão nacional subordinada ao Departamento de Assuntos Universitários (DAU).<sup>23</sup> No entanto, a experiência dos Centros Regionais de Pós-Graduação não foi adiante, com exceção da Região Sul, que reuniu seis universidades e teve como coordenador Darcy Closs, que posteriormente se tornaria diretor-geral da Capes.<sup>24</sup>

Ao regulamentar os cursos de pós-graduação, a Lei nº 5.540/68 incorporou em vários artigos os princípios e recomendações contidos no Parecer nº 977/65. O Art. 17 separou os cursos de pós-graduação *stricto sensu* da modalidade dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, incluídos na categoria *lato sensu*. Nessa mesma direção, o Art. 24 fortaleceu o papel legal do Conselho Federal de Educação com relação à regulamentação e supervisão dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Tudo leva a crer que a Lei nº 5.540/68 deu um impulso ao crescimento da pós-graduação, na medida em que estabelecia, em seu Art. 31, que a titulação acadêmica seria considerada um dos principais critérios para ingresso e promoção na carreira docente. No Art. 36 estipulava que os programas de aperfeiçoamento de pessoal docente deveriam ser estabelecidos pelas universidades, dentro de uma política nacional e regional definida pelo Conselho Federal de Educação e promovida pela Capes e pelo CNPq. Ou seja, esses dispositivos estabeleceram um elo fundamental entre carreira docente e posse de títulos de mestre e doutor, assinalando a necessidade de uma política nacional de pós-graduação conduzida por agências de fomento do governo federal.

<sup>23</sup> Newton SUCUPIRA, *A pós-graduação entre a autenticidade e a alienação*. Brasília, Senado Federal/UnB, 1979.

<sup>24</sup> A respeito dos Centros Regionais de Pós-Graduação, ver Maria de Azevedo BRANDÃO, "A constituição da política de pós-graduação no Brasil: 1965/1975", *Revista Ciência e Cultura* 29 (4), 1977. Ver também neste volume as entrevistas de DARCY CLOSS e EDSON MACHADO DE SOUSA.

#### A CENTRALIDADE DA CAPES NO SISTEMA NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO

Em 1973, o ministro da Educação Jarbas Passarinho criou um Grupo de Trabalho para sugerir medidas para a formulação de uma política nacional de pós-graduação; essa Comissão propôs a criação do Conselho Nacional de

Pós-Graduação, órgão interministerial responsável pela formulação e execução da política geral de pós-graduação. Em 1975 criou-se, no âmbito do CNPG, o Grupo Técnico de Coordenação (GTC), com o objetivo de integrar as principais agências de financiamento da pós-graduação, que passaram a fazer parte do GTC: Capes, CNPq, Finep e Funtec, sob a coordenação do DAU-MEC. O Conselho Nacional de Pós-Graduação recebeu a incumbência de elaborar o I Plano Nacional de Pós-Graduação (I PNPG), aprovado em 11 de novembro de 1974, para o período 1974-79.<sup>25</sup>

Os Planos Nacionais de Pós-Graduação constituíram outro elemento crucial na construção do sistema, imprimindo uma direção para sua consolidação e institucionalização. Através deles realizaram-se diagnósticos sobre a situação da pós-graduação e foi formulado um conjunto de metas e de ações que, em grande parte, foram cumpridas. Justamente para executar esses planos é que a Capes, que se transfere para Brasília em 1974, começaria a se fortalecer como agência de fomento da pós-graduação. Deve-se assinalar que o I PNPG foi elaborado num momento de abundância de recursos provenientes do FNDCT, do qual a Finep era a Secretaria Executiva e executora de fomento, sendo a Capes e o CNPq seus usuários. Esses recursos permitiriam a expansão dos programas de bolsas de estudo e a criação de inúmeros cursos de pós-graduação.

