

PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA: O CONTEXTO ESTABELECIDO PELOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PELO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA CAPES

Victor Fraile Sordi¹

1. Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Docente do curso de Administração da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – Câmpus de Naviraí (UFMS/CPNV)

Resumo

No Brasil, mais especificamente no seu Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG), as universidades constituem o principal agente produtor de ciência, tecnologia e inovação. Apesar da evidente evolução em termos quantitativos, tanto no número de publicações científicas, quanto no número de certificações na formação de doutores e mestres, em termos de qualidade, a produção científica e tecnológica nacional ainda está abaixo de outras nações com investimentos menores ou semelhantes. Esta pesquisa buscou identificar as condições estabelecidas pelos diferentes Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG) e sistema de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Com o intuito de identificar possíveis desafios e gargalos na gestão deste sistema, utilizou-se a análise documental desses planos e dos documentos do sistema de avaliação, ambos disponíveis no portal da CAPES. Os resultados indicam que as ações dos planos nacionais de pós-graduação gradativamente foram enfraquecendo a autonomia das universidades e dos programas de pós-graduação, fortalecendo a centralização do poder no órgão regulador. E que o sistema de avaliação da CAPES, conjuntamente ao contexto estabelecido pelos PNPG's, pode estar contribuindo para a ineficiência do SNPG ao focar somente nos resultados e não nos processos, incentivando o desempenho quantitativo em detrimento da qualidade e profundidade.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Pós-Graduação; Gestão de Programas de Pós-graduação; Isomorfismo.

Introdução

O Brasil tem nas universidades, mais especificamente no seu sistema de pós-graduação, o principal agente produtor de ciência, tecnologia e inovação (MCTI, 2016). Apesar da evidente evolução em termos quantitativos, tanto no número de publicações científicas, quanto no número de certificações na formação de doutores e mestres (MACCARI et al., 2014), em termos de qualidade a produção científica e tecnológica nacional ainda está abaixo do que parece ser necessário para a efetividade do modelo.

O Brasil se encontra na 50ª posição dentre os 53 países pesquisados no ranking de eficiência Nature Index em converter investimentos, em produção científica de alto nível (NATURE INDEX, 2018). Ou seja, países como o Chile que investem menos dinheiro em ciência e tecnologia, alcançam um número de publicações de alto nível e relevância maior. No ranking geral Nature Index 2017, o Brasil ficou em 23º (NATURE INDEX, 2018).

Esta pesquisa surge como uma oportunidade de avançar na compreensão do fenômeno da gestão da pós-graduação no Brasil, identificando as condições estabelecidas pelos diferentes Planos Nacionais de Pós-graduação e sistema de avaliação da CAPES.

Metodologia

Para o alcance do objetivo proposto utilizou-se uma análise documental qualitativa (GODOY, 1995) dos planos nacionais de pós-graduação e do sistema de avaliação da CAPES disponíveis no portal da instituição. Após a leitura integral dos documentos, conforme o processo de análise foi se desenvolvendo, criou-se as seguintes categorias: (a) Enfoque dos Planos, (b) Mudanças em relação aos Planos Anteriores, (c) Autonomia Pedagógica e Administrativa, (d) Tendência ao Isomorfismo e (e) Gargalos e Desafios.

Para análise dos documentos empregaram-se técnicas usuais de análise de conteúdo (PIMENTEL, 2001) na tentativa de decifrar o núcleo emergente que atendesse ao propósito da pesquisa. Essa etapa consistiu num processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nos documentos, buscando desvelar seu conteúdo manifesto e latente, conjuntamente a discussão desse conteúdo à luz da literatura sobre a temática.

Resultados e Discussão

Após a primeira estruturação da pós-graduação com o marco do "Parecer Sucupira" de 1965 (ALMEIDA JÚNIOR et al., 2005), o Conselho Nacional de Pós-Graduação instituído pelo Ministério da Educação em 1973, formulou o primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG I) (1975-1979).

