

**O PROEX/CAPES como política pública brasileira de pós-graduação**

The PROEX / CAPES as brazilian public postgraduation policy

Daniela Côco<sup>1</sup>

Livio Amaral<sup>2</sup>

**Resumo**

O artigo focaliza discussões sobre políticas públicas no âmbito da pós-graduação no Brasil. Para isso, privilegia análises sobre o Programa de Excelência Acadêmica – PROEX, desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Nesse contexto, descreve-se a política pública PROEX, evidenciando o movimento de produção dos textos regulatórios e suas transformações ao longo de sua existência, analisa-se os dados de investimentos globais e os voltados para as áreas de Educação e Ensino. Por meio de pesquisa documental e dos postulados da abordagem do ciclo de políticas, buscou-se analisar as contribuições do PROEX para o fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação – PPGs considerados pela avaliação da CAPES na categoria de excelência. Conclui-se que o PROEX oferece contribuições importantes para a pós-graduação brasileira em termos de financiamento, especialmente, por possibilitar um espaço de certa flexibilidade para a atuação criativa dos atores sociais envolvidos na gestão. A descrição dos dados sinaliza a relevância de políticas públicas de longo prazo e a necessidade de acompanhamento e compreensão

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências Química da Vida e Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018 - Atual). Analista em Ciência e Tecnologia do Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2015 - Atual). E-mail: danielacocobqi@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Física (1982) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorados em Paris (1983-1985) e Amsterdam (1992). Desde 1998 é Professor Titular do Departamento de Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: amaral@if.ufrgs.br.

das repercussões geradas no processo e movimento de implementação das políticas.

**Palavras-chave:** Educação. PROEX. Avaliação da Pós-graduação. Política Pública.

### **Abstract**

The article focuses on discussions about public policies in the scope of postgraduate studies in Brazil. To this end, it favors analysis of the Academic Excellence Program (PROEX) developed by the CAPES. In this context, the public policy PROEX is described, showing the movement of production of regulatory texts and their transformations throughout its existence, the data of global investments and those focused on the areas of Education and Teaching are analyzed. Through documentary research and the postulates of approaching the policy cycle, we seek to analyze the contributions of PROEX to the strengthening of PPGs considered by CAPES 'evaluation in the category of excellence. It is concluded that PROEX offers important contributions to the Brazilian postgraduate in terms of financing, especially because it allows a space of certain flexibility for the creative performance of the social actors involved in the management. The description of the data indicates the relevance of long-term public policies and the need to monitor and understand the repercussions generated in the process and movement of implementing policies.

**Keywords:** Education. PROEX. Postgraduate Evaluation. Public Policy.

### **Introdução**

O campo das políticas públicas como área de conhecimento apresenta diferentes enfoques e objetos de investigação, dada a sua natureza multifacetada. De modo geral, entende-se que a produção e o desenvolvimento de uma política pública, no contexto do conceito de Estado democrático, deve atender às complexas necessidades sociais. Nesse sentido, as políticas públicas constituem formas de materialização da presença do Estado na vida cotidiana dos cidadãos. Ainda pode ser entendida como o governo em ação,

*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 792 a 815, 2021*

ISSN 2177-7691

que a partir da escuta das demandas coletivas, propõe metas, sistematiza planos, programas, projetos, normativas dentre outras estratégias para buscar possíveis soluções diante dos problemas apresentados. Nesse universo, as políticas públicas produzem discursos sobre a realidade e seus desafios.

Destacamos que o processo de produção e desenvolvimento das políticas públicas não é algo simples, linear, sem contradições, conflitos e debates. Implica considerar diferentes fatores, como atuação de grupos de interesse, de atores sociais da classe política, da comunidade civil, de agências e organismos internacionais, de grupos econômicos, da mídia, além de órgãos, agentes institucionais do governo e disponibilidade de recursos. Por isso, investigar uma determinada política pública exige atenção para esse campo de forças variadas e suas influências.

Em termos de análises desse processo de produção das políticas públicas, Souza (2006) traça um panorama com diferentes opções teóricas, em que podemos destacar o aporte do ciclo de políticas. Nessa vertente, ocorre a defesa de que uma política pública compreende diferentes etapas que vai desde fatores que levam uma questão a entrar na agenda de problemas que merecem ser tratados na esfera das políticas públicas, passando pela elaboração do seu respectivo texto formal com objetivos, regras e metas, para então chegar ao processo de apropriação da política pelos atores do contexto da prática, sendo necessário compreender os seus resultados e efeitos em termos de promover melhores condições sociais. Em cada estágio apresenta uma dinamicidade própria e produz informações e dados que alimentam ou se relacionam com as demais etapas. Assim, as diferentes etapas de produção de uma política pública estão em conexão e evidenciam uma processualidade dialógica.

Situadas essas considerações sobre o campo das políticas públicas, neste artigo dedicamos atenção à análise de um programa no campo da educação, mais especificamente no âmbito do Sistema Nacional de Pós-Graduação – SNPG, o Programa de Excelência Acadêmica – PROEX. O

crescente número, nos últimos anos, de Programas Pós-Graduação – PPGs acadêmicos e profissionais ampliou significativamente o SNPG no país. Nesse movimento, ocorreu expressiva atuação das instituições de ensino superior públicas e não públicas o que, por via de consequência, gerou demandas por novas políticas públicas de apoio aos PPGs. Historicamente, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES tem figurado como principal agência governamental no fomento à pós-graduação, contribuindo para a formação de recursos humanos de alto nível, custeio para os programas e qualificação da produção científica do SNPG.

Dentre as ações mais contemporâneas da CAPES destacamos, aqui, o PROEX, criado em 2004 na gestão do Professor Jorge Almeida Guimarães, então Presidente do órgão. No seu lançamento, o objetivo definido no PROEX era atender às necessidades dos PPGs avaliados com notas 6 ou 7, considerados de excelência, visando manter os padrões de qualidade. O programa propunha um tratamento diferenciado a esse grupo de PPGs que receberiam recursos suplementares e poderiam decidir, autonomamente, como e em que aplicaríamos as verbas. Ao longo dos anos novas normativas foram estabelecidas, alterando as formas de concessão de bolsas e recursos.