O I PNPG partia da constatação de que o processo de expansão da pós-graduação, até então parcialmente espontâneo, pressionado por motivos conjunturais, deveria tornar-se objeto de planejamento estatal, considerando a pós-graduação subsistema do sistema universitário e este, por sua vez, parte integrante do sistema educacional. Deveria estar articulado com as políticas de desenvolvimento traçadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), bem como pelo II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT).<sup>26</sup>

Como o objetivo central do I PNPG era a expansão da pós-graduação, visando à capacitação dos docentes das instituições de ensino superior, suas metas principais eram o aumento da titulação e de vagas nos cursos de mestrado e de doutorado. Também ressaltava-se que, na distribuição regional e setorial dos novos cursos, deveria ser considerado o papel estratégico representado pelas áreas científicas básicas, das quais dependeria toda a potencialidade do ensino superior e da produção científica. Para a execução dessas metas eram propostas a concessão de bolsas de tempo integral para alunos, a criação do Programa Institucional de Capacitação Docente (PICD) e a admissão de docentes, de forma regular e programada, pelas instituições universitárias, em função da ampliação da pós-graduação.

A Capes passou a desempenhar um papel importante na implantação da política de pós-graduação delineada pelo I PNPG, ao assumir a responsabilidade de organizar o Programa Institucional de Capacitação Docente (PICD), cujo objetivo era estimular as instituições de ensino superior a desenvolver seus recursos humanos por meio de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Esse programa criado pela Capes induziu também as instituições que desejassem participar a criar uma Pró-Reitoria de Pós-Graduação para planejar as áreas acadêmicas em que pretendiam concentrar a formação de seus recursos humanos. Através dessa prática, a Capes inaugurou uma tradição de privilegiar uma interlocução de perfil mais institucional com o conjunto das universidades do país.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Era a seguinte a composição do CNPG: ministro da Educação e Cultura, Nei Braga (presidente); ministro-chefe da Seplan, João Paulo dos Reis Velloso (vice-presidente); secretário-geral do MEC, Euro Brandão; presidente do CFE, padre José Vieira de Vasconcelos; diretor do DAU-MEC, Edson Machado de Sousa; diretor da Capes, Darcy Closs; presidente do CNPq, José Dion de Melo Teles; secretário executivo do Funtec, José Pelúcio Ferreira; presidente do BNDE, Marcos Pereira Viana; reitores Amadeu Cury (UnB), Eduardo Osório Cisalpino (UFMG), Marcionílio de Barros Lins (UFPE), padre Pedro Belisário Rebelo (PUC-RJ) e Orlando Marques Paiva (USP).

<sup>26</sup> Sobre o I Plano Nacional de Pós-Graduação ver, neste volume, a entrevista de EDSON MACHADO DE SOUSA.

<sup>27</sup> A respeito da criação do PICD, das Pró-Reitorias e do papel da Seplan e da Finep no processo de institucionalização da pós-graduação, ver a entrevista de DARCY CLOSS, neste volume.

● CNPG foi extinto em 1981 e suas atribuições passaram para a Capes, que gradativamente deixou de ser um mero órgão de distribuição de bolsas e começou a se transformar efetivamente em agência de fomento para os programas de pós-graduação. O início dos anos 80 também foi fértil para a agência, com a criação do sistema Capes/CFE para o credenciamento dos cursos de pós-graduação e a decisiva participação da Capes na comissão que reviu as normas de funcionamento da pós-graduação, resultando na Resolução nº 5 do CFE, de 1983. A Capes iniciava um processo de consolidação institucional e de fortalecimento no interior do MEC. Com a extinção do CNPG ocorreu também a eliminação do GTC, recriado em 1984 como Grupo Técnico Consultivo, passando a articular as ações das principais agências de fomento do país — Capes, CNPq, Finep, Embrapa etc. —, tendo como alvo a pós-graduação nacional. Em 1998, O GTC foi definitivamente extinto, e suas funções se transferiram para o Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes.

**D**urante a implementação do II PNPG (1982-85) o país passou por forte crise econômica, resultando em retração de recursos para o financiamento da pós-graduação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico esvaziou-se gradativamente, comprometendo de tal maneira a distribuição de recursos para o sistema Capes/CNPq/Finep, que num certo momento a Capes deixou de receber qualquer recurso proveniente do FNDCT.<sup>28</sup> Nesse sentido, ele distanciou-se da estratégia expansionista do plano anterior.

