

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS BÁSICAS DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS: QUÍMICA  
DA VIDA E DA SAÚDE**

**ELIANA TAVARES PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXECUTADA NA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA CAPES/FAPS SOB A ÓTICA DO PNPG 2011-2020**

**Dissertação de Mestrado**

**PORTO ALEGRE  
2019**

**ELIANA TAVARES PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXECUTADA NA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA CAPES/FAPS SOB A ÓTICA DO PNPB 2011-2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências: Química da Vida e da Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação em Ciências.

Orientador: Livio Amaral

**PORTO ALEGRE**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

TAVARES PEREIRA, ELIANA  
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXECUTADA NA  
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CAPES/FAPS SOB A ÓTICA DO  
PNPG 2011-2020 / ELIANA TAVARES PEREIRA. -- 2019.  
67 f.  
Orientador: LIVIO AMARAL.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da  
Saúde, Programa de Pós-Graduação em Educação em  
Ciências: Química da Vida e Saúde, Porto Alegre,  
BR-RS, 2019.

1. CAPES. 2. FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À  
PESQUISA. 3. ACORDOS DE COOPERAÇÃO. 4. PROGRAMA  
CAPES/FAP. I. AMARAL, LIVIO, orient. II. Título.

**ELIANA TAVARES PEREIRA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EXECUTADA NA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA CAPES/FAPS SOB A ÓTICA DO PNPB 2011-2020**

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof. Dra. MARCIA CRISTINA BERNARDES BARBOSA**  
Membro do P.P.G de Educação em Ciências - Relatora

**Prof. Dr. MARCIO DE CASTRO SILVA FILHO**  
Membro Externo à UFRGS

**Prof. Dr. ODIR ANTÔNIO DELLAGOSTIN**  
Membro Externo à UFRGS

**PORTO ALEGRE**

**Novembro, 2019**

*Dedico este trabalho às mulheres que me ensinaram, pelo exemplo, a superar toda e qualquer adversidade: minha avó Joselita, minha mãe Rosângela e minha irmã Ruth.*

## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação não teria sido finalizada se não fosse pelo apoio incondicional de diversas pessoas.

Em primeiro lugar, agradeço às minhas famílias. Aquela na qual tive a sorte de nascer e com quem tenho a oportunidade de aprender todos os dias. Também, àquela que tive a chance de escolher e trazer comigo pela vida. Vocês me ensinaram - e ensinam - tudo o que sei, são minhas fontes inesgotáveis de inspiração e fazem parte de tudo o que sou hoje.

Agradeço à minha avó Joselita e ao meu avô Auto (*in memoriam*), que sempre me deram tudo o que tinham e me apoiaram em todos os meus projetos de vida. À minha mãe Rosângela, minha irmã Ruth e ao meu padrasto Joel pela compreensão, carinho e cuidado. Às queridas Nayla e Vanessa por serem as pessoas mais iluminadas do mundo e às amigas de trabalho e de vida Carolina e Mariana por sempre ouvirem tudo o que eu quiser dizer.

Agradeço ao Prof. Lívio Amaral pela orientação leve, pela confiança despreziosa, pela visão sempre tão crítica e pelo senso de humor apurado. Muito obrigada por me corrigir quando necessário sem nunca me desmotivar. Estendo meus agradecimentos à CAPES e à UFRGS pelas oportunidades e incentivos concedidos.

Por fim, agradeço ao querido Udson Augusto, meu companheiro de vida, que abraçou esse projeto como se dele fosse e me deu todo o apoio imaginável. Você colore qualquer caminho. Khob khun ka.

## RESUMO

O Programa CAPES/FAPs foi idealizado para atender à proposta de redução das assimetrias regionais prevista no Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020, mediante o apoio do Governo Federal - CAPES - aos governos estaduais - FAPs. Através da atuação protagonista das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa na definição de metas e objetivos, o Programa CAPES/FAP formaliza a colaboração mútua entre os partícipes, mediante assinatura de Acordos de Cooperação a serem executados pelas fundações. Com o intuito de analisar a política pública implementada na execução dos acordos, levantamos o contexto legal e teórico que engloba esse tipo de parceria; verificamos os acordos firmados quanto ao formato, conteúdo e adequação legal; avaliamos os acordos sob a perspectiva da eficiência e da efetividade de sua execução; e analisamos a adequação do Programas CAPES/FAPs com o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 à luz da teoria *place based* de políticas públicas.

**Palavras-chave:** CAPES. Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa. Políticas Públicas de Pós-Graduação. *Place Based*.

## ABSTRACT

The CAPES/FAPs Program was designed to meet the proposal to reduce regional asymmetries provided for in the 2011-2020 National Graduate Plan, through the support of the Federal Government - CAPES - to state governments - FAPs. Through the leading role of the State Research Support Foundations in defining goals and objectives, the CAPES/FAP Program formalizes the mutual collaboration between the participants, by signing Cooperation Agreements to be executed by the foundations. In order to analyze the public policy implemented in the execution of these agreements, we present the legal and theoretical context that encompasses this type of partnership; the verification of the agreements signed in terms of format, content and legal adequacy; the agreements terms analysed from the perspective of the efficiency and effectiveness of their execution; and the adequacy of CAPES / FAPs Programs with the National Postgraduate Plan 2011-2020 based on the place based theory of public policies.

**Palavras-chave:** CAPES. State Research Support Foundations. Graduate Public Policies. *Place Based.*



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> . . . . .	<b>11</b>
2.1	O PAPEL GOVERNAMENTAL NA PROMOÇÃO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL. . . . .	<b>11</b>
2.2	PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO . . . . .	<b>13</b>
2.2.1	Primeira Fase – 1975 a 1989 . . . . .	<b>13</b>
2.2.2	Segunda Fase – 2005 a 2020 . . . . .	<b>14</b>
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS PLACE-BASED . . . . .	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> . . . . .	<b>20</b>
4.1	Artigo 1: PROGRAMA CAPES/FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA: CONTEXTO HISTÓRICO, PREVISÕES LEGAIS, FORMATO E AVALIAÇÃO. . . . .	<b>20</b>
4.2	Artigo 2: ACORDOS DE COOPERAÇÃO CAPES E FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA: O CASO DA FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MATO GROSSO DO SUL – FUNDECT – ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2018	<b>40</b>
4.3	RELAÇÃO ENTRE AS DISCUSSÕES LEVANTADAS PELOS ARTIGOS E AS DETERMINAÇÕES DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 2011-2020. . . . .	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> . . . . .	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> . . . . .	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) são utilizados desde os anos de 1970 para nortear as ações a serem implementadas na pós-graduação brasileira pelos governos federal e estaduais. Até os dias atuais, o Brasil já contou com 5 PNPGs, cujos objetivos e metas evoluíram de acordo com a realidade do país e, particularmente, da pós-graduação no momento em que foram desenhados. O último Plano lançado tem como parte de seus objetivos a redução das assimetrias regionais e propõe uma atuação protagonista das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa - FAPs - para esse fim. O Plano também propõe que o governo federal apoie os estados em ações que promovam essa redução de assimetrias, partindo do pressuposto de que, com o apoio orçamentário federal, os Estados ampliariam seu escopo de atuação com foco em suas principais necessidades e forças internas.

Para o atendimento da meta definida pelo PNPG 2011-2020, a CAPES lançou o Programa CAPES/FAP. O Programa foi idealizado para atender à demanda de redução das assimetrias regionais, mediante o apoio do Governo Federal - através da CAPES - aos governos estaduais - através das FAPs. O Programa não prevê o repasse de recurso entre os partícipes; em vez disso, institui a colaboração mútua mediante a assinatura de Acordos de Cooperação, cujas metas e objetivos são propostos pelo Estado, segundo as necessidades regionais.

O Programa CAPES/FAPs foi criado em 2013 e, ao longo desse período, foram firmados Acordos com a quase totalidade das FAPs. Diante disso, considerando que o PNPG 2011-2020 está prestes a encerrar seu período de vigência e que até o momento não foram levantados dados e executadas as decorrentes análises acerca da atuação das FAPs, a avaliação do Programa mostra-se oportuna porque ele atua como meio de execução de política pública educacional. O estudo proporcionará insumos para a avaliação do Programa, mediante o levantamento de dados que comprovem ou não o alcance dos objetivos e das metas definidos.

A pesquisa mostra-se relevante para levantar o debate acerca da manutenção ou não desse tipo de parceria federa-estadual e para verificar se o formato adotado até então pode ser aprimorado. Diante das instruções constantes no PNPG 2011-2020 e da implementação prática dessas instruções através do Programa CAPES/FAP, questiona-se, agora, se as ações geraram os efeitos esperados e se ainda são necessárias.

Nesse sentido, o objetivo principal dessa pesquisa é analisar a política pública executada na implementação do Programa CAPES/FAPs, mediante avaliação de alguns dos acordos firmados entre as fundações, a fim de verificar a eficácia e a eficiência do formato adotado e sua pertinência com os objetivos propostos. Como objetivos específicos, definiu-se:

- 1) Levantar o contexto legal e teórico que envolve o estabelecimento desse tipo de parceria entre o governo federal e os governos estaduais;
- 2) Verificar os acordos firmados quanto ao formato, conteúdo e adequação legal, com o objetivo de averiguar se é possível utilizá-los para atingir os objetivos definidos no PNPG;

- 3) Avaliar um dos acordos firmados sob a perspectiva da eficiência e efetividade de sua execução;
- 4) Analisar a adequação do Programa com o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 à luz da teoria *place based* de políticas públicas.

Com o fim de atender a esses objetivos, a dissertação se desenvolve em quatro partes. A primeira parte introduz o tema e faz um levantamento teórico acerca do posicionamento brasileiro na estruturação de políticas públicas de pós-graduação ao longo do tempo. A análise desse histórico inicia-se na década de 1930 e finaliza com a utilização das políticas públicas *place based* para redução das disparidades regionais definida no PNPG 2011-2020. O capítulo apresenta, também, o histórico dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) como políticas de desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação.

A segunda parte delimita os aspectos metodológicos da pesquisa, utilizados no desenvolvimento dos dois artigos científicos. O primeiro artigo apresenta um levantamento de grande parte da documentação relativa aos acordos firmados entre a CAPES e as FAPs no âmbito do Programa em pauta e tem como fim a verificação da adequação do formato utilizado pelas fundações com as normas balizadoras dessa espécie de parceria. O segundo artigo propõe um estudo de caso sobre o acordo firmado entre a CAPES e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Mato Grosso do Sul com a finalidade de verificar na prática a adequação do formato adotado e a possibilidade de análise quanto à eficiência e à eficácia do Acordo.

A terceira parte possui três subdivisões e foi estruturada da seguinte forma: na primeira subdivisão consta o artigo denominado “Programa CAPES/Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa: Contexto Histórico, Previsões Legais, Formato e Avaliação”. Na segunda subdivisão foi inserido o artigo intitulado “Acordos de Cooperação CAPES e as Fundações Estaduais De Amparo à Pesquisa: O Caso da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso Do Sul – FUNDECT”. Na terceira subdivisão se desenvolve o debate acerca da relação entre as discussões levantadas pelos artigos e as determinações do plano nacional de pós-graduação 2011-2020.

A última parte expõe as considerações finais acerca dos debates levantados referentes ao posicionamento do Programa CAPES/FAP enquanto política pública de educação superior, sua avaliação e adequação com a legislação regulamentadora.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 O PAPEL GOVERNAMENTAL NA PROMOÇÃO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL.

Diante de uma tendência global calcada pela máxima de uma nova modalidade de neoliberalismo, o papel do Estado tem sido questionado a partir da premissa da constituição de uma nova administração pública, desafiadora de modelos anteriormente instituídos (ABDALA; PUELLO-SOCARRAS, 2019). Esse é um questionamento importante. O mundo está passando por uma fase cada vez mais intensa de retirada do Estado sob a alegação de dinamização da economia, na crença de que a atividade comercial é uma “*força inovadora*” enquanto o Estado se projeta como “*força paralisante*” (MAZZUCATO, 2014).

Do ponto de vista histórico, a maioria das inovações radicais apresentadas até os dias atuais originou-se de investimentos estatais. Essas inovações provavelmente não teriam ocorrido se dependessem de investimentos privados porque o investimento em inovação exige riscos altos demais para serem assumidos pelo mercado (MAZZUCATO, 2014). Nesse sentido, a indagação que permanece se refere ao papel do Estado na produção de Ciência, Tecnologia e Inovação, independentemente do viés econômico e social.

Em 2017, Cavalcante e Cunha parafrasearam a definição de inovação da Comissão Europeia (2013) como “*processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública*”. Nesse processo, surge um certo consenso acadêmico de que a inovação no setor público tem se intensificado nas duas últimas décadas e o Estado tem desempenhado “*papel de propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da administração pública*” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Nesse sentido, face à ampliação da atuação estatal no campo da inovação (dentre outros), não há que se falar da visão economicista clássica sobre o papel do Estado. Essa visão que determina que ao Estado cabe apenas o papel de corretor de falhas mercadológicas já não tem mais espaço. O momento é de ampliação da atuação do Estado, que atuará não apenas mediante a criação de um “*ambiente favorável*” ao setor privado, mas também no desenvolvimento de uma “*capacidade inovadora própria*” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017);(MAZZUCATO, 2014); (WINSTON, 2006). Casos como o da China, que tem apresentado altas taxas de crescimento econômico nas últimas duas décadas, um crescimento tecnológico extremamente significativo no mesmo período e uma das mais bem-sucedidas políticas de redução da pobreza, fundamentam a afirmativa de que o Estado pode e deve empreender em prol do bem-estar social (BURLAMAQUI, 2015).