Partindo da premissa – amplamente reconhecida pela comunidade do SNPG – de que o PROEX é uma consistente e relevante política pública, este artigo tem como objetivo descrever o programa e proceder análise sobre suas contribuições no cenário dos PPGs da Área de Educação e Ensino. Para isso, faremos uma breve explanação sobre o processo de avaliação dos PPGs conduzido pela CAPES, seguida da contextualização do PROEX, apresentando seus textos formais, sua operacionalização e os dados de investimentos. Por fim, detalhamos os dados relativos às áreas de Educação e Ensino e sua participação no PROEX.

Alimentamos a expectativa de que a produção desse artigo possa contribuir para o adensamento de análises sobre resultados e alcance do programa analisado, uma vez que ele ainda é pouco discutido no cenário das produções acadêmicas. Em revisão preliminar de literatura no banco de pesquisa de Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, na data de

27/3/2021, o descritor PROEX retornou 52 resultados, sendo apenas dois relacionados ao Programa de Excelência Acadêmica da CAPES. Uma dissertação propondo avaliar a eficiência dos PPGs brasileiros na área de economia, contemplados com PROEX e PROAP (FALQUETTO, 2017) e outra avaliando as estratégias de gestão dos programas de pós-graduação da Área das Ciências Biológicas II que aderiram ao PROEX (CORRÊA, 2014). Com isso, fica evidenciada uma certa carência de estudos sobre essa temática.

## **1 Referencial teórico**

Para este estudo, sistematizamos as análises a partir da abordagem do ciclo de políticas públicas formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores. Mainardes (2006) ressalta que as pesquisas baseadas na abordagem do ciclo de políticas públicas permitem o estudo de programas e políticas educacionais da concepção ao desenvolvimento sendo um importante referencial analítico.

Essa abordagem propõe o desenvolvimento das políticas como um ciclo contínuo com enfoque em cinco contextos: influência, produção do texto, prática, resultados e estratégias políticas. O contexto de influência considera que as discussões e os embates entre diferentes grupos de interesse repercutem no desenvolvimento das políticas públicas educacionais e conseqüentemente na definição de seus conceitos iniciais (MAINARDES, 2006). No contexto de influência da Política Brasileira de Pós-Graduação podemos citar diferentes agentes como o Ministério da Educação – MEC, a CAPES, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, os pró-reitores de pós-graduação e pesquisa, os coordenadores de programas de pós-graduação, entre outros.

O contexto de produção de texto é associado ao contexto anterior de influência. No contexto de produção de texto, os documentos sobre a política pública são elaborados, trazendo para o conhecimento do público geral os conceitos determinados no contexto de influência. Uma vez que no contexto de influência ocorrem controvérsias entre diferentes grupos de interesse, é

possível encontrar documentos oficiais não coesos e por vezes contraditórios (MAINARDES, 2006).

O terceiro, contexto da prática, refere-se ao cenário de implementação da política pública pelos atores educacionais. Os profissionais envolvidos no contexto da prática interpretam os documentos oficiais de acordo com suas vivências e experiências prévias. As diferentes interpretações do texto político podem ocasionar alterações nos objetivos e conceitos iniciais da política (MAINARDES, 2006). No âmbito da Política Brasileira de Pós-Graduação, os pró-reitores de pós-graduação e pesquisa, os coordenadores e docentes de programas de pós-graduação são importantes agentes envolvidos no processo de produção de políticas públicas direcionadas para o setor.

O contexto dos resultados ou efeitos analisa, após implementação, as consequências e os impactos da política pública. Ball propõe, para esse contexto, dois níveis: efeitos de primeira ordem e de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem são observados em curto ou médio prazo e são relativos às mudanças imediatas, como, por exemplo, a percepção pela comunidade de melhoria na estrutura de escolas que recebem recursos de políticas públicas com objetivo de suporte e infraestrutura. Os efeitos de segunda ordem são notados com o tempo e estão relacionados “ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social” (MAINARDES, 2006, p. 55).

O último contexto da estratégia política elabora novas ações para o desenvolvimento da política pública, diante das observações dos resultados e impactos da implementação da política analisados no contexto dos resultados ou efeitos, buscando solucionar ou mitigar as desigualdades identificadas. A abordagem do ciclo de políticas é formada por vários elementos e aspectos associados, necessitando de reflexões sobre diferentes perspectivas que contribuem para a análise de políticas públicas (MAINARDES, 2006).

Neste artigo contemplamos a análise de elementos da política PROEX principalmente em três contextos: produção do texto, prática e resultados. No contexto de resultados trataremos apenas dos efeitos de primeira ordem, relacionados às entradas e saídas de programas de pós-graduação no PROEX,

face às injunções da Política de Avaliação da CAPES e os investimentos despendidos.

## **2 Procedimentos metodológicos**

Na metodologia, adotamos uma combinação dos elementos oriundos de métodos qualitativo e quantitativo. Esses métodos não se opõem, e sim se complementam no intuito de evidenciar dados mais detalhados de determinado fenômeno ou realidade social (LANDIM *et al.*, 2006).

Como mencionado, as análises foram guiadas pelos conceitos estabelecidos por Stephen Ball delimitados na abordagem do ciclo de políticas. Nesse sentido, para a análise dos textos formais que regulamentaram o PROEX, considerando o contexto de produção de textos, coletamos os textos disponíveis na página do programa no *site* institucional da CAPES, adotando a técnica de análise documental. Essa técnica é relevante, por ser comumente utilizada na verificação e no acesso a fontes de informação, voltada a desenvolver novos conhecimentos, gerar diferentes formas de compreender os fenômenos e suas origens (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009). Em relação ao contexto da prática, evidenciamos aspectos da operacionalização do repasse dos recursos PROEX e suas alterações.

Para o exame dos investimentos realizados pela política pública PROEX no fomento à pós-graduação, no contexto dos resultados, coletamos os dados relativos à concessão de bolsas no Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES – GEOCAPES, que é um instrumento de acesso público onde a CAPES disponibiliza as informações sobre as bolsas concedidas por seus programas (CAPES, 2020). Os dados relativos aos recursos despendidos em custeio e capital foram solicitados à Diretoria de Programas e Bolsas no País – DPB da CAPES que os forneceu no período compreendido entre 2013 a 2020.