**S**eria oportuno assinalar que o II PNPG contou com a decisiva participação do Conselho Técnico-Científico da Capes, formado pelos então denominados presidentes das Comissões de Consultores Científicos. O II PNPG foi elaborado em consonância com as orientações do III PND e do III PBDCT. Sua ênfase recaía sobre a qualidade do ensino superior e, mais especificamente, da própria pós-graduação. Propunha-se a consolidação da avaliação, que já existia desde 1976, e a participação da comunidade científica nas decisões sobre a política de pós-graduação e no processo de avaliação, visando à criação de bases seguras para o desenvolvimento da pós-graduação. A ênfase na qualidade dependeria do aumento gradativo da eficiência e da confiabilidade dos sistemas de informação e avaliação do desempenho dos programas de pós-graduação, bem como do estabelecimento de critérios e de mecanismos de avaliação conhecidos e aceitos pela comunidade científica.<sup>29</sup>

● segundo problema que o II PNPG plano pretendia solucionar era a adequação do sistema às necessidades do país, seja em termos de sua produção científica, seja em função do aumento da capacidade tecnológica e produtiva, aparecendo pela primeira vez, no planejamento da pós-graduação, a vinculação com a questão tecnológica e com o setor produtivo. O sistema deveria dimensionar-se tendo em vista as especificidades de cada área do conhecimento, os tipos de qualificação requeridas e as necessidades

<sup>28</sup> Sobre o esgotamento dos recursos para a área de ciência e tecnologia durante a década de 1980, ver, neste volume, a entrevista de EDSON MACHADO DE SOUSA.

<sup>29</sup> A respeito da implantação do sistema de avaliação da Capes e seu desenvolvimento até meados da década de 1980, ver Ricardo MARTINS, *El sistema de acompañamiento y evaluación de la Capes; notas críticas sobre su evolución*, in: *La evaluación de Programass de Pósgrado*. Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 1985.

regionais. Além de manifestar preocupação com a formação de recursos humanos para o mercado de trabalho não-acadêmico, o II PNPG priorizava os cursos de pós-graduação *lato sensu*, com o objetivo de criar alternativas para os alunos e para atender à demanda por mão-de-obra altamente especializada.

**A** consolidação do processo de avaliação, que efetivamente veio a ocorrer e cujo aprimoramento constante passou a ser preocupação recorrente dos dirigentes da Capes, constitui um outro elemento fundamental na configuração da pós-graduação nacional. De outro lado, a avaliação conduzida pelas comissões de consultores científicos, portanto pela comunidade científica, permitiu à Capes assumir, de forma gradativa, uma centralidade na condução da política de pós-graduação nacional.<sup>30</sup>

**A** implementação do II PNPG, se conseguiu consolidar o processo de avaliação, não obteve o mesmo êxito para solucionar a ausência de articulação entre as diferentes agências de fomento nacionais voltadas para a pós-graduação, problema que se agravou ao longo da década de 1980. Apesar do progresso na implantação da pós-graduação e do referencial de qualidade por ela estabelecido, o III PNPG (1986-89) alertava para a necessidade de uma articulação maior entre agências de fomento governamentais com interface na pós-graduação, especialmente a Capes e o CNPq. Acrescentava também a necessidade de institucionalização da pesquisa como elemento indissociável da pós-graduação e sua integração ao sistema nacional de ciência e tecnologia. Os objetivos do III PNPG eram a consolidação e a melhoria do desempenho dos cursos de pós-graduação, a institucionalização da pesquisa nas universidades, para assegurar o funcionamento da pós-graduação, e sua integração ao setor produtivo.

Entre outros resultados, as ações implementadas pelos PNPGs possibilitaram a construção de um amplo sistema de bolsas no país e no exterior, que contribuiu de forma efetiva para a capacitação de docentes e de pesquisadores que atuam no ensino superior do país, bem como a organização de uma política de auxílio financeiro aos programas de pós-graduação. No bojo das recomendações desses Planos ocorreu também a implantação e a ampliação gradativas das comissões de consultores científicos, para apreciar o mérito das solicitações, e a avaliação dos programas de pós-graduação, o que tem implicado contínua e constante interação entre a Capes e a comunidade acadêmica nacional.