No Brasil, o entendimento de que o crescimento econômico e social está atrelado ao fortalecimento e expansão da produção científica vigora desde a década de 1930, quando o então presidente Getúlio Vargas acatou a sugestão da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e encaminhou ao Congresso Nacional mensagem acerca da criação de um Conselho de Pesquisas

Experimentais (BRASIL, 2019a). Nesse período foram atraídos às universidades brasileiras diversos professores estrangeiros, que implementaram um modelo institucional de pós-graduação no Brasil baseado na relação tutorial estabelecida entre o professor catedrático e os alunos discípulos. (BALBACHEVSKY, 2005); (SILVA, 2013); (ALMEIDA, 2017).

A criação, nos anos 1950 e 1960 de organismos estatais de incentivo à pesquisa e à formação de pesquisadores como o Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq (atualmente conhecido como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico); a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (atualmente conhecida como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior); a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, entre outros, corrobora o posicionamento nacional de reconhecimento do protagonismo do Estado em relação à promoção de ciência, tecnologia e inovação (SILVA, 2013)<sup>3</sup>; (ALMEIDA, 2017); (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Contudo, foi a emissão do Parecer 977/1965 – Parecer Sucupira, pelo Conselho Federal de Educação, que inaugurou o novo período da pós-graduação brasileira. Esse parecer foi o primeiro a estabelecer o formato institucional da pós-graduação no Brasil, diferenciando os níveis de formação (mestrado e doutorado) e definindo uma linha de continuidade entre os dois (BALBACHEVSKY, 2005); (HOSTINS, 2006); (SILVA, 2013); (ALMEIDA, 2017).

O ideal militar nacionalista na década de 1960, que visava a construção do Brasil como uma potência, conduziu à articulação governamental com a comunidade científica e universitária. Com o objetivo de modernizar a universidade pública, resultando em políticas transformadoras, o modelo brasileiro foi considerado original em comparação aos outros países da América Latina. Os governos militares de países como Chile, Argentina e Uruguai seguiram o caminho de desestruturação do ensino superior, enquanto no Brasil a rota eleita foi no sentido do fortalecimento da pós-graduação (CUNHA, 1998); (SCHWARTZMAN, 1982); (TRINDADE, 2003); (HOSTINS, 2006). Segundo Balbachevsky BALBACHEVSKY (2005) a iniciativa do governo militar não apenas refletia a percepção das potencialidades estratégicas da pós-graduação, mas também era considerada a alternativa mais eficiente e barata para a qualificação de professores.

Desde então o governo brasileiro vem trabalhando o processo de institucionalização e fortalecimento da pós-graduação, bem como o incentivo à pesquisa no setor privado e nas economias mistas, mediante a criação dos Planos Nacionais de Pós-Graduação – PNPG, entre outros (BRASIL, 2019a); (CAPES, 2011). O primeiro PNPG foi criado após a constatação de que, até aquele momento, o processo de desenvolvimento e expansão da pós-graduação no Brasil vinha ocorrendo de forma aparentemente espontânea e, a partir de então, passaria a fazer parte do planejamento estatal (SILVA, 2013); (ALMEIDA, 2017). Desde então foram lançados cinco Planos, com as seguintes vigências: 1975-1979; 1982-1985; 1986-1989; 2005-2010 e 2011-2020. No ano de 1996 a CAPES fez a articulação para criação de um novo Plano, contudo, uma série de questões como restrições orçamentárias e falta de articulação entre as agências de fomento nacionais impediram que o documento se concretizasse (CAPES, 2011).

## 2.2 PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO

Historicamente, os Planos são comumente divididos em duas fases em razão do lapso temporal entre o terceiro e o quarto Planos e a significativa alteração na legislação vigente durante esse período (HOSTINS, 2006); (SILVA, 2013); (ALMEIDA, 2017). A primeira fase ocorreu entre os anos de 1975 e 1989 e foi composta por três planos distintos. Essa fase foi marcada pelos ideais militares do período e teve como foco principal a institucionalização da pós-graduação e da pesquisa no Brasil, além do monitoramento e da avaliação dos programas de pós-graduação.

A segunda fase, que iniciou em 2005 e ainda está vigente, foi marcada por um lapso entre o fim do período militar e a redemocratização do país. No ínterim entre o terceiro e o quarto Planos, foi instituída uma nova constituinte e o Estado brasileiro assumiu uma postura mais “empresarial”, ações que influenciaram os PNPGs que, desde então, tiveram como foco principal a expansão do sistema nacional de pós-graduação e a correção das assimetrias regionais.

### 2.2.1 Primeira Fase – 1975 a 1989

O primeiro Plano foi lançado no ano de 1975 e tinha como objetivo precípua a transformação das universidades “*em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes*” - potenciais geradores de processos inovadores -, ação passível de alcance “*à medida em que o sistema de pós-graduação exerça eficientemente suas funções formativas e pratique um trabalho constante de investigação e análise*” (CAPES, 2011).

Entre as diretrizes constavam: (I) institucionalização, consolidação como atividade regular e garantia de financiamentos estáveis do sistema de pós-graduação; (II) elevação dos padrões de desempenho e racionalização da utilização de recursos; e (III) expansão visando uma distribuição mais equilibrada entre as regiões (CAPES, 2011).

Os Planos seguintes dessa primeira fase mantiveram o foco na institucionalização da pesquisa nas universidades como meio de manutenção do funcionamento da pós-graduação, mediante a formação de recursos humanos altamente qualificados e a aproximação da pós-graduação com o sistema de ciência e tecnologia e com o setor produtivo. Esses Planos foram marcados, também, pela consolidação do sistema de monitoramento e pela avaliação dos programas de pós-graduação executada pela CAPES (TRINDADE, 2003); (HOSTINS, 2006); (CAPES, 2011).

Na análise do percurso da fase inicial das políticas de pós-graduação no Brasil, segundo HOSTINS (2006), apresenta-se, inicialmente, o “*foco na capacitação de docentes para atuar nas universidades, o desenvolvimento da atividade científica e o aumento de sua importância estratégica no cenário do ensino superior e da ciência e tecnologia no Brasil*”. Em um segundo momento, a partir da consolidação da pós-graduação, “*a avaliação do desempenho do sistema torna-se o centro das preocupações*”. Por fim, passou-se a enfatizar o desenvolvimento de pesquisa nas universidades.

### 2.2.2 Segunda Fase – 2005 a 2020

A segunda fase dos PNPGs iniciou no ano de 2005 e ficou marcada pela redemocratização do país após o fim do regime militar. Outra característica importante do período foi a transição da identidade da política brasileira que deixou o *status* de identidade pública - Estado do Bem-Estar – e assumiu a identidade mercantil – Estado Empresarial. Nesse contexto, a pós-graduação vivenciou nos anos de 1980 e 1990 a “*redefinição das estruturas que regulam a produção e a circulação do conhecimento em âmbito global*” (HOSTINS, 2006).

O embasamento jurídico para a criação de Planos Nacionais de Pós-Graduação é encontrado em Constituições Federais e Leis Ordinárias anteriores à Constituição de 1988, contudo, esta foi a primeira norma a detalhar todas as informações necessárias para sua execução.

O art. 22 da carta magna define como competência privativa da União a legislação acerca das diretrizes e bases da educação nacional – que, de acordo com o art. 207, deverá obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O artigo 206 estabelece a garantia do padrão de qualidade da educação e o 209 atribui ao Poder Público a obrigação de avalia-la. Por fim, o artigo 218 determina que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (BRASIL, 1988). Nesses cinco artigos a Constituição Federal abarcou todos os pontos de evolução pelos quais a primeira fase passou.

Em complementação à Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/1996 - determina em seu artigo 9 a atribuição à União de “*elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*”, fomentando a colaboração entre os entes federativos para desenvolvimento da educação nacional. O artigo define, ainda, que cabe à União estabelecer normas gerais de pós-graduação (BRASIL, DEZ 1996).

A segunda fase dos PNPGs teve início com o lançamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010. O Plano “*incorpora o princípio de que o sistema educacional é fator estratégico no processo de desenvolvimento sócio-econômico e cultural da sociedade brasileira*” e representa “*uma referência institucional indispensável à formação de recursos humanos altamente qualificados e ao fortalecimento do potencial científico-tecnológico*”. (CAPES, 2011).

Um dos objetivos fundamentais do Plano era a expansão do sistema de pós-graduação tanto no âmbito quantitativo (em números de Programas, discentes e docentes) quanto na correção das assimetrias apresentadas pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação. As assimetrias podiam ser observadas nos âmbitos regional/intrarregional e também na evolução das áreas disciplinares e, apesar dos Planos anteriores terem manifestado preocupação quanto a questão e proposto soluções, concluiu-se que as ações até então implementadas não as solucionaram (CAPES, 2011)).

Diante do crescimento e da visibilidade adquiridos pela Região Sul após o desenvolvimento de estratégias desenvolvimentistas regionais, diagnosticou-se que a situação exigia a formulação de estratégias específicas, com vistas à criação de novos paradigmas para evolução

do sistema, a fim de atender às prioridades nacionais. Essas estratégias deveriam estar voltadas para temas de interesse regional que, até então, não estavam sendo suficientemente priorizados. Como uma das soluções, o Plano apontou a necessidade de busca junto aos governos estaduais de cumprimento das determinações constitucionais cabíveis a eles, em especial no que tange a participação das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa - FAPs (CAPES, 2011).

O segundo Plano integrante da segunda fase dos PNPGs, vigente entre os anos de 2011-2020, também manifestou a importância da participação das FAPs para o desenvolvimento da pós-graduação nacional através da redução das assimetrias intrarregionais. Esse Plano será detalhado no item 4.3.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PLACE-BASED

As políticas públicas *place-based* se fundam em um modelo de gestão territorial, onde o poder de decisão é depositado nas mãos de atores locais, que se responsabilizam pela elaboração do plano de ação com base nas necessidades e potencialidades regionais. Estima-se que essa descentralização tem o potencial de reforço da eficiência e da eficácia do Setor Público quando comparada com as políticas públicas definidas em âmbito nacional (REIMER; MARKEY, 2008); (BERTHET, 2008); (SANTOS; SERRANO; PAULO NETO, 2012).

A partir do desenvolvimento de Estratégias de Pesquisa e Inovação para Especialização Inteligente (Research and Innovation Strategies for Smart Specialization – RIS3), a ideia se propõe a construir metodologias de referência para promover mudanças estruturais nas economias regionais, baseando-se em conhecimento e inovação. Essa abordagem é considerada a base da política de coesão regional na União Europeia para o período de 2014-2020 (SANTOS; SERRANO; PAULO NETO, 2012); (FORAY et al., 2012).

Essencialmente, as políticas *place based* possuem dois aspectos fundamentais. O primeiro entende que o contexto geográfico, aqui compreendido como as características sociais, culturais e institucionais, deve ser levado em consideração na definição da política a ser aplicada. Em contraposição às políticas *space-neutral*, que sempre terão um efeito regional mesmo que não tenham sido desenvolvidas com esse fim, a teoria *place based* acredita que o efeito da política desenvolvida nesse formato é capaz de prever os efeitos regionais das ações levando-os em consideração no desenho da estratégia e utilizando-os a seu favor (BARCA; MCCANN; RODRIGUEZ-POSE, 2012).

O segundo aspecto parte da premissa de que ninguém será melhor do que os regionalmente envolvidos para definir as principais necessidades e potencialidades da região e, então, foca no conhecimento local para desenvolvimento da política. O argumento é de que nas políticas *space-neutral* existe uma distância entre os interesses da elite desenvolvedora da política e da população local afetada por ela. No formato *place based* é criada uma interação entre esses interesses, reduzindo a distância entre os atores (BARCA; MCCANN; RODRIGUEZ-POSE, 2012).

Como vantagem, aponta-se que as políticas públicas *place based* permitem que os



territórios priorizem os recursos endógenos, os setores e atividades nos quais possuem vantagem comparativa e adquiram potencial para alavancar atividades inovadoras (SANTOS; SERRANO; PAULO NETO, 2012); (FORAY et al., 2012). Ademais, a ênfase no local exige interação entre instituições e o espaço geográfico onde a política está sendo desenvolvida, o que gera uma margem para alcance do desenvolvimento por meio de abordagens alternativas à organização do espaço. Considerando uma região com múltiplos formatos e tamanhos de cidades, por exemplo, esse formato permite que todas tenham oportunidade de contribuir para o crescimento da região como um todo (BARCA; MCCANN; RODRIGUEZ-POSE, 2012).

Na literatura existem diversos exemplos de espaços onde as políticas *place based* podem ser aplicadas. Talvez o caso mais comumente estudado tenha sido o da região do Alentejo, em Portugal, contudo, a metodologia também é discutida para aplicação em países em desenvolvimento ou regiões menos favorecidas de países desenvolvidos.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo apresenta os aspectos metodológicos utilizados para desenvolvimento do estudo, que foi projetado no formato de dois artigos. Os problemas de pesquisa definidos foram:

- 1) O Programa CAPES/FAPs foi implementado em concordância com as metas definidas no Plano Nacional de Pós-Graduação e com a legislação vigente?
- 2) O formato eleito para execução do Programa permite sua avaliação enquanto política pública?
- 3) É possível verificar a eficiência e a eficácia dos acordos firmados no âmbito do Programa, com os dados gerados pelas fundações partícipes, a partir da execução desses acordos?