O PNPG I indicava que os principais problemas a serem resolvidos para consolidar a expansão da pós-graduação brasileira eram: (a) o isolamento e a desarticulação das iniciativas; (b) o insuficiente apoio e orientação por parte dos órgãos diretores da política educacional e (c) na maior parte dos casos, uma grande diversidade de fontes e formas de financiamento (CAPES, 2010).

O plano apresentava como objetivo fundamental transformar as universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes, o que seria alcançado na medida em que o sistema de pós-graduação conseguisse exercer eficientemente suas funções formativas (ALVES; OLIVEIRA, 2014). Para cumprir tal objetivo, as diretrizes do plano se concentravam: na (1) institucionalização do sistema de pós-graduação; (2) na

elevação dos padrões de desempenho e (3) na expansão mais equilibrada entre as áreas e entre as regiões do país (CAPES, 2010).

Assim como o primeiro plano, PNPG II (1982-1985) apresentou um diagnóstico de dificuldades semelhante, destacando: (a) excessiva dependência de recursos extra orçamentários, (b) sujeição a repentinos cortes de verbas e a (c) instabilidade empregatícia e profissional dos docentes, técnicos e pessoal de apoio (ALVES; OLIVEIRA, 2014).

Na visão do governo o crescimento do número de pessoas altamente qualificadas poderia viabilizar o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural brasileiro. O PNPG II indicava que a consolidação da pós-graduação dependia de: (a) condições materiais e institucionais, (b) de docentes e pesquisadores em condições adequadas de trabalho, (c) da dinamização e desburocratização das instituições acadêmicas e (d) da existência de fontes múltiplas de financiamento (CAPES, 2010).

De forma geral o PNPG II buscou focar na questão da qualidade, apontando a necessidade de se aperfeiçoar os programas para um aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis. Aos gestores dos cursos de pós-graduação passou-se a incumbência de atender essa demanda, sob o risco de não se conseguir verbas para a continuidade das atividades dos programas (FRANÇA, 2012).

Já o PNPG III (1986/1989), constatou uma significativa evolução da pós-graduação no período 1975-1985, tanto em termos quantitativos, como em termos qualitativos. No entanto, ainda se observava a permanência de problemas como: (1) baixa produtividade, (2) heterogeneidade em relação a áreas de conhecimento e regiões do país, (3) carência de pesquisadores com formação interdisciplinar e (4) elevado tempo médio de titulação (FRANÇA, 2012).

O terceiro Plano Nacional de Pós-Graduação teve como objetivos: (a) a consolidação e a melhoria do desempenho dos cursos de pós-graduação; (b) a institucionalização da pesquisa nas universidades para assegurar o funcionamento da pós-graduação e (c) a integração da pós-graduação ao setor produtivo (CAPES, 2010). O PNPG III indicou medidas específicas para a institucionalização da pesquisa nas universidades: (1) destacar, nos orçamentos das instituições, verbas para a pós-graduação; (2) reestruturar a carreira docente no sentido de valorizar a produção científica; (3) planejar a ampliação dos quadros universitários; (4) institucionalizar a atividade sabática e (5) estimular a auto avaliação dos cursos (CAPES, 2010).

Entre o PNPG III (1986-1989) e o PNPG IV (2005-2010) houve um hiato formal, em que devido às mudanças políticas e outras condições contextuais, importantes medidas e ações por parte do sistema nacional de pós-graduação foram implantadas, mas não foram formalizadas em um plano. Após anos sem um plano formal, o PNPG IV (2005-2010) surgiu com o objetivo fundamental de propiciar o crescimento equânime do Sistema Nacional de Pós-Graduação. Tendo o Estado como o principal responsável pelo seu financiamento (FRANÇA, 2012). A CAPES consolida seu papel de coordenar a política do sistema nacional de pós-graduação, exercendo tanto a função normalizadora como a função de avaliadora, procurando garantir um padrão nacional de excelência e de qualidade dos diplomas (FRANÇA, 2012).