### **A CAPES NOS ANOS 90: PRINCIPAL AGÊNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**A** partir dos anos 90, a Capes configura-se nitidamente como a principal agência do sistema nacional de pós-graduação. Sua credibilidade institucional tornou-se evidente no momento de sua efêmera extinção durante o governo Collor, quando ocorreu uma ampla mobilização da comunidade científica nacional e dos quadros técnicos da própria agência, em defesa de sua permanência. Em função do profundo enraizamento da comunidade científica na Capes, sua existência não só foi mantida, como a agência se transformou em fundação, adquirindo maior flexibilidade administrativa e orçamentária na condução de suas iniciativas.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> A constituição dos comitês de consultores científicos permitiu à Capes iniciar, a partir da metade da década de 1970, um processo de avaliação dos cursos de pós-graduação. Desde então, criou-se na agência uma sistemática de análise de pleitos baseada em mérito acadêmico e na estreita vinculação entre fomento aos programas de pós-graduação e seu desempenho no processo de avaliação. Ver, a respeito, as entrevistas de DARCY CLOSS, CLÁUDIO DE MOURA CASTRO, EDSON MACHADO DE SOUSA e ANGELA SANTANA, neste volume.

<sup>31</sup> Sobre o episódio, ver neste volume as entrevistas de ANGELA SANTANA, ELIONORA MARIA CAVALCANTI DE BARROS, MARIA TEREZA D'OLIVEIRA ROCHA, ROSANA ARCOVERDE BEZERRA BATISTA e EUNICE RIBEIRO DURHAM.

O documento legal que instituiu a Capes como fundação pública em 1992 atribuía à agência o objetivo de subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível no país e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores públicos e privado.<sup>32</sup>

Após sua transformação em fundação, a Capes experimentou uma sensível melhoria em suas condições de trabalho, iniciando um processo de informatização da informação, modernização do espaço físico, organização do quadro de pessoal e sua inclusão na carreira de ciência e tecnologia. A agência procurou também criar condições mais adequadas para o próprio funcionamento dos programas de pós-graduação, através da criação de mecanismos orçamentários visando fornecer auxílios mais estáveis aos programas de pós-graduação, bem como vincular as bolsas fornecidas por ela no país aos salários dos docentes das universidades federais, o que implicou aumento de seu valor e impediu eventuais atrasos no pagamento.

Deve-se também destacar que ocorreu nesse período a revisão de acordos internacionais como o Capes–Cofecub, procurando estruturá-los em bases mais simétricas — uma vez de modo geral os brasileiros iam para a França como alunos e os franceses vinham para o Brasil como professores —, assim como a ampliação da cooperação internacional.

Desde então, percebe-se um recorrente esforço por parte de seus dirigentes em confrontar a pós-graduação com os novos desafios apresentados pela sociedade brasileira e, de modo particular, pelo sistema de ensino superior. Em meados da década de 1990, o processo de avaliação dos cursos experimentou determinadas modificações, visando ao seu aperfeiçoamento. Constatou-se que em certas áreas como saúde, medicina e ciências agrárias havia apenas um coordenador para uma multiplicidade de áreas do conhecimento, o que acabava comprometendo a avaliação das áreas específicas em maior profundidade. Nesse sentido, inicialmente ocorreu a divisão das áreas. Em seguida, houve uma ampla discussão com os consultores científicos, visando redesenhar o perfil do Curso “A”, e assim estabelecer critérios mais rígidos para a sua atribuição aos cursos. Deve-se mencionar, a esse respeito, que o resultado da avaliação de 1994 atribuiu a 41% dos cursos de mestrado e a 53% dos de doutorado o conceito “A”, que então era a maior escala existente no interior do processo de avaliação.<sup>33</sup>

O esforço para aperfeiçoar o sistema de avaliação deu um passo significativo no final da década de 1990. O sistema de avaliação que vinha sendo adotado passou a emitir claros sinais de esgotamento, ao não discriminar mais a qualidade acadêmica dos entre os programas. Na avaliação de 1996, 79% dos cursos de mestrado e 90% dos de doutorado obtiveram conceito “A” ou “B”. Após várias discussões realizadas no Conselho Técnico-Científico e no Conselho Superior da Capes, introduziram-se modificações para

<sup>32</sup> A Capes transformou-se em fundação pública através da Lei n.º 8.404, de 09/01/1992.