No que tange sua abordagem, a pesquisa caracteriza-se como Qualitativa-Quantitativa por verificar tanto os aspectos mensuráveis quanto os não mensuráveis do fenômeno analisado (GUNTER, 2006). Na pesquisa foram verificados tipos diversos de dados disponibilizados pelas fundações, com o objetivo de fazer uma avaliação qualitativa do Programa CAPES/FAP a partir dos dados quantitativos acessados. Informações como quantitativo de bolsistas e valores dispendidos foram utilizadas para discutir acerca da eficiência e da eficácia da política pública executada a partir do Programa.

Quanto à natureza, essa pesquisa pode ser classificada como Aplicada. Nas palavras de GERHARDT e SILVEIRA (2009), a pesquisa aplicada “*objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos; envolve verdades e interesses locais*“. A pesquisa foi desenvolvida com base em um programa específico, utilizando suas peculiaridades como embasamento para verificação de seu enquadramento com a legislação regulamentadora e com a realidade da pós-graduação brasileira, razões que justificam a classificação eleita.

Com relação aos objetivos, o estudo teve duas fases: uma Descritiva e outra Exploratória. Segundo GIL (1996), o estudo descritivo “*têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis*“. O estudo descritivo, nesse caso, foi utilizado no primeiro artigo com a intenção de verificar o formato utilizado pelas fundações para a implementação do Programa CAPES/FAP, a partir da descrição dos acordos firmados e da legislação correlata (GIL, 1996).

O autor descreve, também, o estudo exploratório de acordo com o seguinte:

estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições (GIL, 1996).

No Artigo 2, a pesquisa exploratória foi utilizada no aprofundamento da ação implementada pelo Programa CAPES/FAP, mediante a análise da execução do acordo firmado com a

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT).

No tocante aos procedimentos, o estudo também se utilizou de dois formatos diversos: a Pesquisa Documental e o Estudo de Caso. A Pesquisa Documental é descrita como uma busca por informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, tais como jornais, revistas, leis, etc. Documentos com tratamento científico seriam aqueles que são resultados de algum estudo, tais como artigos científicos, por exemplo (OLIVEIRA, 2007) (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Utilizada no Artigo 1, visou o levantamento de dados acerca do Programa CAPES/FAP mediante a análise documental disponibilizada pelas agências.

O Estudo de Caso pode ser conceituado como uma investigação de um fenômeno contemporâneo, dentro de um contexto da vida real, em que são utilizadas múltiplas fontes de evidências (BRESSAN, 2000) (YIN, 1989). Aplicado no Artigo 2, o Estudo de Caso foi utilizado para aprofundamento da análise do Programa, mediante o estudo pormenorizado de todas as ações e metas executadas no âmbito do Acordo CAPES/FUNDECT.

Quanto aos dados utilizados para o Estudo, do ponto de vista qualitativo, foram analisados documentos e legislações aplicáveis, tais como:

- 1) Constituições Federais (1946, 1967, 1988);
- 2) Constituições Estaduais (São Paulo, Rio Grande do Sul, Roraima e Mato Grosso do Sul);
- 3) Planos Nacionais de Pós-Graduação (1975-2011);
- 4) Leis Federais diversas;
- 5) Leis Estaduais diversas;
- 6) Portarias CAPES diversas;
- 7) Pareceres jurídicos diversos;
- 8) Acordos de Cooperação de todas FAPs analisadas;
- 9) Relatórios de Gestão da CAPES e da FUNDECT (1999 - 2018);
- 10) Avaliações e pareceres emitidos pelas fundações (CAPES e FAP) acerca dos acordos;
- 11) Editais de seleção lançados dentro do Acordo CAPES/FUNDECT;
- 12) Sistema de Avaliação CAPES de Pós-Graduação mediante acesso à Plataforma Sucupira.

Em âmbito quantitativo, foram utilizadas ferramentas tais como o Sistema de Informações Georreferenciadas - Geocapes para dados acerca de bolsas, discentes, docentes e programas de pós-graduação. Ademais, a FUNDECT disponibilizou a compilação dos dados do Acordo CAPES/FUNDECT após solicitação via Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. A CAPES disponibilizou os seus dados mediante acesso ao Sistema Eletrônico de

Informações - SEI, onde encontram-se todos os acordos firmados entre a CAPES e as Fundações Estaduais.

Os dados foram, então, organizados com o auxílio de aplicativos de edição de planilhas e tratados de acordo com as informações constantes nos acordos, no Geocapes, na Plataforma Sucupira e nas demais fontes pesquisadas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta as discussões e os resultados desta dissertação e foi configurado na forma de dois artigos científicos, elaborados com a finalidade de responder aos problemas de pesquisa levantados. O primeiro, denominado “*Programa CAPES/Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa: contexto histórico, previsões legais, formato e avaliação*” pretende executar um levantamento histórico e legal da criação das FAPs e do Programa criado pela CAPES, com o fim de verificar se o formato assumido pelas agências quando da assinatura dos Acordos de Cooperação está em conformidade com a previsão legal e se é passível de monitoramento e avaliação, partindo da premissa da necessidade de acompanhamento de todas as ações implementadas em âmbito governamental.

O segundo artigo, intitulado “*Acordos de Cooperação CAPES e Fundações Estaduais De Amparo à Pesquisa: o caso da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso Do Sul – FUNDECT*”, promove um estudo de caso no âmbito de um dos acordos recepcionados pelo Programa CAPES/FAPs com o objetivo de averiguar o formato idealizado para assinatura dos Acordos de Cooperação no contexto da avaliação da política pública, com enfoque na verificação da eficiência e da eficácia da colaboração.

A discussão é finalizada com a análise das ideias apresentadas nos dois artigos e a verificação do Programa CAPES/FAPs, enquanto política pública *place based*, à luz do Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020), a fim de investigar sua aplicabilidade nas ações instituídas como prioritárias para a década.

### 4.1 Artigo 1: PROGRAMA CAPES/FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA: CONTEXTO HISTÓRICO, PREVISÕES LEGAIS, FORMATO E AVALIAÇÃO.

**RESUMO:** no contexto de institucionalização e expansão da pós-graduação brasileira, foi criado o Programa CAPES/FAPs com o objetivo de expandir as ações voltadas para a formação de recursos humanos qualificados, reduzir as assimetrias regionais e fortalecer a pós-graduação estadual. Inicialmente, este trabalho apresenta um breve histórico legal das FAPs, o contexto em que foram criadas e suas atribuições. Em um segundo momento, é apresentado o Programa no formato que foi idealizado e os acordos que foram firmados em seu âmbito. Por fim, foram verificados a formatação e os termos de vinte e quatro acordos selecionados com o objetivo de verificar se estão em conformidade com termos legais balizadores e se esse formato adotado é passível de avaliação no âmbito das políticas públicas educacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa CAPES/FAPs; Acordos de Cooperação; CAPES; Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa

#### 1. Introdução

No meio acadêmico, existem versões e posicionamentos diversos quanto às origens da pesquisa e da pós-graduação no Brasil. Segundo Almeida (2017), na literatura existem

quatro posicionamentos básicos acerca da matéria, que partem da premissa de desencontro entre as origens das duas. Algumas fontes consideram que a pós-graduação iniciou-se a partir das cátedras instituídas nas Universidades brasileiras nos anos de 1930 - Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto 19.851/1931 (BRASIL, 1931) - a partir das quais iniciou-se a pesquisa universitária. Outras versões o definem a partir da criação de organismos estatais de incentivo à pesquisa - Parecer Sucupira (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1965) – a partir da qual foram introduzidos os cursos de pós-graduação. Há, ainda, aquelas fontes que afirmam que houve dois inícios distintos e concomitantes para ambas, em 1931 e em 1965, a partir de movimentos independentes.

Segundo Silva (2013), a pós-graduação brasileira pode ser representada em um esquema de cinco períodos (ou fases). O primeiro, “*caracteriza-se pela coexistência de modelos diferenciados de pós-graduação no país e pela falta de centralização, controle e orientação governamental em relação a esses cursos*”. O segundo, pelo processo de institucionalização, regulamentação e criação dos primeiros cursos de pós-graduação. O terceiro período ocorreu mediante a expansão planejada da pesquisa e da pós-graduação promovida pela criação de três planos nacionais de pós-graduação entre os anos de 1975 e 1989. O quarto foi marcado pela tentativa de extinção da CAPES no governo Collor em 1990, e o quinto, pelo incentivo governamental à pesquisa e à pós-graduação no país com a introdução do segundo ciclo dos Planos Nacionais de Pós-Graduação a partir de 2005.

Nos dias atuais, a pós-graduação brasileira “*representa a face mais ativa e dinâmica da universidade brasileira, pois tem respondido positivamente à política governamental de indução da pesquisa e da formação de quadros*” (ALMEIDA, 2017). Quando a pesquisa foi feita, na Plataforma Sucupira (BRASIL, 2019b), existiam 6943 cursos de pós-graduação. Desses, 3652 eram de mestrado, 2402 de doutorado, 855 de mestrado profissional e 34 de doutorado profissional.

Agências de fomento tais como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) atuam no âmbito do Governo Federal e contribuem com esse crescimento por serem agentes executivos das políticas governamentais. Em âmbito estadual, as principais agências de fomento são as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – FAPs, criadas por lei própria e com orçamento proveniente da receita estadual. As ações implementadas por essas agências (federais e estaduais), seja em trabalho individual, seja em conjunto, contribuem para o crescimento, a internacionalização e a qualidade da pós-graduação brasileira através do fomento de bolsas de estudo, projetos de pesquisa e eventos no país e no exterior.

Diante da escassez de estudos disponíveis acerca da atuação das FAPs, esta pesquisa apresenta-se como um levantamento inicial, utilizando como ponto de partida os acordos celebrados com a CAPES através do Programa CAPES/FAPs, a fim de obter um espectro geral sobre o desempenho dessas fundações. O objetivo é levantar, em diversos documentos e bases, dados que permitam verificar de quais formas e metodologias essas ações são passíveis de avaliação e

se, a partir dessas avaliações, existem indicadores que mostrem o quanto estão sendo cumpridos os requisitos existentes nos marcos legais de políticas públicas.

## **2. Referencial Metodológico**

Metodologicamente, de acordo com os conceitos de (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), este estudo caracteriza-se, em sua abordagem, como Quantitativo-Qualitativo por salientar os aspectos mensuráveis e as dinâmicas não mensuráveis do fenômeno analisado. Quanto à natureza, o estudo pode ser qualificado como Aplicado por objetivar a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos. Quanto aos objetivos, classifica-se como Descritiva em razão da descrição pormenorizada da ação empreendida. Por ter sido executado um levantamento documental dentre diversas fontes, a pesquisa deve ser, quanto aos procedimentos, classificada na categoria Pesquisa Documental.

Para execução desse Estudo foram analisados os acordos firmados entre a CAPES e as FAPs, com o intuito de verificar a formatação adotada, a coerência com a legislação regulamentadora e as implicações da adoção (ou não) do formato legalmente determinado. Não foram analisados todos os acordos já firmados entre a CAPES e as FAPs em razão do volume de dados e do tempo que a análise de todos eles demandaria. Contudo, todas as Fundações Estaduais que já tiveram acordos firmados com a CAPES através do Programa CAPES/FAP estão aqui representadas através do último acordo assinado entre as agências. Os documentos foram disponibilizados pela CAPES através de acesso ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI (ferramenta governamental de gestão e armazenamento de processos eletrônicos) para levantamento dos dados. Não foram solicitados os documentos mantidos pelas FAPs

## **3. As FAPs no Contexto da pós-graduação brasileira**

### **3.1 Histórico**

A primeira FAP criada no país foi a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no ano de 1960. Instituída após a promulgação da Lei Orgânica Estadual 5.918 de 18 de outubro de 1960, foi criada com base na Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 18/09/1946), que determinava a elaboração de lei que promovesse os institutos de pesquisa (art. 174, parágrafo único); e na Constituição Estadual de São Paulo de 1947 (SÃO PAULO, 1947), que previu a criação da fundação em seu artigo 123.

Com base nessas previsões foi criada a FAPESP com as seguintes atribuições: (I) custear, total ou parcialmente, projetos de pesquisas, individuais ou institucionais, oficiais ou particulares, julgados aconselháveis por seus órgãos competentes; (II) custear parcialmente a instalação de novas unidades de pesquisa, oficiais ou particulares; (III) fiscalizar a aplicação dos auxílios que fornecer, podendo suspendê-los nos casos de inobservância dos projetos aprovados; (IV) manter um cadastro das unidades de pesquisas existentes dentro do Estado e seu pessoal e instalações; (V) manter um cadastro das pesquisas sob seu amparo e das demais do Estado; (VI) promover periodicamente estudos sobre o estado geral da pesquisa em São Paulo e no Brasil, identificando os campos que devam receber prioridade de fomento; (VII) promover o intercâmbio de pesquisadores nacionais ou estrangeiros, através da concessão ou complementação de bolsas de estudo ou pesquisa no País ou no exterior; e (VIII) promover ou subvencionar a publicação

dos resultados das pesquisas (SÃO PAULO, 1960).

O orçamento da Fundação provém das seguintes fontes: (I) parcela que lhe for atribuída pelo Estado em seus orçamentos anuais; (II) rendas de seu patrimônio; (III) saldos de exercício; (IV) doações, legados, subvenções; e (V) parcelas que lhe foram contratualmente atribuídas dos lucros decorrentes da exploração de direitos sobre patentes resultantes de pesquisas feitas com seu auxílio (SÃO PAULO, 1960).

À época, a legislação determinava que o Estado deveria atribuir à FAPESP não menos do que meio por cento do total de sua renda ordinária<sup>1</sup>. Em 1989 a Constituição Estadual alterou o percentual da dotação orçamentária destinada à Fundação para valor não inferior a um por cento, utilizado até os dias atuais (SÃO PAULO, 1989).