Observou-se neste quarto plano, ações voltadas para o planejamento e programas estratégicos do país, buscando maior articulação entre universidades, institutos de pesquisa, setores empresariais e outras agências vinculadas ao desenvolvimento nacional (ALVES; OLIVEIRA, 2014). E foi também neste plano que a avaliação da CAPES consolidou-se como um elemento norteador do trabalho de gestão nos cursos de mestrado e doutorado (FRANÇA, 2012).

Os principais problemas apontados no PNPG IV foram: (a) falta de planejamento para orientar o crescimento organizado do sistema; (b) assimetrias regionais e estaduais; (c) descompasso entre matrículas x titulações x bolsas; (d) número insuficiente de programas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste; (e) pouca articulação entre as agências federais de fomento; (f) baixa prioridade concedida aos doutores na admissão aos quadros docentes das instituições de ensino superior e (g) reduzida disponibilidade de recursos financeiros para capacitação docente (CAPES, 2010). Para mitigar esses problemas, seis principais diretrizes foram propostas: (1) busca por estabilidade e indução; (2) estratégias para melhoria do sistema, financiamento e sustentabilidade; (3) novos modelos políticos de cooperação internacional e de formação de recursos humanos no exterior e (4) avaliação e qualidade (CAPES, 2010).

Em 2010 foi lançado o PNPG V (2011-2020). O quinto plano ainda em vigência, visa a intensificação do processo de expansão da pós-graduação e da pesquisa no Brasil (ALVES; OLIVEIRA, 2014). O novo plano foca: (a) na expansão e correção de assimetrias regionais; (b) criação de uma agenda nacional de pesquisa; (c) aperfeiçoamento do modelo de avaliação da CAPES; (d) incentivo à interdisciplinaridade e (e) a ações voltadas para elevar a qualidade da educação básica e outras modalidades de educação (CAPES, 2010).

No sentido de buscar estas melhorias, o plano destaca nove conjuntos de ações a serem implantadas: (1) a expansão do financiamento; (2) a integração e articulação das ações da CAPES com as agências estaduais de fomento à pesquisa; (3) a expansão com uso de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância; (4) a ampliação da oferta de programas de pós-graduação stricto sensu em novos campos abertos; (5) a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, com a promoção de intercâmbio científico e tecnológico; (6) o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação; (7) o investimento na formação de doutores, de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1000 (mil) habitantes; (8) o aumento qualitativo e quantitativo do desempenho científico e tecnológico do país e da competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica; (9) o estímulo à pesquisa aplicada, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes e a elevação do padrão de qualidade das universidades (CAPES, 2010).

O Quadro 1 resume esses diferentes planos indicando o foco e as principais mudanças de cada PNPG.

Quadro 1 – Síntese dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG).

Planos	Foco	Mudanças
PNPG I	Institucionalização do sistema de pós-graduação. Elevação dos padrões de desempenho. Expansão mais equilibrada entre as áreas e entre as regiões do país.	Sistema de fomento (bolsas e custeios) e Avaliações. Centralização dos órgãos reguladores.
PNPG II	Foco na qualidade. Aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação da pós-graduação.	Maior responsabilização da gestão dos programas.
PNPG III	Institucionalização da pesquisa nas universidades para assegurar o funcionamento da pós-graduação. Busca pela integração da pós-graduação ao setor produtivo.	Maior integração da pós-graduação ao sistema de ciência e tecnologia nacional. Alinhamento às prioridades nacionais.
PNPG IV	Ações voltadas para o planejamento e programas estratégicos ao país. Busca por uma maior articulação entre universidades, institutos de pesquisa, setores empresariais e outros agentes. Busca por crescimento equânime do Sistema Nacional de Pós-Graduação.	CAPES consolida seu papel na função normalizadora e avaliadora. Novos modelos políticos de cooperação internacional e de formação de recursos humanos no exterior.
PNPG V	Intensificação do processo de expansão da pós-graduação e da pesquisa. Expansão e correção de assimetrias regionais. Incentivo à interdisciplinaridade. Aperfeiçoamento do modelo de avaliação da CAPES.	Maior utilização de recursos de EAD. Maior promoção de intercâmbio científico e tecnológico. Maior internacionalização dos programas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Esses diferentes planos de pós-graduação (Quadro 1) construíram as condições atuais em que as gestões dos programas de pós-graduação atuam. Pode-se destacar nesse processo, que a autonomia administrativa e pedagógica dos gestores e docentes de cursos *stricto sensu* foi reduzida.