<sup>33</sup> Com relação ao sistema de avaliação na metade dos anos 90, ver Fernando SPAGNOLO, “Aumentam os cursos ‘A’ e ‘B’: consolidação da pós-graduação ou afrouxamento da avaliação?: o futuro da avaliação da Capes”, Infocapes. v. 3, n. 1-2, jan./jun. 1995, e *A avaliação da pós-graduação. 1994. Síntese dos Resultados*. Capes, 1995. A respeito da discussão voltada para o aperfeiçoamento dos critérios, ver *O perfil dos cursos A*. Infocapes. v. 2, n. 3. 1994. Consultar também Eunice DURHAM e Divonzir Gusso, *Pós-graduação no Brasil: problemas e perspectivas*. Capes, 1991; Maria Andréa LOVOLA, *Repensando a pós-graduação*. Infocapes. v. 1 n. 2, 1993; Abílio Baeta NEVES, *Metas da atual gestão da Capes*. Infocapes. v. 3, n. 1-2, 1995, e as publicações *Discussão da pós-graduação brasileira*. Capes, 1996 e *Pós-graduação: enfrentando novos desafios*. Documentos e resultados do Seminário realizado pela Capes. Infocapes, v. 9, n. 2/3.

apreciação dos cursos; além disso, decidiu-se que a avaliação passaria a ser trienal, com o acompanhamento anual do desempenho dos programas. Outra importante mudança foi a vinculação dos resultados da avaliação à homologação pelo Conselho Técnico-Científico (CTC).<sup>34</sup>

A disposição de adotar padrões internacionais de qualidade como parâmetro para avaliação dos programas nacionais de excelência encontra-se interligada com políticas conduzidas pela Capes com vistas a uma maior inserção internacional da pós-graduação brasileira. Nesse sentido, deve-se destacar a significativa ampliação da cooperação internacional; além do Acordo Capes–Cofecub, destacam-se os convênios e acordos firmados com a Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra e países latino-americanos. A Capes vem adotando em suas ações o princípio de que a expansão e a consolidação da qualidade da pós-graduação no país pressupõem uma forte rede de cooperação entre equipes acadêmicas nacionais e estrangeiras e são condição necessária para a inserção internacional da pós-graduação nacional.

De outro lado, o Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP) tem possibilitado o acesso à produção científica e tecnológica internacional, através de duas linhas integradas de ação: a primeira corresponde ao apoio tradicional para a compra de periódicos impressos, em conformidade com as respectivas programações; a segunda destina-se ao acesso a periódicos internacionais, por via eletrônica, com a criação do Portal. Este instrumento tem possibilitado o contato com textos completos e a base de dados referenciais a milhares de docentes e estudantes de graduação e pós-graduação de 95 instituições de ensino superior, constituindo-se num instrumento importante para o acesso da comunidade acadêmica nacional à produção científica e tecnológica mundial.<sup>35</sup>

A centralidade da Capes para o funcionamento do sistema nacional de pós-graduação foi reiterada através de uma resolução do Conselho Nacional de Educação, que determina que os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos de pós-graduação estrito sensu devem ser apresentados à Capes, respeitando-se as normas e procedimentos de avaliação estabelecidos por essa agência para o sistema nacional de pós-graduação. A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento são concedidos por prazo determinado e dependem de parecer favorável do Conselho Nacional de Educação, fundamentado no relatório de avaliação produzido pela Capes.<sup>36</sup>

Percebe-se um esforço contínuo no interior da agência de discutir formas de flexibilizar o modelo que orientou a construção da pós-graduação nacional. O Parecer nº 977/65 atribuiu-lhe uma natureza predominantemente acadêmica e de pesquisa, e certamente essa dimensão continua sendo importante para a construção do sistema nacional de pós-graduação; deve ser mantida e continuamente aperfeiçoada. No entanto, não se pode menosprezar mudanças significativas que vêm ocorrendo no mercado de trabalho, que tem demandado quadros altamente qualificados para outros setores da vida social que não se confundem com a esfera acadêmica, tal como nas atividades empresariais, nas administrações pública e privada. Com o objetivo de atribuir fins múltiplos para a pós-graduação, de modo a torná-la capaz de oferecer formação diferenciada de alto nível para meios sociais igualmente diversificados, a Capes propôs a criação dos mestrados profissionais, “visando elaborar novas técnicas e processos com desempenho

<sup>34</sup> Ver Maria Auxiliadora NICOLATO, *Capes: estrutura e funcionamento do sistema de avaliação da pós-graduação stricto sensu*. Brasília, Capes, 2000.