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul também foi criada sob égide da Constituição Federal de 1946, no ano de 1964. O Estado do Rio Grande do Sul previa a existência da Fundação em sua Constituição e a criou com atribuições praticamente idênticas às da FAPESP. Entre as diferenças, encontram-se a restrição de apoio a instituições sem fins lucrativos e a determinação de divulgação das pesquisas sob seu amparo em intervalos regulares (RIO GRANDE DO SUL, 1964).

Em 1965 foi lançado o Parecer 977/65 – Parecer Sucupira (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, 1965). De acordo com (ALMEIDA, 2017), há um consenso acerca do posicionamento e importância desse Parecer como marco para a compreensão que temos hoje sobre a pós-graduação no Brasil. Nas palavras da autora

Tais afirmativas nos dão indubitavelmente a importância do Parecer Sucupira para a compreensão que temos hoje do que vem a ser pós-graduação no Brasil, ou seja, sem sombra de dúvidas, no que se refere à história da pesquisa e da pós-graduação, existe um antes e um depois do Parecer n 977 de Sucupira, não apenas do ponto de vista das conceituações que o parecer traz para a matéria mas, e principalmente, por instituir novas práticas referentes ao processo de titulação de quadros, de formação de pesquisadores e de produção de conhecimento (ALMEIDA, 2017).

Na Constituição Brasileira de 1967 (BRASIL, 1967), promulgada no governo de Humberto Castelo Branco, ficou determinado no artigo 171, parágrafo único, a atribuição ao Poder Público de incentivo a pesquisa científica e tecnológica, sem regulamentá-lo. Sob égide dessa constituição foram criadas as seguintes FAPs: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ - 1980); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG – 1985); Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (FUNTAC – 1987), todas instituídas por lei própria.

No ano de 1988 foi promulgada a Constituição Federal (BRASIL, 1988) vigente até os dias atuais. Em seu Capítulo IV, que trata da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, define que cabe ao Estado, de forma prioritária, a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à

<sup>1</sup> Luís Cesar Souza de Queiroz (2003) define o seguinte quanto ao conceito jurídico de Renda: “Renda e proventos de qualquer natureza (ou renda em sentido amplo) é conceito, contido em normas, que designa o acréscimo de valor patrimonial, representativo da obtenção de produto ou de simples aumento no valor do patrimônio apurado, em certo período de tempo, a partir da combinação de todos os fatos que contribuem para o acréscimo de valor do patrimônio (fatos-acréscimos)”.



pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação (BRASIL, 1988). Entre as definições estipuladas em seu texto, a Constituição atribui ao Estado o apoio à formação de recursos humanos nessas áreas, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica e a concessão, às entidades que delas se ocupem, de meios e condições especiais de trabalho. A Lei Maior determinou, também, o vínculo facultativo de parte das receitas orçamentárias estaduais para esse propósito. O artigo 219-A estabelece o seguinte:

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida, financeira ou não financeira, assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Essas previsões constituem o fundamento legal para instituição das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs) e elevam a nível constitucional a responsabilização do Estado no que tange ciência, tecnologia e pesquisa. O artigo 219-A da Constituição também prevê a cooperação entre os entes da federação para execução das ações e definem a responsabilidade legislativa da matéria – que será executada concorrentemente<sup>2</sup> entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Tabela 1 – Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa**

FAP	CRIAÇÃO	LEI	ESTADO
FAPESP	1960	LEI 5.918/1960	SÃO PAULO
FAPERGS	1964	LEI 4920/64	RIO GRANDE DO SUL
FAPERJ	1980	LEI 3290/80	RIO DE JANEIRO
FAPEMIG	1985	LEI DELEGADA 10/1985	MINAS GERAIS
FUNTAC (Atual FAPAC)	1987	LEI 871/87	ACRE
FACEPE	1989	LEI 10401/89	PERNAMBUCO
FAPESC	1989	CFSC 144, 176, 177, 193	SANTA CATARINA

<sup>2</sup> Em linhas gerais, a competência legislativa concorrente sobre determinada matéria determina que caberá à União a edição de normas gerais acerca de tema cujas normas específicas serão editadas por outros entes federativos – nesse caso, Estados, Distrito Federal e Municípios.

FAP	CRIAÇÃO	LEI	ESTADO
FAPEAL	1990	LEI COMPLEMENTAR 05/90	ALAGOAS
FAPDF	1992	LEI 347/92	DISTRITO FEDERAL
FAPESQ	1992	LEI 5624/92	PARAIBA
FAPEPI	1993	LEI 4664/93	PIAÚÍ
FAPEMAT	1994	LEI 6612/94	MATO GROSSO
FUNDECT	1998	LEI 1860/98	MATO GROSSO DO SUL
FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA	1998	LEI 12020/98	PARANÁ
FAPESB	2001	LEI 7888/01	BAHIA
FAPEAM	2002	LEI 2743/02	AMAZONAS
FAPEMA	2003	LEI COMPLEMENTAR 060/03	MARANHÃO
FAPERN	2003	LEI COMPLEMENTAR 257/03	RIO GRANDE DO NORTE
FAPES	2004	LEI COMPLEMENTAR 290/04	ESPÍRITO SANTO
FAPEG	2005	15472/05	GOIÁS
FAPITEC	2005	LEI 5771/05	SERGIPE
FAPESPA	2007	LEI COMPLEMENTAR 061/07	PARÁ
FAPEAP	2009	LEI 1538/09	AMAPÁ
FAPERO	2011	LEI 2528/11	RONDONIA
FAPT	2011	LEI COMPLEMENTAR 71/11	TOCANTINS
FAPAC	2012	LEI COMPLEMENTAR 246/12	ACRE

FAP	CRIAÇÃO	LEI	ESTADO
FUNCAP	2013	DECRETO 31182/2013	CEARÁ
N/A			RORAIMA
CAPES			

Como apontado na Tabela 1, entre os anos de 1989 e 2013 foram criadas 22 FAPs e, atualmente, apenas o Estado de Roraima não conta com uma Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa, apesar de sua Constituição Estadual (RORAIMA, 2009) prever o apoio definido no artigo 218 da Constituição Federal e criar o Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia.

### 3.2 Programa CAPES/FAP - Portarias CAPES 90/2013 e 106/2014

No ano de 2013 a CAPES lançou a Portaria 90/2013 (CAPES, 2013b) que instituiu seu Programa de apoio e parceria com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa - Programa CAPES/FAP. A Portaria instituiu o formato da cooperação (Acordo de Cooperação) e criou o Programa com o objetivo de

congregar todas as ações desenvolvidas por meio de acordos de cooperação e parcerias firmados com as fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa em um único programa, de forma a potencializar seus resultados e promover a melhoria das condições de sua operacionalização (CAPES, 2013b)

A Portaria também determinou que as ações serão executadas mediante assinatura de Acordo de Cooperação entre os partícipes (CAPES e FAP), negociado entre as agências - em função dos interesses estratégicos estaduais e com respeito à política interna da CAPES -, mediante apresentação de estudos de demanda estadual apresentados pelas FAPs. Ademais, regulamentou as parcerias firmadas anteriormente ao seu lançamento, informando que os recursos já destinados anteriormente podem ser considerados como parte do Programa.

Em 13 de agosto de 2014 foi lançada a Portaria CAPES 106/2014 (CAPES, 2014) que regulamentou o Programa. O objetivo definido pela Portaria foi:

promover a capilarização de ações voltadas à formação de recursos humanos altamente qualificados, com vistas a reduzir as assimetrias regionais, fortalecer e ampliar a pós-graduação e a pesquisa nos Estados da Federação, propiciando o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do País (CAPES, 2014).

A portaria ratificou a obrigatoriedade de apresentação de estudo de demanda potencial existente no Estado além de outras informações que justifiquem a implementação de cada uma das metas sugeridas quando do encaminhamento da proposta de acordo. Também foram definidos pela norma os meios possíveis de apoio (concessão de bolsas e fomento através de recursos de custeio e capital) e o compartilhamento pelas agências do financiamento das metas firmadas.

O art. 7 estabelece as atribuições de cada uma das agências quando da execução do acordo. À CAPES cabem as seguintes:

- a) Cumprir fielmente as obrigações definidas no Plano de Trabalho, tanto no que pertine à aplicação dos recursos financeiros quanto à realização das ações/atividades no prazo indicado no cronograma;
- b) Realizar, em conjunto com a FAP, o acompanhamento e a avaliação das metas e ações descritas no Plano de Trabalho de Cooperação ou Convênios.

Às FAPs:

- a) Cumprir fielmente as obrigações definidas no Plano de Trabalho, tanto no que pertine à aplicação dos recursos financeiros quanto à realização das ações/atividades no prazo indicado no cronograma;
- b) Realizar, em conjunto com a CAPES, o acompanhamento e a avaliação das metas e ações descritas no Plano de Trabalho do Acordo de Cooperação ou Convênios;
- c) Elaborar e enviar à CAPES relatórios técnicos e financeiros parciais, a cada ano de vigência do Acordo de Cooperação ou Convênio respectivo, relativos às atividades desenvolvidas no cumprimento do objeto, bem como relatório técnico e financeiro, ao final do período de vigência do mesmo

O formato de execução dos Acordos foi detalhado de acordo com a Tabela 2 a seguir:

**Tabela 2 – Programa CAPES/FAPs - Execução**

Execução do Acordo de Cooperação			
		FAP	CAPES
Editais Chamadas/ Públicas	Responsabilidade	Lançamento	Homologação
	Comitês de Avaliação	Definição	Homologação
	Julgamento Final	Execução e notificação à CAPES.	Acompanhamento do processo através de representante presencial
	Resultado	Encaminhamento	Homologação
Implementação de bolsas		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preenchimento dos Formulários e encaminhamento à CAPES;</li> <li>- Inclusão dos beneficiários no sistema de concessão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Homologação dos beneficiários encaminhados pela FAP;</li> <li>Treinamento dos técnicos das FAPs para utilização do sistema de pagamentos</li> </ul>
Implementação de Auxílios		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição junto à CAPES das regras e mecanismos a serem utilizados para repasse;</li> <li>Preenchimento da documentação necessária para repasse e encaminhamento à CAPES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição junto às FAPs das regras e mecanismos a serem utilizados para repasse;</li> <li>- Homologação da documentação encaminhada pela FAP;</li> <li>- Repasse de recursos.</li> </ul>

Portaria CAPES 106/2014

Em resumo, as atribuições básicas de execução e acompanhamento cabem à FAP, inclusive aquelas relativas à seleção dos beneficiados e relatórios de inscrição. À CAPES cabe o acompanhamento através da homologação das ações da FAP e pagamento dos recursos cabíveis.

Em suas disposições finais a Portaria trata da obrigatoriedade de menção das agências financiadoras dos estudos em todas as publicações provenientes de projetos beneficiados pelas parcerias, seja através da concessão de bolsas de estudo ou de auxílios de custeio e capital.

Ademais, a portaria responsabiliza a FAP pela guarda da documentação gerada pela execução do acordo e pela fiscalização dos beneficiados.

Ressalta-se que o objeto das parcerias está legalmente amparado pela Lei 8.405/1992 (BRASIL, 1992) que o inclui como parte das competências e finalidades institucionais da CAPES no § 1º, art. 2º

Art. 2º A CAPES subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. (Redação dada pela Lei nº 11.502, de 2007)

§ 1º No âmbito da educação superior e do desenvolvimento científico e tecnológico, a CAPES terá como finalidade: (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

I - subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação; (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

II - coordenar e avaliar cursos, nas modalidades presencial e a distância; e (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

III - estimular, mediante a concessão de 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 público e privado. (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

O Decreto 8.977/2017 (BRASIL, 2017) corrobora a definição legal com as seguintes determinações:

Art. 2. A CAPES tem por finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

§ 1º No âmbito da educação superior, a CAPES terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar o sistema de pós-graduação e avaliar os cursos deste nível, nas modalidades presencial e a distância, e estimular, mediante a concessão de 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 à demanda dos setores público e privado, e especialmente:

I - subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e elaborar, a cada cinco anos, a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com os entes federativos, as instituições universitárias e as entidades envolvidas;

II - coordenar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Pós-Graduação; III - elaborar programas de atuação setoriais ou regionais;

IV - definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento dos cursos de mestrado e de doutorado no País;

V - regulamentar a seleção de consultores científicos e os procedimentos da avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu;

VI - promover os estudos e as avaliações necessários ao desenvolvimento e à melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades;

VII - promover a disseminação da informação científica;

VIII - estimular a fixação de recém-doutores e fomentar os programas de pós-doutorado no País;

IX - fomentar estudos e atividades que contribuam, direta ou indiretamente, para o desenvolvimento e a consolidação das instituições de ensino superior;

X - apoiar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional; e XI - manter intercâmbio com outros órgãos da administração pública do País, com organismos internacionais e com entidades privadas nacionais ou estrangeiras, com vistas à promoção da cooperação para o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, mediante a celebração de convênios, acordos, contratos e ajustes que forem necessários à consecução de seus objetivos.

O instrumento jurídico selecionado para instituição dessas parcerias foi o Acordo de Cooperação em razão da compatibilidade de suas características intrínsecas com a proposta de execução estabelecida. O Parecer nº 15/2013/AGU (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - AGU, 2013) define Acordo de Cooperação como instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública, ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

No que tange os acordos de cooperação técnica, o Parecer 15/2013 expõe o seguinte:

a) o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes;

b) a disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993;

c) a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso;

(...)

g) o acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993;

h) observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis (sic);

i) é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho; e j) caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - AGU, 2013).