A delimitação desses procedimentos metodológicos possibilita a exposição de um conjunto de dados sobre o PROEX. Para isso, iniciamos com uma breve explanação sobre o processo de avaliação dos PPGs conduzido pela CAPES, de modo a evidenciar suas vinculações e pertencimentos na política

de avaliação da pós-graduação brasileira, e em seguida analisamos dados específicos apreendidos de diferentes fontes.

### **3 Avaliação da pós-graduação brasileira**

Para abordar elementos do PROEX é necessário esboçar considerações sobre a avaliação dos PPGs, que é executada regularmente pela CAPES. É importante situar que a CAPES realiza dois tipos de avaliação: a Avaliação das Propostas de Cursos Novos – APCN e a avaliação periódica de permanência dos programas regulares. Para a implantação de um novo curso de pós-graduação, as instituições de ensino superior submetem propostas ao processo de APCN, que possui várias fases. Após investigações técnicas e administrativas o novo curso recebe o *status* de “aprovado” ou “não aprovado”. A APCN é a primeira certificação da qualidade da pós-graduação brasileira (CAPES, 2021).

A avaliação de permanência é realizada periodicamente para todos os cursos de mestrado e doutorado em andamento, com o objetivo de garantir a melhoria contínua da qualidade. A periodicidade da avaliação de permanência foi inicialmente de 3 em 3 anos (trienal) até o ano de 2014, quando o Conselho Superior da CAPES, decidiu que a avaliação passaria a ser de 4 em 4 anos (quadrienal), periodicidade atual. Na avaliação de permanência, os programas de pós-graduação fornecem informações relacionadas ao desempenho do programa e estas são avaliadas por comissões formadas por profissionais de reconhecida competência técnica e científica, que analisam a evolução dos programas. Após todo o processo de avaliação, que envolve diversas etapas, os programas recebem notas que variam de 1 a 7. As notas 6 e 7 são destinadas, exclusivamente, aos PPGs com oferta de doutorado e correspondem a PPGs com alto padrão internacional de desempenho, considerados referências para as áreas; a nota 5 corresponde à nota máxima admitida para PPGs que ofertam apenas o nível de mestrado e a nota 3 corresponde ao padrão mínimo de qualidade estabelecido para a pós-graduação *strictu sensu*. Programas com notas muito baixas são desativados

e programas com notas superiores têm tratamento distintivo, sobretudo em relação ao fomento (CAPES, 2021).

## **4 Contextualização do PROEX**

### **4.1 Textos Formais**

O PROEX pode ser analisado com base em sua conceituação, normas operacionais e, especialmente, em alterações processadas ao longo do tempo. Como fontes de análise, selecionamos seus textos formais da CAPES: i) Documento Básico de Orientações do Programa de Excelência Acadêmica; ii) Portaria CAPES n.º 34, de 30 de maio de 2006; iii) Portaria CAPES n.º 102, de 12 de agosto de 2015 e iv) Portaria CAPES n.º 227, de 27 de novembro de 2017.

No ano de seu lançamento, em 2004, as normas operacionais do PROEX foram descritas no Documento Básico de Orientações do Programa de Excelência Acadêmica, vigendo até 2006. Entre as normas detalhadas no documento destacamos:

- objetivo do programa - apoio aos PPGs com nota na avaliação 6 ou 7 para manutenção do padrão de qualidade;
- exigência do PPG ter duas avaliações consecutivas com notas 6 ou 7 para ingresso;
- abrangência do PROEX limitada a até 7% do total de PPGs reconhecidos pela CAPES;
- execução dos recursos obrigatoriamente pactuada por um plano de metas acadêmicas;
- exigência da formação de uma Comissão de Gestão (CG/PROEX), composta por um mínimo de três membros (coordenador do PPG, representantes docente e discente, eleitos por seus pares), para a gestão colegiada dos recursos pelo PPG.

No ano de 2006, foi aprovado de fato o regulamento do PROEX com a publicação da Portaria CAPES n.º 34, de 30 de maio de 2006. Em relação ao Documento Básico de Orientações, o regulamento do PROEX trouxe as seguintes inovações:

- pormenorizou as normas operacionais e de execução de recursos;
- descreveu informações sobre a concessão de bolsas, seu gerenciamento, orientações e obrigações aos bolsistas;
- definiu novas atribuições à CG/PROEX, relacionadas à seleção dos bolsistas e ao cumprimento das regras institucionais;
- determinou a obrigatoriedade dos PPGs destinarem 50% dos recursos de custeio fornecidos para o pagamento de bolsas de estudo;
- detalhou a relação de itens financiáveis pelos recursos de custeio concedidos, na qual destacamos a permissão de financiamento da ida de professores para eventos no exterior, de mestrandos para eventos no país, de doutorandos para eventos no país e exterior, ambos com apresentação de trabalho.

No ano de 2015, o regulamento do PROEX foi atualizado com a publicação da Portaria n.º 102, de 12 de agosto de 2015. As mudanças mais significativas foram:

- revogação da limitação da abrangência do PROEX a até 7% do total dos PPGs reconhecidos;
- alteração da regra de ingresso para apenas uma avaliação com nota 6 ou 7;
- acréscimo da permissão de financiamento de professores para ida a eventos no país, de mestrandos a eventos no exterior e retirada da obrigação de apresentação de trabalho.

No ano de 2017, o regulamento do PROEX recebeu novas atualizações com a publicação da Portaria CAPES n.º 227, de 27 de novembro de 2017. Uma das principais mudanças geradas foi:

- supressão da obrigação dos PPGs de instituírem um plano de metas acadêmicas que direcionasse os termos de concessão.

Assim, no âmbito da produção do texto do PROEX, podemos notar um movimento de ajustes no curso das ações, implicados com sua operacionalização. Essas alterações no texto legal sintetizam processos de intercâmbios de ideias, em que sujeitos envolvidos com a política realizam interpretação e tradução do texto legal. Nesse processo, elaboram novos enunciados e exercem influências sobre o texto da política, podendo induzir pressões para ajustes e mudanças. Assim, podemos inferir que as políticas são encenadas, e não simplesmente implementadas (BOWE *et al.*, 1992). Os atores envolvidos assumem um lugar ativo, crítico, propositivo e interagem com as instâncias gestoras, governamentais, como podemos entender a partir dos dados do PROEX.