<sup>35</sup> O Portal financia o acesso apenas às universidades públicas que possuem programas de pós-graduação com nota de avaliação da Capes igual ou superior a 3 e às particulares que possuam programas de pós-graduação em nível de doutorado com nota igual ou superior a 5. Ver *Relatório de Gestão 2001*. Brasília, Capes, 2002.

<sup>36</sup> Ver Resolução Câmara de Educação Superior/Conselho Nacional de Educação nº 1 de 3 de abril de 2001, in “Legislação e Normas da Pós-graduação Brasileira”. p.126-129. *op. cit.*

diferenciado de egressos dos cursos de mestrado que visem a um aprofundamento de conhecimentos ou técnicas de pesquisa científica, tecnológica ou artística”.<sup>37</sup>

### A PÓS-GRADUAÇÃO ATUAL EM NÚMEROS

O êxito da pós-graduação nacional pode ser constatado através do exame de dados existentes sobre determinadas dimensões desse sistema que são apresentados em anexo. As informações disponíveis indicam uma significativa expansão da pós-graduação *stricto sensu*. No ano de 1976 existiam no país 561 cursos de mestrado e 200 de doutorado. Já no ano de 2000 o país contava com 1.453 cursos de mestrado e 821 cursos de doutorado e 37 mestrados profissionalizantes. No período 1995/2000 ocorreu um crescimento da ordem de 25% nos mestrados e de 33% nos cursos de doutorado (Tabela 1).

Quando se analisa a dependência administrativa dos cursos de pós-graduação (Tabela 2), constata-se um nítido predomínio das instituições públicas que atualmente absorve 89% do total dos cursos de mestrado e 92% dos doutorados. Em 2000, as universidades estaduais respondiam por 30% dos mestrados e por 40% dos doutorados, e a rede federal absorvia, no mesmo período, 57% dos cursos de mestrado e 52% dos doutorados existentes no país. Deve-se destacar que durante o período 1995-2000 os cursos de doutorado nas universidades estaduais tiveram um crescimento de 18% e nas federais atingiram a ordem de 50%. Ao contrário do que ocorre nos cursos de graduação, onde se verifica um nítido predomínio dos cursos da área de ciências sociais aplicadas, constata-se na pós-graduação um relativo equilíbrio na distribuição dos cursos de mestrado e de doutorado entre as diversas áreas do conhecimento (Tabelas 3.1 e 3.2).

Quando se analisam os resultados da avaliação dos programas relativos ao período 1998-2000, constata-se que a expansão da pós-graduação nacional ocorrida nos últimos anos ocorreu dentro de parâmetros de qualidade acadêmica. Deve-se lembrar que, a partir de 1998, o processo de avaliação passou a atribuir notas aos programas (e não aos cursos individualmente), sendo que 7 (sete) passou a ser a nota máxima para programas que possuem mestrado e doutorado e 5 (cinco) para os programas que possuem apenas o mestrado. Quando se observam os dados contidos na Tabela 4, verifica-se que 55% dos mestrados e 71% dos doutorados situam-se entre os conceitos 4 e 5, indicando uma adequada consolidação dos programas. De outro lado, deve-se chamar a atenção para o fato de que o esforço de discriminar a qualidade acadêmica dos programas apresentou resultados satisfatórios, uma vez que apenas 9,5% dos mestrados e 17% dos doutorados situaram-se entre o conceito 6 e 7.

Deve-se registrar que, apesar da existência de uma série de iniciativas ins-

<sup>37</sup> Portaria Capes nº 80, de 16 de março de 1998. In: *Legislação e normas da pós-graduação brasileira*, op. cit., p.148. Para uma detalhada análise entre a formação recebida da pós-graduação e o trabalho de mestres e doutores nas áreas de Administração, Agronomia, Bioquímica, Clínica Médica, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Física, Química e Sociologia, ver Jacques VELLOSO (coord.), *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país*, Capes, Unesco, 2002.

titucionais colocadas em prática pelas agências de fomento nacionais e estaduais com o objetivo de atenuar a existência da concentração regional dos programas de pós-graduação, constata-se a persistência de acentuado desequilíbrio na sua distribuição no país. A Região Sudeste concentra 60% dos programas de mestrado e 71% de doutorado, ao passo que a Região Norte detém apenas 2% dos mestrados e 1,5% dos cursos de doutorado existentes no país (Tabela 5).