O Programa veio como uma complementação às ações já desenvolvidas pela CAPES diretamente às Instituições de Ensino (IES) e Programas de Pós-Graduação (PPG) para a formação de recursos humanos de alto nível (CAPES, 2013b). Além disso, foi instituído como uma forma de padronizar e unificar ações que já eram desenvolvidas anteriormente de forma disseminada e desestruturada.

#### **4. Acordos CAPES/FAPs**

##### **4.1 Avaliação**

A metodologia a ser aplicada na avaliação desses acordos será aquela definida nas diretrizes desenvolvidas pelo Guia Prático de Análise *Ex Post* elaborado pela Corregedoria Geral da União (BRASIL, 2018). O guia define cinco passos a serem seguidos para avaliação de resultados, descritos da seguinte forma:

- 1) Identificação dos resultados esperados da política: o ideal é que essa informação seja definida na formulação da política para que seus resultados possam ser acompanhados e analisados ao longo da execução;
- 2) Planejamento da Avaliação de resultados: passo que visa a garantia de que a avaliação realizada seja realista quanto ao orçamento e à viabilidade “*levando em consideração fatores como disponibilidade de dados e restrições de tempo*” (CGU, 2018), a partir da estruturação de perguntas categorizadas em níveis, que deverão ser respondidas pela avaliação;
- 3) Definição do método para coleta de informações: depende do contexto e deve levar em consideração as perguntas a serem respondidas e a abrangência da resposta esperada.
- 4) Aplicação da metodologia de avaliação: interpretação dos dados coletados a partir de análises qualitativas ou quantitativas;
- 5) Análise dos Resultados: “*diagnóstico dos processos em cada uma das fases de intervenção, de modo a identificar resultados, efeitos e mudanças da política pública*”. Pode ser utilizada para a reavaliação ou o planejamento da política;
- 6) Recomendações: desenvolvidas a partir das evidências apresentadas pelos dados coletados e analisados sobre o possível sucesso ou fracasso da política e seus determinantes.

A avaliação deve explorar os indicadores de resultados e os impactos esperados com a política a partir de metodologias quantitativas e qualitativas que verifiquem a evolução dos indicadores disponíveis ou que estabeleçam métodos de coletas de informações. Nesse sentido, a avaliação apresenta-se como uma “*contribuição dinâmica para a política, na qual os serviços são constantemente revisados com o intuito de gerar melhorias na entrega dos produtos e dos resultados*” (BRASIL, 2018). As diretrizes sugeridas descrevem uma situação em que tudo depende da definição de indicadores capazes de ser aferidos e acompanhados ao longo da vigência do Acordo.



#### 4.2 O caso da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

No ano de 2013 o Estado de São Paulo firmou uma parceria com a CAPES determinada através de convênio com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). O convênio foi firmado com vigência até o ano de 2027, abrangendo a concessão de bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado. O valor total definido para o convênio foi de R\$486.633.813,12 divididos equitativamente entre as fundações. Os valores das bolsas foram adequados àqueles praticados pela FAPESP e variam entre R\$2.043,00 para o Mestrado I e R\$7.373,10 para o Pós-Doutorado. Até o momento, foram concedidas um total de 1959 bolsas de mestrado, 1069 bolsas de doutorado e 698 bolsas de pós-doutorado, com previsão de concessão de mais 406 bolsas de doutorado até o fim da vigência do convênio.

O artigo 1º do Decreto 6.170/2007 (BRASIL, 2007) define convênios conforme o seguinte:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação

Pode-se inferir do texto legal que os convênios podem ser celebrados com ou sem repasses de recursos entre os partícipes. No caso específico da FAPESP, optou-se por transferir os recursos à agência estadual, visto que os valores de bolsas praticados pela CAPES são distintos daqueles utilizados pela FAPESP, o que inviabilizaria o pagamento direto aos beneficiários pela fundação federal.

Como explicitado anteriormente, o Programa CAPES/FAP definiu o Acordo de Cooperação como instrumento jurídico para execução das parcerias com as FAPs. O instrumento adotado para a parceria com a FAPESP foi o Convênio, que possui características jurídicas diversas daquelas previstas no âmbito do Programa CAPES/FAP. Por esta razão, essa parceria não será considerada nas análises seguintes.

#### 4.3 Detalhamento

Ao logo dos anos a CAPES firmou acordos de cooperação com praticamente todas as FAPs. Todos os acordos exigem contrapartida sem envolver repasse de recursos entre os partícipes (os recursos são transferidos diretamente aos beneficiários) e são assinados mediante proposta apresentada pela FAP, negociada diretamente com a CAPES, sendo que os termos variam de acordo com as possibilidades, prioridades e necessidades estaduais.

Os acordos que serão analisados neste estudo estão compilados na Tabela 3, onde constam os prazos de vigência, os orçamentos estipulados e a indicação se houve ou não prorrogação do prazo de vigência. No total foram analisados acordos firmados com 24 Estados. Entre os Estados analisados, não constam o Distrito Federal e São Paulo, que nunca participaram do Programa CAPES/FAP e Roraima que, até a finalização deste trabalho, não havia criado sua Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa.

Tabela 3 – Acordos CAPES/FAPs

FAP	Acordos com a CAPES				
	Vigência	Prorrogação	Orçamento Total (R\$)	Orçamento CAPES (R\$)	Orçamento FAP (R\$)
FAPERGS	2017 - 2022		105.723.200,00	70.293.600,00	35.429.600,00
FAPERJ	2014- 2019		66.900.000,00	40.140.000,00	26.760.000,00
FAPEMIG	2012 - 2017	SIM	70.000.000,00	46.000.000,00	24.000.000,00
FACEPE	2016 - 2022		4.608.000,00	4.320.000,00	288.000,00
FAPESC	2018 - 2022		51.156.000,00	34.104.000,00	17.052.000,00
FAPEAL	2011 - 2015	SIM	22.208.081,28	16.873.560,96	5.334.520,32
FAPESQ	2015 - 2022		32.044.800,00	24.007.200,00	8.001.600,00
FAPEPI	2017 - 2022		29.640.000,00	19.896.000,00	9.744.000,00
FAPEMAT	2015 - 2021		43.568.100,00	32.347.500,00	11.220.600,00

FAP		Acordos com a CAPES			
FUNDECT	2013 - 2018	SIM	23.171.785,36	16.389.785,36	6.782.000,00
FUNDAÇÃO ARAUCÁ- RIA	2016 - 2021		182.409.140,00	123.039.040,00	59.530.100,00
FAPESEB	2012 - 2017	SIM	29.736.000,00	18.024.000,00	11.712.000,00
FAPEAM	2014 - 2020		22.495.560,00	14.486.400,00	8.009.160,00
FAPEMA	2014 - 2019		31.243.601,60	20.306.601,60	10.937.000,00
FAPERN	2012 - 2017		23.277.190,24	16.449.190,24	6.828.000,00
FAPES	2017 - 2022		59.423.950,00	39.357.300,00	20.066.650,00
FAPEG	2017 - 2023		78.443.414,40	52.199.414,40	26.244.000,00
FAPITEC	2015 - 2020	SIM	70.090.586,00	53.382.376,00	16.708.210,00
FAPESPA	2014 - 2020	SIM	20.544.650,40	16.443.050,40	4.101.600,00
FAPEAP	2015 - 2021		7.558.920,32	6.398.920,32	1.160.000,00
FAPERO	2014 - 2019	SIM	19.168.320,32	16.047.520,32	3.120.800,00
FAPT	2017 - 2022		15.147.160,96	11.507.160,96	3.640.000,00
FAPAC	2013 - 2018		17.943.151,20	14.961.151,20	2.982.000,00

FAP		Acordos com a CAPES		
FUNCAP	2017 - 2022	71.441.204,20	47.777.204,20	23.664.000,00
CAPES				

Com base nos Acordos descritos na Tabela 3 e em atendimento ao objetivo de verificar o formato adotado para celebração deles, inicialmente verificaremos os seguintes itens:

- a) Encaminhamento de estudo de demanda potencial no Estado;
- b) Plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), de acordo com o seguinte:
  - 1) identificação do objeto a ser executado;
  - 2) metas a serem atingidas;
  - 3) etapas ou fases de execução;
  - 4) plano de aplicação dos recursos financeiros;
- c) Prévia apreciação dos órgãos jurídicos;
- d) Análise técnica prévia;
- e) Avaliações intermediárias ano a ano de execução;
- f) Avaliação final (quando couber).

#### 4.3.1 Estudo de demanda potencial do Estado

Conforme determinação legal, a assinatura do Acordo de Cooperação deve ser precedida de um Estudo de demanda potencial do Estado, de forma a otimizar as metas a serem estabelecidas e os valores a serem executados pelas agências. A Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) determina a necessidade de apresentação do Estudo, mas a relativiza quando prescreve “apenas no que couber”. Essa expressão é utilizada nos casos em que a norma não foi editada especificamente para aquela situação ou quando a referida diretriz estabelece apenas condutas gerais a serem seguidas.

No caso específico dos Acordos de Cooperação, a Lei 8666/93 (BRASIL, 1993) foi utilizada em razão da proximidade da matéria e, portanto, poderia ser aplicada, mas não em sua totalidade. Como não havia lei específica que regesse a matéria, o espectro de atuação e interpretação dos agentes executivos ampliou-se. Nesse caso, os acordos firmados antes da promulgação da Portaria 90/2013 (CAPES, 2013b) não tinham a obrigação de apresentar o levantamento por falta de norma legal que o determinasse.

Na análise dos Acordos, verificou-se que 13 Estados não encaminharam o Estudo exigido. Desses, sete foram firmados antes do ano de 2014, o que justifica a ausência do Estudo. Os outros quatro foram firmados após a publicação das Portarias 90/2013 (CAPES, 2013b) e 106/2014 (CAPES, 2014), em desconformidade com as determinações legais.

#### 4.3.2 Plano de Trabalho

Os quatro itens a serem analisados no Plano de Trabalho foram definidos pela Lei 8666/93 (BRASIL, 1993). De acordo com a norma, nos Planos deveria conter a identificação do objeto contratado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e o plano de aplicação dos recursos. A CAPES requisitou que as FAPs preenchessem um documento modelo, no qual constavam todos esses itens exigidos pela Lei, o que fez com que as exigências estivessem presentes em todos os documentos analisados.

Na análise específica das metas a serem alcançadas, entretanto, a formatação adotada quando da formulação pode interferir diretamente nas avaliações intermediárias e final. As metas devem ser descritas de forma clara e objetiva, para que possam ser quantificadas ou descritas quanto à sua evolução, com uma definição dos indicadores e objetivos a serem alcançados. Neste estudo, avaliamos as metas de acordo com os seguintes critérios:

- a) Clareza;
- b) Objetividade; e
- c) Justificativa.

Quanto à clareza, cinco Acordos têm metas consideradas de difícil mensuração por serem definidas a partir de premissas não quantificáveis, tais como “ampliação das bolsas de mestrado” ou “incentivo à pesquisa no Estado”. Essas metas seriam quantificáveis se anexo a elas constasse um ponto de partida do qual pudesse ser embasada a análise, contudo, nenhum desses acordos foi precedido de um Estudo de demanda potencial do Estado, fazendo com que ao final da execução das metas não seja possível uma análise evolutiva da proposta inicial.

Quanto à objetividade, seis Acordos possuem metas consideradas evasivas por não definirem precisamente o quantitativo que pretendem alcançar. A redação é descrita conforme o seguinte exemplo: “a CAPES concederá recursos adicionais de custeio aos PPG’s do Estado que se destacarem por suas atividades (...) o valor aproximado para execução é de R\$12.000.000,00”. Não foram definidos o valor da complementação nem a quantidade de Programas que seriam beneficiados.

Quanto às justificativas, averiguou-se que seis dos acordos analisados não justificavam a definição das metas. Entre esses 6 acordos, um deles apresentou o estudo de demanda potencial, que pode ser utilizado com esse fim, porém, os outros cinco não continham nenhuma das duas informações.

#### 4.3.3 Prévia Avaliação dos Órgãos Jurídicos

Hely Lopes de Meireles em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (MEIRELLES, 2001) define que a administração pública tem sua atuação sujeita à previsão legal e dela não

pode se afastar. Segundo o jurista, enquanto o particular pode permitir-se fazer tudo aquilo que não é proibido em lei, a atuação da administração pública está encerrada naquilo que está devidamente normatizado, de forma que qualquer atuação fora da previsão legal poderá ser considerada improbidade administrativa.

Com o fim de verificar a adequação legal de suas ações, os órgãos públicos contam com representantes da Procuradoria (federal ou estadual a depender do ente da federação a que o órgão está vinculado) responsáveis pela análise legal de todas as ações empreendidas. Em relação a esse quesito, todos os acordos analisados foram submetidos à apreciação da Procuradoria Federal junto à CAPES antes da assinatura dos termos, contudo, entre as FAPs, apenas 8 apresentaram a análise jurídica estadual.

#### *4.3.4 Análise Técnica Prévia*

Apesar de ter sua ação pautada por Lei, a Administração Pública possui uma margem de decisão quanto a análise de conveniência e oportunidade dos atos administrativos (mérito administrativo). Essa análise não deve ser executada no âmbito jurídico, considerando que o ultrapassa, apesar de ser pautada por ele. Deverá ser executada pela própria Administração Pública por meio de seus agentes responsáveis, através de análise técnica (DIPIETRO, 2000).

Dentre os Acordos ora analisados, todos foram submetidos à análise técnica por parte da CAPES. Em âmbito Estadual, apenas 14 FAPs apresentaram suas análises técnicas.

