



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5770 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 08 - Educação Superior

AS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO E DE EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL (1961-2020)

Geomara Balsanello - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Joviles Vitório Trevisol - UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

AS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO E DE EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL (1961-2020)

A pós-graduação (PG) é uma das modalidades mais bem-sucedidas do sistema educacional brasileiro e objeto de reconhecimento internacional pelos seus padrões de qualidade, modelo de organização, sistemática de avaliação e transparência. Além da formação de novos mestres e doutores, ela responde pela quase totalidade da pesquisa desenvolvida no país, tendo sido, ao longo das décadas, um importante fator de modernização e de desenvolvimento (MARTINS, 2018; SEVERINO, 2009). A PG é o único nível de formação no Brasil que se estruturou – e se mantém organizado - em um único sistema nacional, que integra as instituições de todos os segmentos administrativos e naturezas jurídicas (públicas federais, estaduais e municipais; privadas confessionais e comunitárias e, privadas particulares). O Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), como assim é denominado, se estruturou a partir de políticas nacionais unificadas de expansão, de avaliação e de financiamento. Todas as instituições e programas, independente da região, estado, município ou natureza jurídica (pública ou privada), são regulados e financiados a partir dos mesmos parâmetros, definidos nacionalmente.

Como destacado acima, o modelo brasileiro é *sui generis* no mundo. A despeito das críticas vez por outras formuladas, o modelo foi responsável pela criação de um vigoroso e qualificado sistema de pós-graduação. As dinâmicas da expansão ficam mais evidentes quanto analisadas em perspectiva histórica. Em 1976, a título de ilustração, existiam no Brasil apenas 490 cursos de mestrado e 183 de doutorado (CAPES, 2004), razão pela qual cerca de 40% dos doutores haviam obtidos seus doutorados em instituições estrangeiras (MARCHELLI, 2005). Atualmente, em abril de 2020, o número de cursos de PG saltou para 7.042 (4.557 mestrados acadêmicos e profissionais e 2.485 doutorados), totalizando cerca de 290.000 estudantes de mestrado e doutorado (CAPES, 2020). Nos últimos vinte anos, entre 1998 e 2018, o crescimento do número de programas no país foi de 264,5%, e o do número de discentes matriculados foi de 279% (CAPES, 2018).

O desenho institucional do SNPG e sua expansão devem-se a vários fatores. O presente estudo, desenvolvido de forma sistemática entre agosto de 2019 a abril de 2020, busca compreender o sistema a partir de uma variável central, a regulação. Os marcos

regulatórios e as políticas expressam a forma como Estado exerce o monopólio da regulação e coordena os interesses dos mais variados atores (BOURDIEU, 2014). Tendo isso presente, priorizou-se o levantamento, a organização e a análise dos principais marcos regulatórios da PG brasileira, a começar pela Lei nº 4.024/1961, que pode ser considerada a primeira referência legal sobre o tema. Além da pesquisa documental (leis, decretos, resoluções, portarias, planos nacionais etc.) e de uma extensa revisão bibliográfica sobre o tema, foram sistematizados também os dados sobre a expansão no período. Os indicadores quantitativos foram obtidos na Plataforma Sucupira, GeoCapes, Planos Nacionais de PG, sinopses, relatórios e artigos sobre o tema.

De acordo com a pesquisa realizada, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961- LDB (Lei nº 4.024) pode ser considerada o **primeiro** marco legal da PG no Brasil. A referência é breve e se limita a dizer, em seu Art. 69, que a modalidade diz respeito aos cursos “abertos a matrícula de candidatos que hajam concluído o curso de graduação e obtido o respectivo diploma” (BRASIL, 1961). A brevidade está diretamente relacionada ao fato de que no início dos anos 60 o sistema universitário brasileiro era incipiente, totalizando cerca de 25 instituições de ensino superior e aproximadamente 200 mil matrículas de graduação (MEC/INEP/DEAES, 2006; BITTAR, 2000). A PG tinha pouca expressão e impacto, ofertada basicamente pela Universidade de São Paulo (criada em 1934) e pela Universidade do Distrito Federal (criada em 1935) (BALBACHEVSKY, 2005; MARTINS, 2018).