#### **4.2 Operacionalização**

A operacionalização dos recursos concedidos também sofreu adequações ao longo do tempo. Inicialmente, o modo de repasse dos recursos aos PPGs era efetivado por meio de uma conta pesquisador, gerenciada pelo coordenador do programa de pós-graduação. Tal condição era diferenciada em relação aos demais programas da CAPES, onde os recursos eram repassados às instituições que definiam a alocação nos programas de pós-graduação.

Nos primeiros anos de execução era informado aos PPGs o montante total de recursos a ser disponibilizado, anualmente, e eles decidiam mês a mês quanto deveria ser alocado em bolsas e quanto em custeio. No ano de 2015, a CAPES foi afetada pelo ajuste fiscal implementado pelo governo federal, impactando financeiramente o PROEX. Nesse ano, os programas de pós-graduação foram informados da redução no repasse dos recursos inicialmente previstos, influenciando no planejamento de alocação.

Nos anos subsequentes, a operacionalização foi alterada e os PPGs passaram a ser informados anualmente do número de bolsas e valores de recursos de custeio disponibilizados separadamente.

Com isso, assinalamos que o contexto da prática (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994) do PROEX, marcado com determinadas estratégias de operacionalização, precisa ser associado aos dados que são apurados.

### 4.3 PROEX: Dados Gerais Quantitativos

A Tabela 1 detalha as entradas e saídas no PROEX de PPGs ao longo dos anos.

**Tabela 1** – Ingresso e saída de PPGs

<b>Ano de ingresso ou saída</b>	<b>N° de PPGs participantes</b>	<b>N° de PPGs ingressantes</b>	<b>N° de PPGs que saíram</b>
2004	149	149	0
2005	127	0	22
2008	177	65	15
2011	216	49	10
2014	287	83	12
2015	413	126	0
2018	496	124	41
2019	490	4	10

Fonte: Elaborada a partir de dados do GEOCAPES, 2020

Quando da implementação do PROEX foram consideradas as notas atribuídas aos PPGs nas avaliações Trienal 1998 e 2001, verificando 149 PPGs com duas avaliações notas 6 e 7 aptos a serem beneficiários. No ano seguinte, 2005, foi finalizado o resultado da avaliação trienal 2004, verificando que 22 PPGs decaíram de nota e tiveram que deixar o programa. Nos anos de 2015 e 2018 houve um acréscimo considerável de PPGs<sup>3</sup>, que pode ser entendido como resultado da alteração da norma do regulamento que flexibilizou a regra de entrada. Os ingressos e saídas no ano de 2019 foram devidos ao julgamento de recursos interpostos ao resultado da avaliação quadrienal de 2017.

Na Tabela 2, apresentamos os PPGs beneficiários do PROEX divididos por grande área de avaliação da CAPES, comparando com o total de PPGs passíveis de fomento no ano de 2019.

<sup>3</sup> Os anos de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2018 foram os anos seguintes às avaliações CAPES, havendo entradas e saídas de PPGs no PROEX conforme as novas notas atribuídas.

**Tabela 2** – N° PPGs no PROEX / N° Total de PPGs por Grande Área

<b>Ano 2019</b>			
<b>Grande Área de Avaliação</b>	<b>PPGs no PROEX</b>	<b>%</b>	<b>Total de PPGs</b>
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	57	14	398
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	71	23	307
CIÊNCIAS DA SAÚDE	80	14	554
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	65	19	336
CIÊNCIAS HUMANAS	60	11	542
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	45	10	442
ENGENHARIAS	52	14	362
LINGÜÍSTICA, LETRAS E ARTES	26	13	201
MULTIDISCIPLINAR	34	6	566
<b>Total Geral</b>	<b>490</b>	<b>13</b>	<b>3708</b>

Fonte: Elaborada a partir de dados do GEOCAPES, 2020.

Constata-se que o PROEX atende programas de todas as 9 grandes áreas. As áreas com maior presença são as grandes áreas de Ciências da Saúde e Ciências Biológicas, respectivamente. A grande área Ciência Humanas que abarca área de Educação, ocupa a quarta posição enquanto a área Multidisciplinar que contempla a área de Ensino ocupa a oitava posição. No ano de 2019, o PROEX fomentou 13% do total de programas passíveis de receber recursos evidenciando sua importância.

Seguimos analisando os dados relacionados ao fomento. A Tabela 3 mostra a média de bolsas concedidas no PROEX aos programas por grande área considerando os dados disponíveis no GEOCAPES (período 2004 a 2019).

**Tabela 3** – Média de bolsas concedidas no PROEX

<b>MÉDIA DE BOLSAS</b>		
<b>GRANDE ÁREA</b>	<b>M</b>	<b>D</b>
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	432	632
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	545	880
CIÊNCIAS DA SAÚDE	425	671
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	785	1077
CIÊNCIAS HUMANAS	480	721

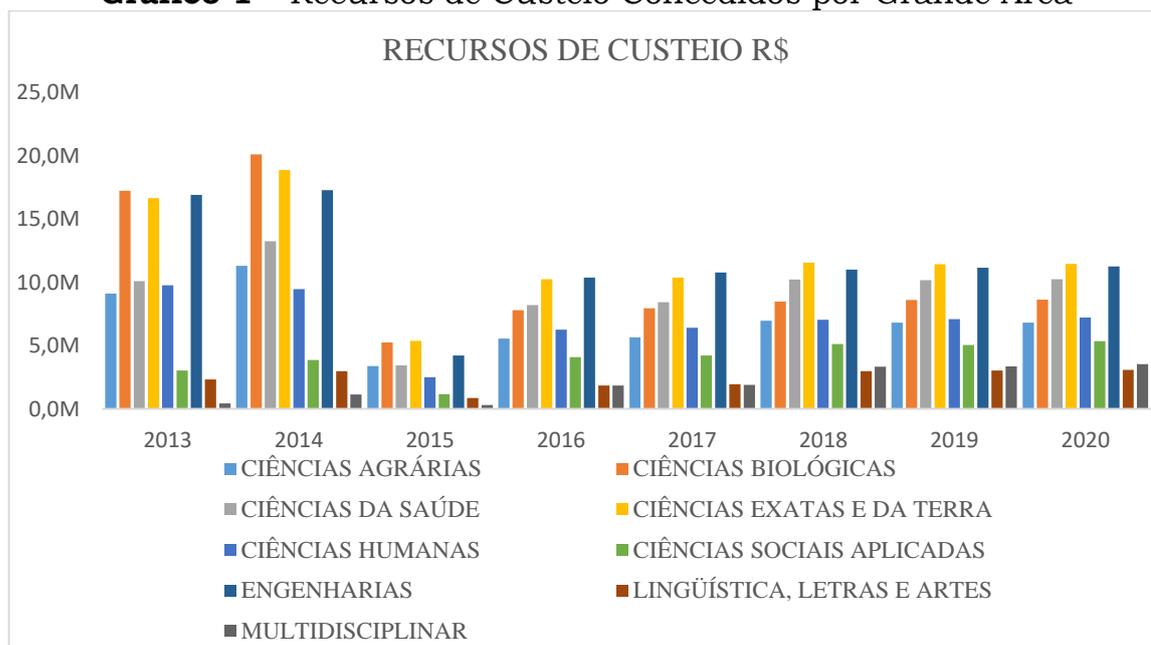
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	276	296
ENGENHARIAS	933	760
LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES	187	218
MULTIDISCIPLINAR	204	352