#### *4.3.5 Avaliações Intermediárias e Finais*

A análise da efetividade de uma política pública passa, necessariamente, pelo processo de monitoramento e avaliação da mesma. É a partir dessa análise que as políticas públicas podem ser aprimoradas de forma a gerar eficiência e economicidade nas ações empreendidas pelo Poder Público (BRASIL, 2018). A legislação define que os Acordos deverão ser avaliados anualmente com o intuito de monitoramento e adequação. A legislação também estabelece a obrigatoriedade de execução de uma avaliação final com o objetivo de optar pela manutenção ou não desse tipo de ação, bem como o aprimoramento de seu formato.

Quanto às avaliações intermediárias, nenhum dos acordos as realizou ano a ano e apenas 12 realizaram alguma ao longo da execução. Com relação às avaliações finais, como a maioria dos acordos analisados ainda não havia chegado ao fim, não há que se falar sobre a presença delas. Entre os 9 acordos vencidos, todos foram avaliados pela CAPES e três foram avaliados também pela FAP.

#### 4.4 Análises

Inicialmente, o estudo mostra que, no quesito Estudo de Demanda Potencial do Estado, 37,5% das FAPs não atenderam à norma. O não cumprimento da previsão legal pode gerar a nulidade do ato administrativo por não atender ao princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), inviabilizando a execução do acordo.

Quanto à análise das Metas definidas, 20% dos acordos não são claros quanto aos seus objetivos, 25% são evasivos em suas definições e 25% não elaboraram as devidas justificativas para as metas. Nos termos da metodologia avaliativa proposta pelo Guia Prático de Análise Ex Post (BRASIL, 2018), esses acordos não possuem os requisitos básicos para serem avaliados

nesse formato. A ausência desses dados impossibilita tanto as avaliações intermediárias (de monitoramento) quanto as finais, prejudicando a manutenção do acordo firmado em decorrência da falta de dados que corroborem sua eficácia.

Apesar da CAPES ter adotado um modelo de documento a ser utilizado para o Plano de Trabalho em que os requisitos estabelecidos em Lei estão disponíveis para preenchimento da FAP, verificou-se nesse estudo que o mero preenchimento desses requisitos sem a atenção à definição de indicadores e de objetivos com as devidas justificativas, não é suficiente para uma avaliação de política pública no formato determinado pela CGU.

Com relação às análises jurídicas e de conveniência e oportunidade, a CAPES realizou todas, ao passo que apenas 33% das FAPs realizaram as análises jurídicas e 58% executaram as análises de conveniência e oportunidade. O requisito de forma do ato administrativo é sempre vinculado, ou seja, o ato será anulado se for executado em uma forma diversa da legalmente prevista. Nesse caso, como a CAPES executou sua parte das análises, pode-se entender que o requisito formal foi cumprido. Entretanto, em âmbito Estadual a ausência da documentação pode gerar dificuldades no acompanhamento e na adequação legal das ações da FAP.

Não foram executadas as avaliações intermediárias anuais em nenhum dos acordos, mas 58% deles passaram por pelo menos uma ao longo de sua vigência, executada por alguma das fundações. As avaliações finais não se aplicam a 75% dos Acordos, contudo, aqueles restantes contam com avaliações da CAPES ou das duas fundações. Quanto àqueles Acordos que são passíveis de avaliação, em nenhum foi encontrado um documento formal com descrição dos indicadores de evolução e as avaliações intermediárias não estão sendo executadas. Como estão ativos em sua maioria, ainda é possível que as agências trabalhem em conjunto para a formalização desses dados com o fim de monitorar a parceria e gerar insumos para a avaliação final dos Acordos.

Conforme explicitado pelo Guia de Análise *Ex Post* (BRASIL, 2018), as avaliações contribuem dinamicamente para a política mediante a revisão dos processos e a geração de melhoria dos produtos e resultados entregues. É através da avaliação de suas ações que o Estado gera eficiência - princípio constitucional definido no art. 37 da carta magna.

Os valores das parcerias variam de acordo com o potencial executivo estadual, em razão da contrapartida obrigatória, e oscilam consideravelmente. O maior valor assinado entre os acordos analisados é aquele referente ao acordo CAPES/Fundação Araucária de R\$182.409.140,00 e, o mas baixo, foi o firmado com a FACEPE de R\$4.608.000,00. Portanto, pode-se afirmar que, nas normas vigentes, não havia qualquer definição da proporcionalidade ou de correlação sobre os recursos a serem investidos nas parcerias. Também é possível afirmar que a maioria dos acordos foi assinada com uma contrapartida por parte das FAPs de valores entre 20% e 40% do total. As únicas exceções são os acordos com a FACEPE, FAPEAP, FAPERO e FAPAC, cujas contrapartidas eram inferiores a 20% do montante. Dessas FAPs, apenas a FACEPE estava em funcionamento há mais de 10 anos quando da assinatura do acordo. Todas as outras estavam em funcionamento há 6 anos ou menos.

Quanto ao prazo de vigência dos Acordos, a Lei 8666/1993 (BRASIL, 1993) estabelece

em seu art. 116, parágrafo 1º, que “*deve ser estipulado de acordo com a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou desarrazoados*”. Os prazos definidos nos acordos analisados variam de 4 a 7 anos e foram estipulados durante a negociação entre os partícipes com base nas metas a serem executadas.

Com relação à prorrogação dos prazos de vigência, ainda de acordo com a mesma norma, serão permitidas prorrogações desde que sejam precedidas de demonstrativos de “*razões suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo*” em “*atendimento ao dever de motivação dos atos administrativos*” (BRASIL, 1993), mediante apresentação de análise técnica. Entre os acordos analisados, sete foram prorrogados pelo período de 12 meses após negociação entre as agências. Todos os acordos prorrogados passaram por uma avaliação intermediária elaborada pela FAP após solicitação da CAPES.

### **5. Considerações Finais**

Este estudo teve como objetivo o levantamento de dados que permitissem verificar as metodologias mais apropriadas para avaliação da atuação das FAPs, com enfoque na execução do Programa CAPES/FAP. O intuito era o de verificar se o formato adotado pelas agências estava de acordo com o prescrito nas normas legalmente instituídas e se possibilitava a avaliação da política pública executada pelos governos federal e estaduais.

No que tange a forma adotada, a análise aponta para o fato de que nenhuma das FAPs preencheu todos os requisitos determinados. A ausência de documentos como o estudo de demanda potencial estadual ou a análise técnica de conveniência e oportunidade fere o princípio constitucional da obrigatoriedade de manter o formato legalmente definido. Pode-se arguir o desconhecimento da norma como justificativa da falha, contudo, cabe aos entes públicos a busca pela manutenção da legalidade de seus atos e, diante da comprovação de inadequação legal, sugere-se a correção imediata das ações.

Com relação às avaliações, é possível executar o formato proposto pelo Guia de Análise *Ex Post* em ao menos 75% dos casos analisados, bastando que as fundações definam os indicadores que serão utilizados e passem a realizar as avaliações intermediárias. O escopo de avaliação é suficiente para aprimoramento da política e definição de sua manutenção.

Ressalta-se que neste estudo não foi abordado o mérito dos objetivos e metas propostos pelos acordos, em razão do escopo definido para a pesquisa. Contudo, cabe ressaltar que o formato adotado pelas agências até o momento não utiliza a métrica a partir de indicadores de evolução e avaliam os acordos com base na execução orçamentária. Essa avaliação, apesar de válida, não determina a eficácia, a efetividade e a eficiência das ações empreendidas.

Diante do exposto, conclui-se que o formato adotado pelas agências até o momento não permite uma avaliação final precisa das ações, diante da ausência de indicadores. Entretanto, alguns ajustes permitirão a apreciação de uma amostra suficiente para aprimoramento da execução dos acordos e definição pela manutenção ou não desse tipo de parceria.



## 4.2 Artigo 2: ACORDOS DE COOPERAÇÃO CAPES E FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA: O CASO DA FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MATO GROSSO DO SUL – FUNDECT – ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2018

**RESUMO:** com o intuito de analisar a efetividade e a eficiência da política pública realizada no Programa CAPES/FAPs, mediante a celebração de acordo entre as fundações, este trabalho apresenta, inicialmente, um breve histórico desses acordos, bem como as motivações e marcos legais determinantes. Em um segundo momento, agrega os antecedentes de cooperação entre a CAPES e a FUNDECT, fundação objeto deste estudo de caso, finalizando, assim, o contexto da cooperação. Num terceiro momento, apresenta os termos do acordo firmado entre as agências, vigente nos anos de 2013 a 2018, com detalhamento de metas, recursos orçamentários, execução e avaliação final do acordo. Por fim, foi realizada uma análise crítica das ações de forma a verificar a eficácia da política pública a partir dos pontos positivos e negativos identificados no estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acordos de Cooperação; CAPES; Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa

### 1. Introdução

O monitoramento e a avaliação de uma política pública, definida como “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários” (BRASIL, 2018), são passos básicos para a verificação de sua efetividade. Essas análises possibilitam o aprimoramento das políticas, bem como justificam o investimento ou economia de recursos, por evidenciarem o alcance ou não dos resultados propostos e a otimização dos recursos investidos (BRASIL, 2018).

Ademais, a avaliação permite a verificação da eficiência dos recursos públicos e, se for o caso, a identificação de possibilidades de aperfeiçoamento da ação, com vias a melhoria do processo. A avaliação póstuma cumpre a função de “levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade” (BRASIL, 2018).

Entre os princípios da Administração Pública o da eficiência é o mais recente e adquiriu *status* constitucional após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, que alterou a redação do caput do art. 37 da carta magna para o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988)

Vollet e Hadjab VOLLET e HADJAB (2008) entendem que a análise de uma política pública deve partir da apreciação de três elementos básicos: (1) os recursos financeiros e não monetários - *input*; (2) canalização desses recursos para a implementação e execução de uma

política ou programa que se traduzirão no formato de realizações materiais e imateriais - *output*; e (3) os resultados ou efeitos gerados numa economia ou território - *outcome*.

Nesse sentido, na análise da eficiência, verifica-se se os recursos dispendidos alcançaram os resultados, efeitos ou impactos pretendidos; a análise da eficácia é utilizada para verificar se os objetivos fixados foram alcançados e, em conjunto, baseiam a apreciação das relações existentes entre os *inputs*, *outputs* e *outcomes*.

Com o objetivo de verificar a eficácia e a eficiência da política pública executada pelo governo federal nos acordos firmados com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), este artigo apresenta um estudo de caso no âmbito do acordo firmado entre a CAPES e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado do Mato Grosso do Sul - FUNDECT - entre os anos de 2013 e 2018.

O principal propósito do estudo é a análise deste acordo e, por decorrência, indicar ou não a manutenção desse tipo de parceria. A análise mostra-se particularmente relevante em razão da proporção dos recursos investidos pelo Governo Federal em comparação com aqueles originários no âmbito estadual, apontando quão significativos são estes investimentos para a pós-graduação da região.

## **2. Aspectos Metodológicos**

Metodologicamente, de acordo com os conceitos de Gerhardt e Silveira (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), a pesquisa feita é de cunho Quantitativo-Qualitativo por executar uma análise aprofundada e ilustrativa a partir de dados quantitativos e mensuráveis. Quanto à natureza, pode ser qualificada como Aplicada por inserir-se em um contexto prático e envolver interesses locais. Quanto aos objetivos, classifica-se como Exploratória por pretender a aquisição de mais familiaridade com o tema, com vistas à explicitá-lo ou criar hipóteses. Por ter sido abordada uma única FAP a pesquisa deve ser, quanto aos procedimentos, classificada na categoria Estudo de Caso.

O estudo de caso é um estudo de natureza qualitativa e empírica que investiga determinado fenômeno, geralmente contemporâneo, dentro de um contexto real de vida, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto em que ele se insere não são claramente definidas. Trata-se de uma análise aprofundada de um ou mais casos, para que permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 1996); (BERTO; NAKANO, 2000). Seu objetivo é aprofundar o conhecimento acerca de um problema não suficientemente definido (MATTAR, 1996), visando estimular a compreensão, sugerir hipóteses e questões ou desenvolver a teoria.

Diante do exposto, o procedimento Estudo de Caso foi eleito com o fim de verificar os acordos firmados entre a CAPES e as FAPs no âmbito do Programa CAPES/FAP, objetivando a compreensão do Programa e a forma como é executado. A FUNDECT foi escolhida para este estudo em razão das circunstâncias que envolviam seu acordo. Foi firmado no ano de 2013, em um período próximo ao da instituição do Programa; foi definido com molde similar ao estabelecido em Portaria; havia recém finalizado sua vigência quando do início do levantamento dos dados da pesquisa; e o valor do acordo foi considerado mediano com relação aos outros, o que fez com que a análise fosse executada com base na média das FAPs.

Entre as fontes utilizadas constam os relatórios gerados por sistemas internos de levantamento de dados da CAPES, como a Plataforma SAS Analytics - Life Cycle Offerings (plataforma de análise de dados), o Sistema de Informações Georreferenciadas CAPES – GEOCAPES - e a documentação disponibilizada pelas duas agências. Os dados da CAPES foram disponibilizados por meio de acesso ao Sistema eletrônico de Informações – SEI (ferramenta de gestão de processos e documentos eletrônicos); os da FUNDECT mediante solicitação através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC

A partir da análise de todos os termos do acordo firmado entre a CAPES e a FUNDECT, foram obtidos dados e valores acerca dos recursos dispendidos, das instituições de ensino beneficiadas, das principais áreas de conhecimento fomentadas e da coerência entre o formato final da execução do acordo e a proposta inicialmente assinada entre as partes.