Dentre os fatores que influenciaram essa redução estão: (a) as avaliações da CAPES que condicionaram financiamento das atividades e autonomia decisória; (b) a latente necessidade de atender cada vez mais demandas; (c) a necessidade de submissão de projetos a diferentes editais para arrecadação de recursos para os programas e (d) as contingências de uma vida institucional mais “compartilhada” (FRANÇA, 2012).

Nesse contexto, a avaliação da CAPES se instituiu como um direcionador fundamental das ações dos programas. Este sistema vem sendo desenvolvido e aprimorado pela CAPES desde 1976. Ao final da década de 1990, houve sua informatização e a adoção de critérios mais rígidos para atribuição de notas aos programas. Deste período em diante, o sistema de avaliação mantém-se estável, com avanços incrementais em seus quesitos e itens de avaliação (MACCARI et al., 2014).

O sistema de avaliação tem como meta atender a dois objetivos específicos: (1) certificar a qualidade da pós-graduação brasileira, servindo como um indicador de referência para a distribuição de bolsas e recursos para o fomento à pesquisa; e (2) identificar as assimetrias regionais e de áreas estratégicas do conhecimento no Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), para subsidiar ações de indução na criação e expansão de programas de pós-graduação por todo o país (CAPES, 2014).

A CAPES através deste sistema de avaliação atribui notas de 1 a 7 aos programas, sendo que 3 é a nota mínima exigida para que o programa seja credenciado e passe a fazer parte do Sistema de Avaliação podendo emitir diplomas reconhecidos em âmbito nacional (MACCARI et al., 2015). Atualmente dois processos compõem a avaliação dos programas de pós-graduação: (1) o acompanhamento anual, e (2) a avaliação periódica de desempenho (CAPES, 2014). Sendo que a última avaliação periódica foi no quadriênio 2013-2016, com avaliações complementares aos programas com notas entre 3 e 5 na metade do quadriênio (CAPES, 2017).

Os itens medidos quantitativamente e qualitativamente (em menor escala) neste sistema são relacionados: (1) à proposta do programa, (2) ao corpo docente, (3) ao corpo discente, teses e dissertações, (4) à produção intelectual e (5) à inserção social (MACCARI et al., 2015). Variando em pesos conforme as características e necessidades das áreas de concentração dos programas (CAPES, 2013).

Ressalta-se dessa maneira, que o sistema de avaliação da CAPES avalia resultados e não os processos, cabendo aos programas definir seus próprios processos internos e estratégias para atingir as exigências estipuladas pelo sistema de avaliação (MACCARI et al., 2014).

Tal enfoque nos resultados é um dos motivos para as críticas ao sistema de avaliação adotado (MESQUITA; NOGUEIRA, 2015). O sistema brasileiro, focado nos resultados, apresenta critérios e indicadores em sua expressiva maioria quantitativos, com ênfase no produto final (MACCARI et al., 2014). Diferentemente do sistema de avaliação brasileiro, os norte-americanos são centrados nos processos de ensino e aprendizagem,

com critérios e indicadores de caráter mais qualitativo, com ênfase no processo (MACCARI et al., 2014).