Paralelamente à expansão do número de cursos de pós-graduação, ocorreu um expressivo crescimento das matrículas e titulações. No ano de 2000 a pós-graduação nacional absorvia um total de 94.739 estudantes. No mestrado, passou-se de 29.273 alunos existentes em 1987, para 61.735 em 2000; no doutorado, no mesmo período passou-se de 7.960 alunos para 33.004. No período 1995-2000 as matrículas no mestrado tiveram um acréscimo de 43% e o doutorado experimentou uma expansão na ordem de 69%. Os dados indicam que ocorreu também um expressivo aumento de alunos titulados. No ano de 2000 a pós-graduação titulou um total de 23.467 estudantes. Em 1987 o mestrado titulou 3.653 alunos, número que saltou para 18.132 no ano de 2000, no mesmo período, as titulações no doutorado passaram de 872 para 5.335. Entre 1995 e 2000, ocorreu uma expansão de 101% nas titulações do mestrado e de 114 % no doutorado (Tabela 6).

Essa expansão do sistema nacional de pós-graduação e o conseqüente crescimento do contingente de novos mestres e doutores nacional derivam em grande medida da existência de programas mantidos pelas agências de fomento nacionais e estaduais, visando ao fomento dos cursos existentes e à manutenção dos programas de bolsas de estudos. Em 2000, só a Capes ofereceu um total de 21.309 bolsas no país: 11.927 para mestrado e 9.382 para doutorado. Deve-se também acrescentar que, além das bolsas no país, em 2001 a Capes manteve 1.503 bolsistas no exterior (Tabelas 7.1, 7.2 e 8).

Seria oportuno também destacar a evolução positiva registrada com relação à qualificação formal dos docentes que atuam nesse sistema; em 1987 apenas 72,8% dos docentes eram doutores, ao passo que em 2000, 97% do corpo docente possuía o título de doutor (Tabela 9).

Como foi assinalado anteriormente, o período de institucionalização da pós-graduação no país contou com uma articulação entre diversas agências de fomento nacional e com o aporte de seus respectivos recursos. A partir de metade dos anos 80 percebe-se um recuo desse trabalho conjunto das agências, principalmente com relação ao fomento da pós-graduação, movimento que guarda conexão com as crises econômicas e com a crescente escassez de recursos financeiros. Além disso, foi ocorrendo também, de forma gradual, um processo de especialização de papéis e funções das diversas agências de fomento nacional, que têm procurado redefinir de forma mais clara suas identidades institucionais e, conseqüentemente, suas prioridades em termos de investimento.

Ao longo de sua trajetória, a Capes foi assumindo gradativamente o compromisso com a formulação e a implementação de políticas para a pós-graduação nacional. Nesse sentido, sua identidade institucional foi construída tomando como referência o desenvolvimento da pós-graduação, tornando-se efetivamente a principal agência de fomento do sistema nacional



de pós-graduação, o que tem levado os seus dirigentes a desenvolver um significativo esforço no sentido da ampliação e da recomposição do seu orçamento. No entanto, deve-se ressaltar que, mesmo que algumas iniciativas nessa direção tenham tido êxito, é preciso reconhecer que os recursos destinados à Capes não têm sido suficientes para atender adequadamente à expansão do sistema de pós-graduação verificado nos últimos anos.

**A** esse respeito, as Tabelas 10.1 e 10.2 apresentam a evolução das despesas realizada pela Capes durante o período 1995-2001. Como se pode observar, 78% dos recursos financeiros investidos em 2001 destinaram-se à linha de bolsas; entre 1995 e 2000 os recursos aplicados nessa linha de ação variaram entre 85% em 1999, e 91% em 1998. No que se refere à participação percentual das ações de fomento no dispêndio global da agência, incluindo-se os investimentos realizados pelo PADCT, destaca-se a marca de 16% atingida no ano de 2001, quando cotejada com resultados em anos anteriores, como por exemplo, 5,7% em 1998. Deve-se também destacar que a administração da agência consome apenas 2,5% de seus recursos financeiros.