O **segundo** marco importante ficou conhecido como Parecer Sucupira. Ele foi aprovado pelo então Conselho Federal de Educação (CFE) em 03 de dezembro de 1965. Elaborado pelo conselheiro Newton Sucupira, o Parecer nº 977/CFE/65 regulamentou o Art. 69 da LDB e, ao fazê-lo, estabeleceu os pilares da PG brasileira, nomeadamente a vocação para a pesquisa e a flexibilidade. Inspirado no modelo norte-americano, Sucupira destacou no Parecer as dimensões centrais que diferenciam as modalidades *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização). De acordo com Parecer aprovado:

[...] A pós-graduação *sensu stricto* é de natureza acadêmica e de pesquisa e mesmo atuando em setores profissionais tem objetivo essencialmente científico, enquanto a especialização, via de regra, tem sentido eminentemente prático-profissional; [...] Isto nos permite apresentar o seguinte conceito de pós-graduação *sensu stricto*: o ciclo de cursos regulares em segmento à graduação, sistematicamente organizados, visando desenvolver e aprofundar a formação adquirida no âmbito da graduação e conduzindo à obtenção de grau acadêmico (PARECER 977, 1965, p. 4).

O Parecer 977 foi retomado e desdobrado alguns anos depois, em virtude da promulgação, em 28 de novembro de 1968, da Lei nº 5.540. A Reforma Universitária, como ficou conhecida, tornou mais evidente as diferenças entre a pós-graduação *stricto sensu* e a modalidade *lato sensu* (cursos de especialização e de aperfeiçoamento). Esse **terceiro** importante marco regulatório conferiu ao Conselho Federal de Educação o papel de regulamentação e de supervisão dos cursos *stricto sensu* (Art. 24, BRASIL, 1968). Além disso, criou os conselhos de pós-graduação e tornou obrigatória a conclusão de um número mínimo de disciplinas, sua qualificação perante uma banca de professores e a defesa pública de uma tese diante de uma banca (BALBACHEVSKY, 2005; BRASIL, 1968). O Art. 31, por sua vez, tornou a titulação acadêmica um dos critérios para o ingresso e promoção da carreira docente. Essa diretriz estimulou fortemente a expansão dos cursos de mestrado e de doutorado. De acordo com os dados apresentados por Balbachevski (2005), em 1965 existiam 38 programas de PG (27 mestrados e 11 doutorados). Dez anos depois, em 1975, o país contava com 578 programas (429 de mestrado e 149 de doutorado). Em uma década o crescimento dos cursos de mestrado foi equivalente a 1.488% e os de doutorado, 1.254%.

A despeito das diretrizes estabelecidas acima, pode-se afirmar que até 1975 a PG veio se organizando de forma espontânea e impulsionada por fatores conjunturais, relacionados às iniciativas das próprias universidades. Em 1975 foi introduzida no Brasil, pela primeira vez, uma prática que se consolidou ao longo das décadas. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), como assim ficaram conhecidos, introduziram a necessidade do planejamento em âmbito nacional. Por meio dos PNPG a expansão, a avaliação e o financiamento foram se consolidando como políticas de Estado, coordenadas diretamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (MARTINS, 2018).

O I PNPG (1975-1979) pode ser considerado o **quarto** importante marco regulatório da PG. O Plano manifesta forte preocupação com o desempenho dos cursos. Além de fomentar o início da avaliação do SNPG, tinha como ênfase a introdução do princípio de planejamento estatal nas atividades de pós-graduação, com o objetivo de formar especialistas – docentes, pesquisadores e quadros técnicos para o sistema universitário, o setor público e industrial (BRASIL, 1974).

O II PNPG (1982-1985), **quinto** marco, teve como objetivo central a formação de recursos humanos para as atividades docentes, de pesquisa e técnicas visando o atendimento dos setores público e privado. A ênfase, porém, foi direcionada para a qualidade do ensino superior, sendo necessário, para isso, a institucionalização e o aperfeiçoamento da avaliação (CAPES, 1982).

Elaborado no contexto da Nova República, o III PNPG (1986-1989), considerado o **sexto** importante marco regulatório, tinha como foco a conquista da autonomia nacional, subordinando as atividades da pós-graduação ao desenvolvimento econômico do país. Seus objetivos estavam direcionados para a consolidação e a melhoria do desempenho dos cursos de PG; a institucionalização da pesquisa nas universidades para assegurar o funcionamento da PG e a; integração da PG ao setor produtivo (CAPES, 1986). Ao considerar o número de matrículas na pós-graduação entre 1978 e 1988, que engloba o contexto de execução dos primeiros três planos, o número passa de 33.631 mil para 39.892 mil, aumento de 18,62% no número de alunos (PAULINYI *et al.*, 1986, apud SCHWARTZMAN, 2001, p. 10; CAPES, 2004).

O **sétimo** marco regulatório da PG brasileira foi o IV PNPG (1990-2004). Mesmo não tendo sido oficialmente promulgado, foram realizadas várias ações pela CAPES nesse período, entre elas a mudança no sistema de avaliação dos programas; a regulamentação do mestrado profissional e a vinculação do financiamento à produtividade dos programas (SILVA, 2013), sendo a ênfase direcionada para a expansão do sistema, diversificação do modelo de PG, introdução de mudanças no processo de avaliação e inserção internacional do SNPG (CAPES, 2019). Visualiza-se o maior crescimento no número de matrículas da pós-graduação no contexto de execução desse plano, saltando de 55.134 mil em 1993 para 122.229 mil em 2003, crescimento de 121,69% (CAPES, 2004; CAPES, 2020).