Os resultados alcançados por Mesquita e Nogueira (2015) refletem esta ênfase quantitativa e no produto do sistema de avaliação da CAPES. Os autores verificaram que a variável que mais influencia na melhoria do conceito CAPES, é a que diz respeito ao número de publicações qualificadas do programa por docente permanente. Deste modo, observa-se que as ações e omissões dos diferentes planos nacionais de pós-graduação e a consolidação do sistema de avaliação da CAPES, em conjunto, apresentam alguns problemas e pontos controversos:

(a) O enfoque predominante nos resultados (MACCARI et al., 2014) e a histórica redução na autonomia da gestão dos programas e universidades (França, 2012) criam um contexto que pode ser prejudicial à inovações, incentivando uma incessante busca por bons números e índices em detrimento do desenvolvimento de pesquisas mais robustas, relevantes e qualificadas com resultados de médio e longo prazo; (b) As condições reunidas neste contexto tendem a um isomorfismo¹ coercitivo resultante da centralização de poder e das pressões exercidas pelo órgão regulador (Maccari et al., 2015); e, (c) O fato de que ao priorizar o desempenho acadêmico quantitativo a CAPES pode estar mantendo um sistema cuja principal função é auto alimentar-se, não produzindo uma ciência de padrão internacional, não gerando a contento tecnologias para o setor produtivo e não priorizando adequadamente os que buscam formação avançada para o mercado de trabalho não acadêmico (TEIXEIRA et al., 2016).

Conclusões

Os resultados indicam que as ações dos planos nacionais gradativamente foram enfraquecendo a autonomia das universidades e dos programas de pós-graduação, fortalecendo a centralização do poder no órgão regulador, e, que, o sistema de avaliação da CAPES, conjuntamente ao contexto estabelecido pelos PNPG's, pode estar contribuindo para a ineficiência do sistema ao focar somente nos resultados e não nos processos, incentivando o desempenho quantitativo em detrimento da qualidade e profundidade.

Referências bibliográficas

ALVES, Miriam Fábria; OLIVEIRA, João Ferreira de. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 30, n. 2, 2014.

CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação**, 2010. Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

CAPES. **Relatórios da Avaliação Trienal**, 2013. Disponível em: <<http://avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/relatorios-de-avaliacao>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FRANÇA, Indira Alves. A gestão da pós-graduação no Brasil através de seus planos nacionais: os desafios dos gestores de cursos. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 4, p. 43-67, 2012.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

TEIXEIRA, G. C. D. S.; MACCARI, E. A.; MARTINS, C. B. Influência da regulamentação da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES) na gestão estratégica de projetos educacionais. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 16, n. 2, p. 238-259, 2016.

MACCARI, Emerson Antonio et al. Proposta de um modelo de gestão de programas de pós-graduação na área de Administração a partir dos sistemas de avaliação do Brasil (CAPES) e dos Estados Unidos (AACSB). **Revista de Administração**, v. 49, n. 2, p. 280-290, 2014.

MACCARI, Emerson Antonio; MARTINS, Cibele Barsalini; DE ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro. Comparativo entre os sistemas de avaliação da AACSB (Estados Unidos) e da Capes (Brasil) e seu uso pelos coordenadores de programas. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 12, n. 27, 2015.

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO 2016 – 2019**, 2016. Disponível em: < <https://portal.inpa.gov.br/noticias/391-mcti-lanca-estrategia-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-2016-2019>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MESQUITA, Paulo Sérgio Belchior; NOGUEIRA, Rodrigo Tavares. UM MODELO ESTATÍSTICO PARA GESTÃO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO. **Gepros: Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, v. 10, n. 2, p. 173, 2015.

NATURE INDEX. **2017 tables: Countries**. Disponível em: < <https://www.natureindex.com/annual-tables/2017/country/all> >. Acesso em: 20 de mar. 2019.

¹ Isomorfismo: fenômeno que atua como conjunto limitador e que obriga uma organização a parecer com outras que enfrentam as mesmas condições ambientais (DI MAGGIO; POWELL, 1991).