### **3. Acordos CAPES–FUNDECT: contexto e dados**

#### 3.1 Marcos referenciais

A CAPES foi criada em 1951 através do Decreto 29.741/51 com os seguintes objetivos: (1) assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país; e (2) oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamento (BRASIL, 1951).

As ações a serem aplicadas para alcance desses objetivos foram descritas no art. 3º da mesma portaria, entre as quais se destacam as seguintes: (1) Mobilizar, em cooperação com as instituições públicas e privadas competentes, os recursos existentes no país para oferecer oportunidades de treinamento, de modo a suprir as deficiências identificadas nas diferentes profissões e grupos profissionais; (2) Promover, direta ou indiretamente, a realização dos programas que se mostrarem indispensáveis para satisfazer as necessidades de treinamento que não puderem ser atendidas na forma das alíneas precedentes; (3) Coordenar e auxiliar os programas correlatos levados a efeito por órgãos da administração federal, governos locais e entidades privadas (BRASIL, 1951).

A Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDECT – foi criada em 1998 pela Lei 1.860/98 (MATO GROSSO DO SUL, 1998). A FUNDECT Iniciou suas atividades em 1999 através do estabelecimento de parcerias e do lançamento de editais específicos em áreas consideradas estratégicas para o Estado. A primeira ação colaborativa entre a CAPES e a FUNDECT foi o Programa Pró-Ciências, que visava à *“implantação de inovações pedagógicas e atualização de professores no ensino médio que lecionam disciplinas de matemática, física, química e biologia”* (FUNDECT, 1999).

Em 2002 as agências se uniram mais uma vez através do Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP – com participação do Ministério do Trabalho e Emprego. O programa tinha como objetivo a *“implantação de um novo modelo de educação profissional, que proporcione a ampliação de vagas, a diversidade de oferta e a definição de cursos adequadas às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia”* (FUNDECT, 2002).

Em 2007 a CAPES e a FUNDECT firmaram um termo de parceria denominado Programa

de Apoio aos Programas de Pós-Graduação no Estado do Mato Grosso do Sul - PAPOS/MS. O PAPOS/MS tinha como objetivo “*apoiar a formação de recursos humanos localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, no nível de pós-graduação ‘stricto sensu’, mediante a concessão de bolsas de estudo e do financiamento de despesas dos programas de pós-graduação*”(FUNDECT, 2007).

Nos anos seguintes as agências mantiveram diversas frentes de cooperação executadas concomitantemente à parceria firmada em 2007. Cabe destaque às seguintes: Programa Rede Pró-Centro-Oeste (Rede Centro-Oeste de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação), Programa RE-PENSA (Redes Nacionais de Pesquisa em Agrobiodiversidade e Sustentabilidade Agropecuária) e Programa SISBIOTA -Brasil (Sistema Nacional de Pesquisa em Biodiversidade), todas em conjunto com outras agências de fomento (MATO GROSSO DO SUL, 1998).

No ano de 2009 a FUNDECT encaminhou à CAPES proposta formal de Acordo de Cooperação para execução em seis anos. A partir de então, iniciaram-se as negociações entre as fundações que assinaram um Acordo de Cooperação em fevereiro de 2013 com período de execução de 02/2013 a 01/2018. Assinado em 12 de fevereiro de 2013, o acordo teve como objetivo o “*reforço e a ampliação da formação de recursos humanos qualificados no âmbito dos Programas de Pós-Graduação de instituições públicas sediadas no Estado do Mato Grosso do Sul*” (CAPES; FUNDECT, 2013).

A previsão de vigência do acordo era de sessenta meses e a justificativa apresentada foi a busca pela “*exploração sinérgica*” dos programas e instrumentos já instituídos pelas duas agências, a fim de promover:

ações de qualificação docente, de atração e fixação de novos pesquisadores, de criação de novos cursos de pós-graduação, de estímulo à cooperação acadêmica e de ampliação de pesquisa, ações essas requeridas para reforçar, ampliar e desconcentrar a formação de recursos humanos altamente qualificados em Mato Grosso do Sul (CAPES; FUNDECT, 2013).

Entre os objetivos específicos destacam-se: (1) fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação do estado; (2) formação de docentes para todos os níveis de ensino; (3) formação de quadros para mercados não acadêmicos (CAPES; FUNDECT, 2013).

Em julho de 2013 foi publicada pela CAPES a Portaria 90/2013 (CAPES, 2013b) que instituiu o Programa de Apoio e Parceria da CAPES com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – Programa CAPES/FAPs. O Acordo de Cooperação firmado entre a CAPES e a FUNDECT foi, então, recepcionado pelo Programa CAPES/FAPs em razão da proximidade do tema e do formato adotado.

No ano de 2014 o Acordo foi submetido a dois Termos Aditivos, um no mês de janeiro e outro no mês de dezembro (CAPES; FUNDECT, 2013). Os termos alteraram o formato de duas das metas definidas inicialmente, que serão detalhadas no item 3.2.

No mesmo ano foi lançada pela CAPES a Portaria 106/2014 (CAPES, 2014) que regulamentou e institucionalizou o Programa de cooperação CAPES/FAPs. A portaria faz o detalhamento de todos os itens levantados pela Portaria 90/2013, além de determinar o formato

de execução dos acordos e instituir prazos e competências relativos ao acompanhamento. Ademais, a Portaria 106/2014 define pormenores acerca dos acordos, tais como formato, dotações orçamentárias, negociação e obrigatoriedade de prévio estudo de demanda realizados pelas Fundações a fim de fundamentar as ações propostas.

### 3.2 Acordos CAPES/FUNDECT - Ações previstas e implementadas

A CAPES e a FUNDECT instituíram diversas parcerias desde a criação da agência sul-mato-grossense. Na Tabela 4 temos as principais ações desenvolvidas entre os anos de 1999 e 2012 – que precederam o acordo analisado neste estudo de caso.

**Tabela 4 – Cooperações CAPES/FUNDECT**

	Período	Ações / Benefícios	Valores (R\$)
Pró Ciências	1999 - 2002	9 Projetos	439.662,77
PROEP	2002 – 2003	7 projetos	180.639,80
PAPOS	2007 - 2012	125 bolsas de mestrado; 25 bolsas de doutorado	6.840.720,00

Acordo CAPES/FUNDECT 2013-2018

Nas ações e benefícios descritos na Tabela 4 cabem alguns destaques. No ano de 1999 a parceria firmada com a CAPES por meio do Programa Pró-Ciências foi equivalente a 91% de todo o orçamento executado pela FUNDECT naquele ano com Fomento (FUNDECT, 1999). Nos anos de 2000 e 2001 o Programa foi responsável pelo equivalente a 8% e 14%, respectivamente, do orçamento executado pela FUNDECT na mesma rubrica (Relatórios de Gestão FUNDECT 2000 e 2001).

Entre os anos de 2007 e 2012, a FUNDECT executou um total de R\$11.813.11,40 com o apoio a formação de recursos humanos (MATO GROSSO DO SUL, 1998). Considerando o valor total executado no âmbito do Programa PAPOS, é correto afirmar que o orçamento do Programa foi equivalente a 57% de todo o recurso executado pela Fundação nessa rubrica no mesmo período. O Programa foi considerado tão significativo para a FUNDECT que foi inserido no Acordo de Cooperação iniciado no ano de 2013, que abrangeu diversas frentes de fomento, dentre elas a ampliação do Programa PAPOS.

As ações do Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT 2013-2018 (CAPES; FUNDECT, 2013) foram divididas em seis metas conforme descrito na Tabela 5.

**Tabela 5 – Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT - Metas**

Meta	Detalhamento	Descrição
1	ampliação das cotas de mestrado em Mato Grosso do Sul	A presente meta destina-se conceder bolsas para a realização de curso de Mestrado em programas de pós-graduação no Estado de Mato Grosso do Sul para o desenvolvimento científico, tecnológico, social e/ou cultural do Estado. Ampliar a capacitação de recursos humanos especializados no Estado do Mato Grosso do Sul é prioridade estratégica da atual política estadual. (...) O objetivo é expandir o sistema de pós-graduação no estado e ampliar a formação de recursos humanos especializados, principalmente a formação de servidores públicos do estado de Mato Grosso do Sul.
2	ampliação das cotas de bolsas de doutorado em Mato Grosso do Sul	A presente meta destina-se conceder bolsas para a realização de curso de Doutorado em programas de pós-graduação no Estado de Mato Grosso do Sul para o desenvolvimento científico, tecnológico, social e/ou cultural do Estado. (...) O objetivo é expandir o sistema de pós-graduação no estado e ampliar a formação de recursos humanos especializados, principalmente a formação de servidores públicos do estado de Mato Grosso do Sul.

Meta	Detalhamento	Descrição
3	implantação de cotas de bolsas de pós-doutorado em Mato Grosso do Sul	A presente meta destina-se Programa de Pós-Doutorado no Estado de Mato Grosso do Sul para o desenvolvimento científico, tecnológico, social e/ou cultural do Estado. (...). O objetivo é contribuir para a formação de novos grupos de
4	implantação de cotas de Bolsas de Professor Visitante Sênior em Mato Grosso do Sul	A presente meta destina-se implantar bolsas do Programa Professor Visitante Sênior (PVS) junto aos programas de pós-graduação sediados em Mato Grosso do Sul.
5	ampliação ao Programa de Apoio aos programas de pós-graduação em Mato Grosso do Sul (PAPOS)	A meta pretende apoiar programas de pós-graduação vinculados a instituições públicas e privadas sem fins lucrativos sediadas no Estado do Mato Grosso do Sul. Anos de 2013, 2014, 2015 e 2016.
6	concessão de apoio financeiro (custeio) para projetos de pesquisa e de extensão tecnológica em áreas estratégicas no Estado do Mato Grosso do Sul	A FUNDECT se propõe a financiar 20 (vinte) projetos, selecionados por meio de Edital em temas considerados estratégicos para o Estado do Mato Grosso do Sul.

Meta	Detalhamento	Descrição
Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT 2013-2018		

A Tabela 6 demonstra o detalhamento orçamentário do acordo, bem como o Plano de Aplicação dos recursos.

**Tabela 6 – Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT - Plano de Aplicação (valores em Reais)**

Plano de Aplicação	Original		Primeiro Termo Aditivo - janeiro/2014		Segundo Termo Aditivo - dezembro/2014	
	CAPES	FUNDECT	CAPES	FUNDECT	CAPES	FUNDECT
Meta 1	7.776.000,00		7.776.000,00		7.776.000,00	
Meta 2	4.320.000,00	1.440.000,00	4.320.000,00	1.440.000,00	4.320.000,00	1.440.000,00
Meta 3	1.332.000,00		1.332.000,00	780.000,00	1.332.000,00	780.000,00
Meta 4	961.785,36	150.000,00	961.785,36	150.000,00	961.785,36	150.000,00
Meta 5		2.100.000,00		2.412.000,00	2.000.000,00	2.412.000,00
Meta 6		2.000.000,00		2.000.000,00		2.000.000,00
TOTAL	20.079.785,36		21.171.785,36		23.171.785,36	

Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT 2013-2018

O termo de cooperação instituiu todas as atribuições distribuídas entre as fundações. A execução ocorreu mediante a realização de processos seletivos no âmbito da FUNDECT a quem coube, além do lançamento dos editais, seleção, acompanhamento, custeio dos recursos cabíveis e emissão de relatórios anuais de execução do acordo. À CAPES, coube a homologação dos editais e dos beneficiários aprovados, o custeio das bolsas cabíveis e as avaliações intermediária e final do acordo.

O acordo foi submetido a dois termos aditivos, ambos assinados no ano de 2014. Em 23 de janeiro foi assinado o 1º Termo Aditivo alterando as metas 3 e 5. Verificado que o Estado não possuía demanda suficiente para a previsão de bolsas de pós-doutorado acordada inicialmente, a Diretoria Executiva da FUNDECT propôs uma solução alternativa ao complementar o valor da bolsa disponibilizada pela CAPES. O objetivo da complementação era a atração de doutores ao pós-doutorado. Ademais, ofereceu o aporte de recursos de custeio/capital para os projetos beneficiados. Com relação à Meta 5, a Fundação que havia comprometido parte de seu orçamento para o financiamento de um projeto de Doutorado Interinstitucional (DINTER), não pôde manter



seu compromisso, e optou por direcionar o montante para o financiamento da expansão do PAPOS-MS.

Em 2 de dezembro de 2014 foi assinado o 2º Termo aditivo com alteração da Meta 5. O Termo previu uma ampliação dos recursos com vistas a apoiar as atividades dos Programas de Pós-Graduação, o que gerou um novo aditamento orçamentário na Meta, dessa vez financiado pela CAPES.

### 3.3 Análises

O Período de execução do acordo foi de cinco anos (2013 a 2018). Ao todo foram lançadas 16 chamadas para formação de recursos humanos no Estado do Mato Grosso do Sul. A Tabela 7 descreve a execução das metas com os editais lançados, o total de beneficiados e os valores gastos em cada uma delas. A Tabela 8, por sua vez, descreve as instituições de ensino<sup>3</sup> e áreas do conhecimento beneficiadas. Com relação ao último tópico, cabe ressaltar que não constam nos documentos disponibilizados pelas agências informações acerca das áreas do conhecimento beneficiadas na execução das Metas 4, 5 e 6.