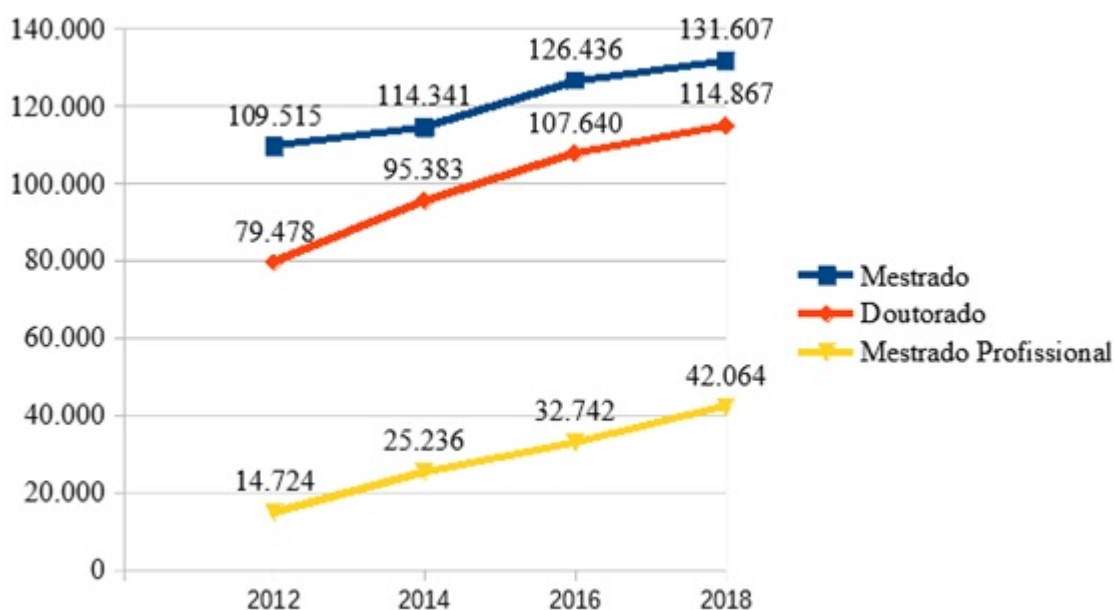
Quanto ao V PNPG (2005-2010), **oitavo** marco, apresentava como um dos seus objetivos principais a expansão do sistema de PG, demonstrando constante preocupação com o aprimoramento do processo de avaliação qualitativa da pós-graduação, com impacto social dos programas, a expansão da cooperação internacional e a redução das assimetrias regionais (CAPES, 2004).

O VI PNPG (2011- 2020), ora vigente, constitui o **nono** importante marco regulatório da PG brasileira. Estabelece novas diretrizes, estratégias e metas para a política de pós-graduação e pesquisa no Brasil, com base nos seguintes eixos: (i) a expansão do SNPG com qualidade e a atenção à redução das assimetrias; (ii) criação de uma nova agenda nacional de

pesquisa e sua associação com a pós-graduação; (iii) o aperfeiçoamento da avaliação; (iv) a multi e a interdisciplinaridade entre as principais características da pós-graduação e importantes temas da pesquisa; (v) o apoio à educação básica. Sua ênfase se concentra na agenda nacional de pesquisa, com foco em áreas como biotecnologia, fármacos, medicamentos e vacinas, materiais avançados, nanotecnologia, tecnologia da informação e da comunicação, microeletrônica, espaço, defesa e energia nuclear; internacionalização (CAPES, 2011).

Tendo em vista o contexto de execução do PNPG vigente, observa um crescimento significativo no número de programas. Em 2012 haviam 3.342 programas, número que saltou para 4.589 em 2019. Essa expansão representou, por conseguinte, aumento na quantidade de matrículas.

Gráfico 1 - Crescimento das matrículas de mestrado e de doutorado (2012 a 2018).



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da Plataforma Sucupira (Cocapes), 2020.

No ano de 2018, 131.607 mil estudantes estavam matriculados em cursos de mestrados acadêmicos no Brasil, outros 114.867 eram alunos de doutorado e 42.064 eram alunos de mestrados profissionais. Enquanto visualiza-se, em termos percentuais, um aumento de 20% no número de matrículas de mestrado acadêmico e 44% nas de doutorado, o mestrado profissional, mesmo tendo o menor quantitativo de programas e alunos, apresentou um incremento de cerca de 185% no número de matriculados entre 2012 a 2018.