**A** Tabela 11 fornece informações do orçamento disponível entre o período 1995-2002. Observando-se os extremos da série histórica constata-se que a despesa realizada pela agência passou de 417 milhões de reais em 1995 para 515 milhões em 2001, o que representou um acréscimo de pouco mais de cem milhões de reais em seis anos. Constata-se também que o montante de recursos previstos para as atividades de fomento em 2002 foi reduzido praticamente à metade da quantia investida em 2001, ou seja, caiu de 82,2 milhões de reais para 44,2 milhões. No entanto, deve-se esclarecer que essa redução tende a ser superada no decorrer do presente ano, através da liberação de recursos provenientes de emenda efetuada ao orçamento do MEC especificamente para a aquisição de periódicos pela Capes, tal como ocorreu em 2001. Existe ainda a previsão de receita oriunda de convênio firmado em 2001, entre a Capes e a Semtec/MEC, envolvendo recursos do BID. Essas duas novas fontes devem crescer ao orçamento inicial o montante de 41,2 milhões de reais.

**O**s dados fornecidos indicam que o sistema de pós-graduação tem crescido de forma significativa nos últimos anos, principalmente no segmento das universidades públicas. No entanto, em função do seu orçamento e do contínuo crescimento do sistema, a Capes não tem conseguido cobrir os cursos novos, bem como programas consolidados e bem situados em seu processo de avaliação, que anteriormente recebiam sólido apoio proveniente de outras agências de fomento. Na medida em que a Capes se transformou na principal agência de fomento do sistema nacional de pós-graduação, a recomposição e ampliação de seu orçamento deixa de ser uma questão interna da agência e torna-se um problema crucial para a adequada manutenção e melhoria desse sistema.

**U**m dos traços salientes que tem marcado a longa trajetória da Capes é a

relativa continuidade das ações das sucessivas equipes de direção. Institucionalizada a pós-graduação no país, os dirigentes que assumiram a agência a partir da década de 1990 procuraram rever, reformular e aprimorar a política de pós-graduação conduzida por ela. Durante sua trajetória, mesmo em momentos de autoritarismo político, a Capes procurou preservar a autonomia de suas decisões diante de eventuais pressões políticas, pautando sua conduta e suas decisões a partir de parâmetros e valores da própria instituição, largamente moldada pelo ethos da comunidade acadêmica nacional.

**A**cima de tudo, seus dirigentes têm procurado reafirmar os elementos constitutivos de sua identidade institucional, tais como: contínua interação com a comunidade acadêmica brasileira; participação sistemática dos consultores científicos no julgamento de diferentes pleitos endereçados à agência; manutenção do processo de interlocução institucional com as universidades, principalmente através de suas Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação; profissionalismo de seu corpo de funcionários; realização periódica de avaliação dos programas de pós-graduação conduzida pelos pares; relação entre fomento e desempenho na avaliação; desenvolvimento de uma política de cooperação internacional estruturada em bases institucionais e em relações simétricas entre as equipes estrangeira e brasileira.

**N**os últimos 30 anos a pós-graduação tem-se constituído em instrumento fundamental de modernização do ensino superior no país, contribuindo de forma decisiva para alterar profundamente sua fisionomia e forma de ser. Através de sua evolução, instalou-se uma competência acadêmica por todo o país, e na sua esteira ocorreu também o processo de institucionalização da pesquisa no interior de inúmeras universidades. Certamente, são vários os desafios que o sistema de pós-graduação deve enfrentar, tais como a persistência de forte desequilíbrio regional na distribuição dos cursos de mestrado e doutorado; a intensificação da qualificação de quadros docentes para atuar tanto no ensino público quanto no privado; sua plena integração com a graduação e com todas as interfaces da universidade onde se encontra instalada; flexibilização de sua forma de funcionamento, de tal modo que ela seja capaz de oferecer ao país os recursos humanos diversificados para meios sociais e demandas profissionais igualmente diferentes etc. Não seria incorreto dizer que, pelos resultados apresentados e por seu padrão de qualidade, a pós-graduação constitui a dimensão mais bem sucedida do sistema de ensino no país.

**A** construção do sistema nacional de pós-graduação não foi obra exclusiva da Capes. No entanto, a agência tem desempenhado um papel fundamental na sua edificação e contínuo aprimoramento, dando mostras efetivas de inovação nas suas iniciativas, comprometidas com o aprimoramento da própria pós-graduação e com a renovação mais geral do conjunto do ensino superior do país.