Fonte: Elaborada a partir de dados do GEOCAPES, 2020.

Verifica-se que, na maioria das grandes áreas, a concessão de bolsas de doutorado é maior que a de mestrado. A grande área Engenharias possui a maior média de bolsas de mestrado, enquanto a área Ciências Exatas e da Terra possui a maior média no doutorado.

No Gráfico 1, evidenciamos os valores de recursos para custeio das atividades concedidos no âmbito do PROEX aos PPGs, divididos por grande área, no período de 2013 a 2020.

**Gráfico 1** – Recursos de Custeio Concedidos por Grande Área

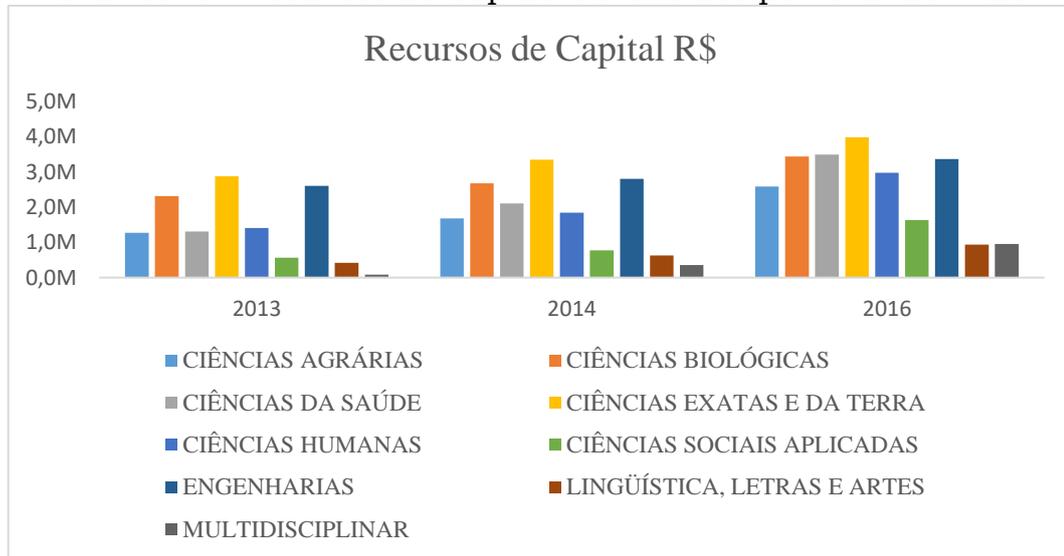


Fonte: Elaborado a partir de dados cedido pela DPB/CAPES

Observa-se que os anos de 2013 e 2014 foram os de maior aporte de recursos financeiros, enquanto o de 2015 com o menor, consequência do ajuste fiscal efetuado pelo governo federal. Nos anos de 2016 a 2020, os valores concedidos foram similares. Nota-se que as grandes áreas de Engenharias, Ciências Biológicas e Ciências Exatas e da Terra receberam os maiores montantes de recursos ao longo do tempo.

No Gráfico 2, detalhamos os valores de recursos para capital concedidos no âmbito do PROEX aos PPGs, divididos por grande área, no período de 2013 a 2020.

**Gráfico 2** – Recursos de Capital Concedidos por Grande Área



Fonte: Elaborado a partir de dados cedido pela DPB/CAPES

Semelhante à distribuição dos recursos de custeio, as grandes áreas Engenharias, Ciências Biológicas e Ciências Exatas e da Terra receberam os maiores valores de recursos de capital ao longo do tempo. Evidencia-se que no período analisado foram disponibilizados recursos de capital somente nos anos de 2013, 2014 e 2016. Devido aos desafios orçamentários, essas verbas foram suprimidas, revelando assim um recuo nas possibilidades de financiamento dos PPGs. Assim, os PPGs que integraram o PROEX a partir de 2018 não tiveram acesso a esse tipo de recurso.

Situados esses dados sobre as normativas, operacionalização e abrangência, a seguir buscamos detalhar dados sobre as áreas de avaliação Educação e Ensino. Ressalta-se que os PPGs dessas áreas, em particular, têm uma característica específica, seus públicos-alvo são formados em maioria por professores em efetivo exercício. Assim, adotamos o recorte das áreas de Educação e Ensino dentro do PROEX, considerando a importância da atuação

desses PPGs na qualificação dos processos formativos seja de estudantes recém-formados ou de professores em atuação nas redes de ensino.

## 5 Áreas de avaliação educação e ensino

Ao refinarmos a busca de dados, considerando as áreas de avaliação Educação e Ensino, encontramos que no ano de 2019 havia 128 PPGs passíveis de receber fomento da área de Educação e 85 PPGs da área de Ensino (Tabela 4).

**Tabela 4** – Áreas de Educação e Ensino

<b>Ano 2019</b>			
<b>Área de Avaliação</b>	<b>PPGs no PROEX</b>	<b>%</b>	<b>Total de PPGs</b>
EDUCAÇÃO	10	8	128
ENSINO	6	7	85
<b>Total Geral</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>213</b>

Fonte: Elaborada a partir de dados do GEOCAPES, 2020.

Desse quantitativo geral de PPGs, dez da área de educação e seis da área de ensino marcam presença no PROEX no ano de 2019, representando 8% e 7% dos PPGs financiáveis, respectivamente.