Na opinião de Hostins (2006), a análise do percurso das políticas de pós-graduação no Brasil, especialmente nos seus primeiros vinte anos (1965 a 1985), permite visualizar que objetivaram principalmente a formação de docentes para atuação nas universidades e o desenvolvimento da atividade científica. Posteriormente, a partir dos anos de 1980, a avaliação do desempenho do sistema torna-se o centro das preocupações e, por fim, a ênfase recai sobre o desenvolvimento da pesquisa na universidade e o estreitamento das relações entre ciência, tecnologia e o setor produtivo.

A título de conclusão pode-se afirmar que os nove marcos regulatórios acima descritos, cada uma a seu modo, contribuíram para delinear o que hoje denominamos de Sistema Nacional de Pós-Graduação. O sistema brasileiro é *sui generis* em termos

internacionais em virtude de suas características e dimensões, cabendo destaque para a existência de um modelo único e integrado de avaliação. Todos os cursos, independentemente do segmento institucional (público ou privado) ou região são avaliados a partir dos mesmos critérios e no bojo de um mesmo calendário definido anualmente. Além disso, as instituições não dispõem de autonomia para criar programas pós-graduação. Elas precisam submeter suas propostas e aguardar os devidos pareceres da CAPES e do Conselho Nacional de Educação. A avaliação periódica pode ser considerada a espinha dorsal da qualidade do SNPG. O sistema forma hoje, anualmente, cerca de 23.000 doutores e 57.000 mestres, índices que atendem as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Cabe destacar, por fim, a estreita conexão entre pesquisa e pós-graduação no Brasil. A PG é responsável pela quase totalidade da pesquisa desenvolvida no país. Episódios recentes no Brasil e no mundo no campo da saúde pública, especialmente o surgimento da COVID-19, demonstram a presença e a qualidade da pesquisa brasileira, sobretudo nas fundações, institutos e universidades públicas. A quase totalidade dos jovens pesquisadores brasileiros são formados nos programas de pós-graduação.

PALAVRAS-CHAVE: Pós-Graduação. Expansão. Marcos regulatórios.

REFERÊNCIAS

BALBACHEVCKI, E. A Pós-Graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). **Os desafios da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 276-304.

BITTAR, M. O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23, 2000, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1146/1141>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 - LDB 1961**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. **Plano Nacional de Pós-Graduação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1974. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2019.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Parecer CFE nº 977 de 03 dezembro de 1965**. Brasília, DF: Capes, 1965. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/Parecer-977-1965.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. **Plano Nacional de Pós-Graduação 1982-1985**. Brasília, DF: Capes, 1982. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 05 fev. 2020.

_____. **Plano Nacional de Pós-Graduação 1986-1989**. Brasília, DF: Capes, 1986. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010**. Brasília, DF: Capes, 2004. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020**. Brasília, DF: Capes, 2011. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. GeoCapes. **Indicadores: Concessão de bolsas de pós-graduação da Capes no Brasil. Dados 2018. Visão analítica**. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Capes história e missão**. 2019. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/historia-e-missao>. Acesso em: 18 nov. 2019

_____. **Plataforma Sucupira**. 2020. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan/jun. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10315>. Acesso em: 16 out. 2019.

MARCHELLI, P. S. Formação de doutores no Brasil e no mundo: algumas comparações. **RBPG**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 7-29, mar. 2005.

MARTINS, C. B. As origens da pós-graduação nacional (1960- 1980). **Revista Brasileira de Sociologia**. Belo Horizonte, v. 06, n. 13, mai./ago 2018. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/374>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MEC/INEP/DEAES. **Educação Superior Brasileira 1991-2004**: Santa Catarina. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484109/Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+Brasil+2004+Santa+Catarina/3452532f-b2fd-4a10-8766-fdd62e96ac5c?version=1.2>. Acesso em: 04 jan. 2020.

SCHWARTZMAN, S. **Um espaço para ciência**: a formação da comunidade científica no Brasil. Brasília: MCT, 2001. 276 p.

SEVERINO, A. J. A pós-graduação em educação no Brasil: caminhos percorridos e horizontes a explorar. **Educação e Linguagem**. São Paulo, v. 12, n. 20, p. 273-293, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/EL/article/view/1007>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SILVA, R. H. **Tendências Teórico-Filosóficas das Teses em Educação Especial desenvolvidas nos Cursos de Doutorado em Educação e Educação Física do Estado de São Paulo (1985- 2009)**. 2013, 390p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 2013. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/250799/1/Silva_RegisHenriquedosReis. Acesso em: 28 out. 2019.