Na Tabela 5, detalhamos os PPGs das áreas participantes do PROEX ao longo do tempo, seus anos de ingresso e saída e a média de bolsas concedidas no período.

**Tabela 5** – Áreas de Educação e Ensino no PROEX

PPGs no PROEX da Área de Educação					Média de Bolsas	
Região	IES	Programa	Ingresso	Saída	M	D
SUDESTE	UFF	EDUCAÇÃO	2004	2005	15	11
SUDESTE	PUC-RIO	EDUCAÇÃO	2004		11	21
SUDESTE	USP	EDUCAÇÃO	2004; 2014	2008; 2018	22	30
SUDESTE	UERJ	EDUCAÇÃO	2008		1	12
SUL	UNISINOS	EDUCAÇÃO	2008		7	12
SUDESTE	UFMG	EDUCAÇÃO	2011		33	61
SUL	PUC/RS	EDUCAÇÃO	2014		22	40
SUDESTE	UFSCAR	EDUCAÇÃO ESPECIAL (EDUCAÇÃO DO INDIVÍDUO ESPECIAL)	2014		17	22
SUDESTE	PUC/SP	EDUCAÇÃO (PSICOLOGIA DA EDUCAÇÃO)	2015	2018	31	32
SUL	UFRGS	EDUCAÇÃO	2015		34	49
SUL	UFPR	EDUCAÇÃO	2018		54	48
SUDESTE	UFRJ	EDUCAÇÃO	2018		17	19
SUDESTE	UNESP-MAR	EDUCAÇÃO	2018		11	26
<b>Total</b>					<b>275</b>	<b>381</b>
PPGs no PROEX da Área de Ensino					Média de Bolsas	
Região	IES	Programa	Ingresso	Saída	M	D
SUL	UEL	ENSINO DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO MATEMÁTICA	2015		22	19
SUL	UFSC	EDUCAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	2015		27	20
SUDESTE	UNESP-RC	EDUCAÇÃO MATEMÁTICA	2015		8	20
SUDESTE	UNESP/BAU	EDUCAÇÃO PARA A CIÊNCIA	2015	2019	19	17
SUDESTE	UFRJ	EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS E SAÚDE	2018		10	13
SUDESTE	FIOCRUZ	ENSINO EM BIOCIÊNCIAS E SAÚDE	2018		13	11
SUL	UFRGS	ENSINO DE FÍSICA	2019		5	7
<b>Total</b>					<b>103</b>	<b>106</b>

Fonte: Elaborada a partir de dados do GEOCAPES, 2020.

Observa-se que a área de Educação marca presença no PROEX desde o lançamento do Programa, em 2004. Destacamos o PPG em Educação da PUC-RIO que ingressou nesse ano e conseguiu manter seu nível de excelência e sua posição como beneficiário do PROEX. Nota-se que a área vem se desenvolvendo e incorporando novos PPGs no PROEX a cada nova avaliação da CAPES.

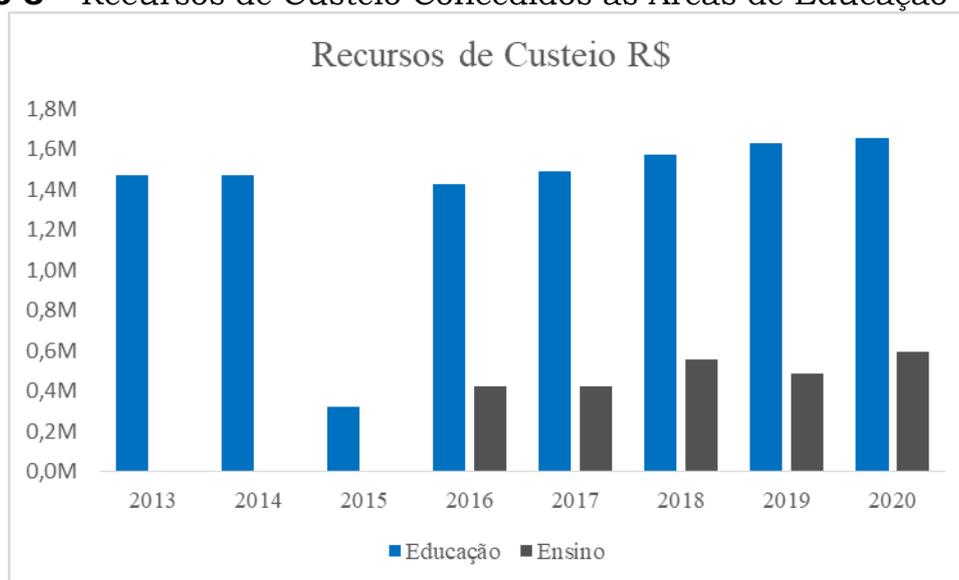
A área de Ensino ganhou espaço no PROEX quando foram incorporados quatro PPGs no ano de 2015, dois em 2018 e um em 2019. Considerando o ano de ingresso, pode-se inferir que as alterações realizadas no regulamento para admitir os programas com apenas uma avaliação com nota 6 ou 7 permitiu que mais PPGs pudessem acessar o PROEX, como ocorreu na área de Ensino. Contudo, verifica-se, em ambas as áreas, uma concentração de programas localizados nas regiões Sudeste e Sul indicando assimetrias entre as regiões. Assimetrias que podem ser notadas também dentro das próprias regiões, pois na região Sudeste, a maioria dos programas com a nota exigida estão localizados nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Explorando os dados referentes a investimentos com foco na concessão de bolsas, na Tabela 5, apreendemos que o PROEX financiou um conjunto expressivo de bolsas. Na área de Educação, os dados mostram no geral um quantitativo médio de bolsas de doutorado maior que de mestrado. Na área de

Ensino, os quantitativos de bolsas de mestrado e doutorado são similares, com poucas variações. Ressalta-se que os recursos destinados às bolsas constituíram fontes importantes para o desenvolvimento das pesquisas, especialmente, porque viabilizam a atuação dos pós-graduandos de forma exclusiva. Outro fator de destaque é que os PPGs podem realizar a seleção dos bolsistas conforme critérios próprios e prioridades do programa. Nesse aspecto recuperamos novamente a ideia de atuação dos sujeitos envolvidos na política, conforme indicado no contexto de influência e prática do ciclo de políticas públicas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994).

Seguindo com a análise dos investimentos em recursos para custeio das atividades concedidos pelo PROEX, o Gráfico 3 mostra as informações relacionadas às áreas de Educação e Ensino no período de 2013 a 2020.

**Gráfico 3** – Recursos de Custeio Concedidos as Áreas de Educação e Ensino



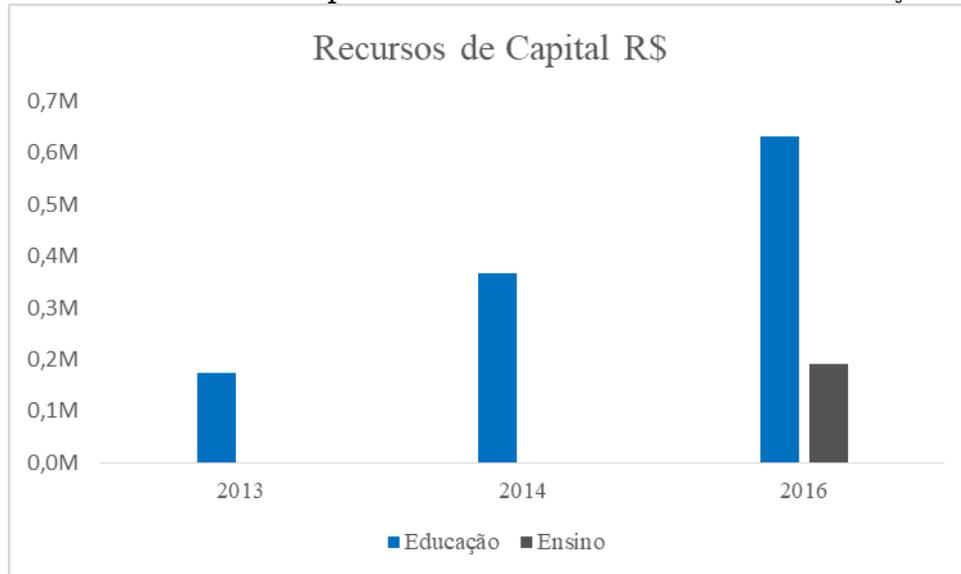
Fonte: Elaborado a partir de dados cedido pela DPB/CAPES

A área de Educação, mais antiga no PROEX, recebeu um aporte de recursos maior comparado à área de Ensino. Nos anos posteriores a 2015, verifica-se um aumento crescente de recursos para área que tem relação com a incorporação de novos programas. A área de Ensino, por ser recente, iniciou o recebimento de recursos de custeio pelo PROEX no ano de 2016. Nos anos de 2016 e 2017, os valores repassados foram idênticos, sendo o ano de 2018

o que aportou o maior quantitativo de recursos, devido a entrada de novos PPGs.

Por fim, o Gráfico 4 detalha o investimento em recursos de capital nas áreas de Educação e Ensino no período de 2013 a 2020.

**Gráfico 4** – Recursos de Capital Concedidos às Áreas de Educação e Ensino



Fonte: Elaborado a partir de dados cedido pela DPB/CAPES

A área de Educação, por ter presença no PROEX desde 2004, recebeu recursos de capital em todos os anos disponibilizados. Porém, a área de Ensino por ter ingressado no ano de 2015, só recebeu recursos de capital no ano de 2016. Nenhum PPG que ingressou após 2016 até o momento recebeu aportes nesta rubrica.

Na análise das áreas da educação e do ensino verificamos comunicabilidade entre as políticas públicas no contexto da prática do PROEX, considerando os propósitos de manutenção da excelência dos programas de pós-graduação e de contribuir na formação de quadros funcionais, notadamente, para o campo da educação.

## 6 Resultados e discussões

Conforme abordagem do ciclo de políticas explorar os textos nos leva ao conhecimento das proposições anunciadas para a política e como podem ser

desdobradas na prática. Além disso, a análise pode evidenciar que as políticas não são estáticas e que adquirem movimento no curso das ações com recuos, avanços e transformações. Para o autor, os textos formais das políticas públicas podem assumir outras nuances ou ganhar vida e materialidade no contexto da prática. São os atores que processam os textos formais e os transformam em prática social. Nesse sentido, retomando de modo intercambiante os cinco contextos apontados pelos autores (influência, produção do texto, prática, resultados e estratégias políticas), entendemos que ao analisar os textos que fundamentam o PROEX parte-se da premissa de que estes foram submetidos a um processo de interpretação, exigindo uma leitura ativa e crítica dos sujeitos, conforme os diferentes desafios e necessidades.

Dos documentos iniciais, depreende-se que o programa priorizava PPGs com trajetória consolidada, uma vez que exigia duas avaliações consecutivas com notas 6 ou 7 para ingresso. Anunciava como seu principal diferencial, a gestão dos recursos repassados diretamente pelos PPGs por meio de comissões de gestão. Essa diretriz mostra relações com a noção de descentralização da gestão, e coloca novas responsabilidades às instituições de ensino superior, ao mesmo tempo abre espaço para o exercício de autonomia no direcionamento dos recursos. Entretanto, apesar do anúncio da noção de autonomia, os documentos regulatórios impunham limitações como a exigência de a execução dos recursos ser pactuada em um plano de metas acadêmicas.

Apesar de o texto regulatório do PROEX ter sido modificado, com o passar do tempo, proporcionando maior abrangência e autonomia dos PPGs, houve uma perda de flexibilidade na operacionalização do repasse dos recursos, visto que os PPGs perderam a liberdade de decidir a proporção que receberiam dos recursos em bolsa e custeio, em aparente contradição.

Ao analisarmos os beneficiários ao longo do tempo (Tabela 1), nota-se que houve uma ampliação da abrangência, em acordo com as alterações regulamentares. Ressaltamos que o número de PPGs que saem é sempre reduzido, um indício de que o programa pode estar contribuindo para a manutenção da qualidade da pós-graduação de excelência, conforme

preconizado em seu objetivo. O aumento da abrangência também permitiu o ingresso de PPGs de novas áreas de avaliação, como a área de Ensino.

Na verificação dos investimentos (Tabela 3, Gráfico 1 e 2), observa-se que atualmente a Grande Área com maior número de PPGs beneficiários no PROEX é a de Ciências da Saúde, entretanto a Grande Área Ciências Exatas e da Terra recebe maior aporte de recursos.

Ao analisarmos os dados globais e específicos das áreas de Educação e Ensino, percebemos que a ação de maior aporte financeiro está na disponibilidade de bolsas para os mestrandos e doutorandos, o que significa prioridade no apoio para a formação de recursos humanos. Contudo, o coordenador da área de ensino (2018-2022), prof. Marcelo Borba, sinaliza que uma grande preocupação é com a ausência de correção dos valores das bolsas, alegando que tal processo deteriora as condições de investimentos na pesquisa e na produção da ciência. Em entrevista concedida a Silva e Sousa (2020), o coordenador afirma que:

[...] a oferta de bolsas é de grande importância para o desenvolvimento da ciência em nosso país, uma vez que elas são responsáveis não somente pela subsistência dos pesquisadores como também pela captação de talentos para a pesquisa brasileira. No caso específico da Área de Ensino, vejo como um grande desafio a articulação das políticas públicas com a pesquisa que é desenvolvida nos programas profissionais e nos programas acadêmicos, no que se refere às metas e estratégias de investimentos e repasse de recursos. (SILVA; SOUSA 2020, p. 388)

Os recursos destinados ao custeio para as áreas de Educação e Ensino podem ser considerados restritos no conjunto geral dos dados do PROEX, necessitando de um incremento maior, dadas as características apontadas neste trabalho. Tal cenário é agravado com o término da disponibilidade de recursos para capital, o que impõe maiores preocupações no que diz respeito à infraestrutura para as pesquisas. Apesar de todos esses desafios, cabe notar que a existência do PROEX, em continuidade por 16 anos, constitui uma ação importante de apoio para fomentar a qualidade da pós-graduação, com especial destaque para as áreas de Educação e Ensino. Apesar da área de Educação ser consolidada e a área de ensino ser recente no PROEX, nota-se que os recursos alocados foram importantes para adensar a formação de

novos pesquisadores em ambas as áreas. Desse modo, com o referencial do ciclo de políticas (BALL, 2011), assinalamos a necessidade de continuidade, revigorando as estratégias para sua manutenção.

### **Considerações finais**

Considerando os objetivos deste artigo, dedicado a análise do PROEX, no propósito de descrevê-lo e desenvolver análises das suas contribuições no cenário dos PPGs da Área de Educação e Ensino, entendemos que as reflexões tecidas com base em fontes documentais de natureza descritiva e quantitativa, reunindo textos, documentos, dados de beneficiários e volume de recursos financeiros privilegiados nessa investigação, confirmam a importância dessa política pública da CAPES para fomentar os PPGs e a pesquisa no Brasil. Além disso, a abordagem do PROEX com o referencial de atenção ao ciclo de políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994) permitiu a interação com um acervo de dados que revela riqueza e variedade de informações, que merecem análises bem mais pormenorizadas e extensas a fim de compreender as várias dimensões do PROEX e suas decorrências no sistema de pós-graduação.

O recorte estabelecido no campo da Educação e do Ensino para detalhamento das análises indica a potencialidade do acervo da investigação e, no contexto da complexidade presente nas práticas de desenvolvimento das políticas públicas, demanda investimentos em análises refinadas de outras áreas beneficiárias do Programa. Estes novos estudos podem aportar orientações para a organização de políticas públicas e de programas do tipo PROEX com objetivos ainda mais definidos, bem como melhorar a operacionalização e a implementação. Os dados explorados aqui permitiram traçar um panorama do PROEX em função do tempo de existência e seu alcance, sinalizando a relevância de políticas públicas de longo prazo e a necessidade de acompanhamento e compreensão das repercussões geradas no processo e movimento de implementação.

### **Referências**

BALL, S. J. Educational reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. Reforming education e changing schools: case studies in Policy Sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. Portaria CAPES nº 102, de 12 de agosto de 2015. Atualiza o Regulamento do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX). Diário Oficial da União. 13 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/130815-PORTARIA-N-102-de-12-08-2015.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. Portaria CAPES nº 227, de 27 de novembro de 2017. Altera o Anexo da Portaria Capes nº 34/2006. Inclui o Anexo II da Portaria Capes nº 34/2006. Diário Oficial da União. 30 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/30112017-PORTARIA-N-227-DE-27-DE-NOVEMBRO-DE-2017-III.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. Portaria nº 34, de 30 de maio de 2006. Aprova o Regulamento do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX). Diário Oficial da União. 1º jun. 2006. Disponível em: <[https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria\\_034\\_2006.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_034_2006.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. GEOCAPES - Sistema de Informações Georreferenciadas | CAPES. Brasília, 27 de maio de 2020. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Programa de Excelência Acadêmica (Proex). Brasília, 03 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://capes.gov.br/bolsas/bolsas-no-pais/proex>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Sobre a Avaliação. Brasília, 14 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/avaliacao-o-que-e/sobre-a-avaliacao-conceitos-processos-e-normas/conceito-avaliacao>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CORRÊA, N. V. Avaliação das Estratégias da Gestão da Pós-Graduação a partir dos programas de Excelência Acadêmica (PROEX). Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde. Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Rio Grande. Dissertação, 2014. Disponível em <<http://repositorio.furg.br/handle/1/4835>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

FALQUETTO, A. M. Avaliação da Eficiência dos Programas de Pós-Graduação em Economia Brasileiros Contemplados com o PROEX e PROAP. Programa de Pós-Graduação em Educação em Economia. Fundação Universidade de Brasília – UNB. Brasília-DF. Dissertação, 2017. Disponível em <

[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5698792](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5698792)>. Acesso em: 27 mar. 2021.

LANDIM, F. L. P.; LOURINHO, L. A.; LIRA, R. C. M.; SANTOS, Z. M. S. A. Uma reflexão sobre as abordagens em pesquisa com ênfase na integração qualitativo-quantitativa. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v.19, n.1, p 53-58, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.27, n.4, p. 47-69, jan./abr. 2006.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUIDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano 1, v. 1, p. 1-15, 2009.

SILVA, S. C. R.; SOUZA, G. F. Desafios e perspectivas para o ensino: entrevista com o coordenador da Área de Ensino da CAPES, Prof. Dr. Marcelo de Carvalho Borba. *Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia*, v.13, n.3, p. 1-24, ago./dez. 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.