**Tabela 7 – Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT - Execução das Metas**

	Chamadas				Previsão de	Total de	Previsão de	Valores
	2013	2014	2015	2016	Beneficiados	Beneficiados	valores em R\$	executados em R\$
Meta 1	x	x	x		220	236	7.776.000,00	7.920.000,00
Meta 2	x	x	x		100	112	5.760.000,00	7.932.000,00
Meta 3		x	x		15	12	2.112.000,00	1.588.240,99
Meta 4	x	x			3	3	1.111.785,36	1.091.785,36
Meta 5		x		x	80 (20/ano)	75	4.412.000,00	4.275.000,00
Meta 6		x	x		80 (20/ano)	58	2.000.000,00	1.731.127,34

**Tabela 8 – Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT - Instituições/Áreas do Conhecimento**

Meta	Instituições	Área do Conhecimento
------	--------------	----------------------

<sup>3</sup> UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados; UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; UCDB - Universidade Católica Dom Bosco; UnB - Universidade de Brasília.

Meta	Instituições	Área do Conhecimento
Meta 1	UFMS, UFGD, UEMS, UCDB, Faculdade Anhanguera – UNIDERP.	Ciências Exatas e da Terra (14,3%); Ciências Biológicas (11,8%); Ciências da Saúde (10,9%); Ciências Agrárias (37,8%); Ciências Sociais Aplicadas (5%); Ciências Humanas (13,4%); e Linguística, Letras e Artes (6,7%)
Meta 2	UFMS, UFGD, UEMS, Anhanguera – UNIDERP, UCDB e UnB	Ciências Exatas e da Terra (13%); Ciências Biológicas (18,5%); Ciências da Saúde (1,9%); Ciências Agrárias (51,9%); Ciências Sociais Aplicadas (1,9%); Ciências Humanas (7,4%); Linguística, Letras e Artes (6,7%); e Outros (5,6%).
Meta 3	UFMS, UFGD e UCDB	Ciências Biológicas (20%), Ciências Agrárias (60%) e Ciências Sociais Aplicadas (20%)
Meta 4	UCDB e UFMS	Não informado
Meta 5	UCDB, UEMS, UFGD, UFMS e Anhanguera – UNIDERP	Não informado
Meta 6	UCDB, UEMS, UFGD, UFMS e Anhanguera-UNIDERP	Não informado

## CAPES/FUNDECT

Na avaliação de execução das metas 1 e 2, cabe considerar uma particularidade quanto a concessão de bolsas praticada pela CAPES. Em geral, as bolsas são concedidas institucionalmente, ou seja, uma cota de bolsa é disponibilizada a um programa de pós-graduação (PPG), que poderá utilizá-la da forma que melhor convier. Não existe a obrigatoriedade de utilização de todas as mensalidades da cota por um mesmo estudante, havendo a possibilidade de utilização de uma mesma cota por mais de um bolsista. Nesse caso, se o PPG optar por dividir a cota de bolsa de mestrado entre dois bolsistas, por exemplo, cada um fará jus a 12 mensalidades e em uma mesma cota serão contabilizados dois bolsistas distintos. Em decorrência desse regulamento de concessão de bolsas da CAPES, a previsão de implementação de 220 bolsas de mestrado e 80 bolsas de doutorado foi ultrapassada quando contabilizadas as substituições de bolsistas. No total, a quantidade de beneficiários foi equivalente a 236 alunos de mestrado e 112 de doutorado.

Com relação à Meta 3, a agência sul matogrossense dedicou parte da análise do acordo à especificidade do benefício que a concessão de bolsas de pós-doutorado trouxe ao Estado. De acordo com a FUNDECT, os beneficiários de bolsas de pós-doutorado

auxiliaram sobremaneira o desenvolvimento da pesquisa nas diversas regiões do Estado (...) além de suas formações complementares em pesquisa, auxiliaram os docentes

dos PPGs nas orientações de futuros pesquisadores, bem como ministrando disciplinas de graduação e pós-graduação (CAPES; FUNDECT, 2013).

Ainda segundo a avaliação da FUNDECT, que não apresentou dados a respeito de suas afirmativas, a concessão de bolsas, em todas as modalidades, impactou os PPGs sul matogrossenses. A ação incrementou o quantitativo de bolsas aos Programas já aprovados pela CAPES, ampliou o número de PPGs do Estado, contemplou Programas que outrora não faziam jus às cotas de bolsas e ampliou o escopo de benefícios entre as regiões intraestatais, além de atrair professores na modalidade Professor Visitante Nacional Sênior. Ademais, a agência destacou que, entre os 68 programas avaliados no último quadriênio (Avaliação Quadrienal 2017), 24% obtiveram nota superior àquela da avaliação anterior (Avaliação Trienal 2013). Todos os Programas cujas notas aumentaram de uma Avaliação para a outra receberam auxílios e cotas de bolsas advindos do Acordo de Cooperação CAPES/FUNDECT (CAPES; FUNDECT, 2013).

Nas Metas 5 e 6 a FUNDECT registrou uma manifestação de interesse nos processos seletivos aquém do esperado. Apesar disso, a execução foi considerada exitosa diante dos benefícios trazidos pelas pesquisas desenvolvidas, de acordo com a agência (CAPES; FUNDECT, 2013). As áreas beneficiadas nessas Metas não constam na documentação recebida e, mais uma vez, as afirmativas foram apresentadas sem dados que as corroborassem. Contudo, a FUNDECT ressaltou que os projetos de pesquisa desenvolvidos nas áreas de inovação em biodiversidade e biotecnologia, beneficiados pelas Metas 5 e 6, contribuíram para o aumento do impacto das publicações consolidadas pelos pesquisadores do Estado. Além disso, os projetos financiados pelos editais EDUCAM/MS “*propiciaram um olhar diferenciado para os PPGs voltados às ciências humanas, alavancando as pesquisas de acessibilidade e inclusão junto às escolas de educação básica*” (CAPES; FUNDECT, 2013). Diante dessas informações é correto afirmar que as metas 5 e 6 beneficiaram ao menos as áreas de biodiversidade, biotecnologia e a grande área de Ciências Humanas.

A avaliação apresentada também ponderou que o Acordo propiciou a ampliação dos PPGs atendidos pelo Programa PAPOS, que inseriu em um de seus editais a possibilidade de mobilidade internacional, alavancando as publicações e as parcerias com pesquisadores internacionais. Essa ação afetou diretamente os conceitos dos PPGs junto à avaliação quadrienal da CAPES. Por fim, a FUNDECT afirma que um dos benefícios gerados pelo Acordo foi a redução das assimetrias regionais no que tange a distribuição dos auxílios. Considerando a disposição geográfica das Instituições de Ensino em diferentes regiões do Estado, as ações executadas pelo Acordo prezaram pela distribuição equitativa quando da seleção dos candidatos, propiciando uma distribuição justa dos recursos e dando visibilidade a regiões marginalizadas (CAPES; FUNDECT, 2013).

A avaliação foi finalizada com a seguinte consideração:

O aporte de recursos previstos neste tipo de acordo tem auxiliado o desenvolvimento tecnológico e da ciência nas suas diversas áreas de conhecimento, e nas distintas regiões do Estado. Isto tem contribuído para diminuir as desigualdades e/ou assimetrias regionais, além de permitir que os Programas de Pós-Graduação do Estado de Mato

Grosso do Sul dessem um salto em qualidade, por meio da internacionalização de alguns de seus programas e pesquisadores” (CAPES; FUNDECT, 2013).

Um dado cuja análise mostra-se pertinente é o que envolve a questão orçamentária das agências no período de execução do acordo. Na análise comparativa entre o orçamento total na rubrica Fomento<sup>4</sup> executado pela FUNDECT (orçamento geral, por ano) e o investimento realizado pela CAPES no âmbito do Acordo no mesmo período, verifica-se o seguinte:

**Tabela 9 – Comparação anual de investimentos CAPES/FUNDECT**

	<b>CAPES</b>	<b>FUNDECT</b>	<b>Participação CAPES</b>
<b>2014</b>	R\$4.361.959,62	R\$17.123.022,84	25%
<b>2015</b>	R\$4.803.095,12	R\$19.452.182,13	24%
<b>2016</b>	R\$3.446.895,12	R\$20.221.066,67	17%
<b>2017</b>	R\$1.355.135,50	R\$9.818.647,33	13%

Relatórios de Gestão FUNDECT 2013-2018 e Acordo de Cooperação  
CAPES/FUNDECT

Na Tabela 9 é possível verificar que os valores investidos pela CAPES são significativos quando comparados com a capacidade estadual de investimento em Fomento através da FAP. Nos anos de 2014 e 2015, período auge de implementação das ações do acordo, o investimento da CAPES foi equivalente a 25% do total do orçamento de fomento da FUNDECT. Nos anos seguintes, apesar do percentual ter reduzido, ainda se mostrou bastante significativo do ponto de vista orçamentário, representando 17% em 2016 e 13% em 2017. Os anos de 2013 e 2018 não foram levados em consideração nessa análise, tendo em conta que correspondem ao início e ao fim da execução do acordo e que representam a seleção de beneficiários e a finalização dos benefícios, respectivamente.

Quanto ao comportamento dos Programas de Pós-Graduação beneficiados, foram analisadas as notas atribuídas a eles nas Avaliações Trienal 2013 (CAPES, 2013a) e Quadrienal 2017 (CAPES, 2017) da CAPES. Como critério de seleção dos PPG's analisados, foram considerados todos aqueles beneficiados pelo acordo e que obtiveram notas nas duas avaliações (2013 e 2017).

<sup>4</sup> De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016), a rubrica detalha a espécie por meio da identificação dos recursos financeiros cujas características próprias sejam semelhantes. Por exemplo, a rubrica Impostos sobre o Patrimônio e a Renda corresponde ao detalhamento da espécie Impostos.

Tabela 10 – Conceitos PPGs Mato Grosso do Sul

Área de Conhecimento	Programa de Pós-Graduação								TOTAL
	UFGD		UFMS		UEMS		UCDB		
Agronomia	5	5	3	3	4	4	-	-	3
Antropologia	3	3	-	-	-	-	-	-	1
Biotecnologia	-	-	-	-	-	-	4	4	1
Ciências Ambientais	-	-	-	-	-	-	4	4	1
Comunicação	-	-	3	3	-	-	-	-	1
Ecologia	-	-	5	6	-	-	-	-	1
Educação	4	5	-	-	-	-	-	-	1
Enfermagem	-	-	3	3	-	-	-	-	1
Engenharia Agrícola	3	3	-	-	-	-	-	-	1
Farmácia	-	-	4	4	-	-	-	-	1
Geografia	4	4	3	4	-	-	-	-	2
História	4	4	-	-	-	-	-	-	1
Letras	4	4	4	4	3	3	-	-	3
Psicologia	-	-	3	3	-	-	4	4	2
Química	3	4	4	4	-	-	-	-	2
Sociologia	3	3	-	-	-	-	-	-	1
Veterinária	-	-	4	4	-	-	-	-	1
Zootecnia	3	4	-	-	3	3	-	-	2
Total									26

Plataforma Sucupira - 2019

Na Tabela 10 foram comparadas as notas de 26 programas de pós-graduação em diversas áreas de avaliação, distribuídos entre as seguintes universidades: UFMS, UFGD, UEMS e UCDB. Entre os programas analisados, cinco sofreram um aumento na nota da avaliação, vinte e um mantiveram as mesmas notas e nenhum dos programas teve sua nota reduzida, de acordo com os dados disponíveis na Plataforma Sucupira.

Entre os anos de 2013 e 2018, em números absolutos, a quantidade de programas de pós-graduação no Estado aumentou de 58 em 2013 para 72 em 2018; o número de docentes sofreu um incremento de 1.131 em 2013 para 1.652 em 2018; e a quantidade de discentes partiu de 3.168 para 4.750 no mesmo período (CAPES, 2019).

#### 4. Avaliação

Para verificação do parecer avaliativo emitido pelas agências e descrito no item 3.3, foi utilizado o disposto no Guia Prático de Análise *ex ante* – Avaliação de Políticas Públicas -

Volume 1 (BRASIL, 2018), que explica a necessidade de uma análise prévia à implementação de uma política pública da seguinte forma:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (Brasil, 2018).

O mesmo documento estabelece algumas etapas para a execução da análise *ex ante*, descritos de acordo com o seguinte:

- I. diagnóstico do problema;
- II caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- III desenho da política;
- IV estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- V estratégia de implementação;
- VI estratégias de monitoramento, avaliação e controle;
- VI) análise de custo-benefício;
- VIII impacto orçamentário.

Nesse sentido, essas etapas serão utilizadas na avaliação das ações do Acordo CAPES/FUNDECT 2013-2018.

## 5. Discussões

Na análise do caso concreto utilizado nesse estudo, observa-se a inexistência de alguns dos itens descritos no Guia de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018), o que dificulta a realização de uma avaliação conclusiva do Acordo CAPES/FUNDECT. Não foi encontrado um estudo prévio de demanda estadual contendo o diagnóstico da situação da região no momento anterior à assinatura do Acordo. Na caracterização da política, foram definidos os objetivos, as ações e o público alvo, mas não há definição detalhada dos resultados esperados. Também não constam as estratégias de monitoramento, avaliação e controle das ações, nem a análise de custo-benefício.

A análise de resultados inicia-se com o acompanhamento da evolução de indicadores disponíveis ou do desenvolvimento de metodologias que estabeleçam formas de coleta de informações. A análise é dividida em etapas que iniciam com a identificação dos resultados esperados, a partir dos quais se estabelece o planejamento da avaliação. As etapas finais correspondem à definição da metodologia de coleta de informações e à aplicação da metodologia eleita. Como resultado, a análise gera recomendações acerca da política avaliada (BRASIL, 2018).

Diante da inexistência de indicadores cuja evolução possa ser acompanhada, não será possível analisar o acordo nesse formato. Uma análise possível é aquela que avalia quanto aos valores assinados no termo de acordo de cooperação. Contudo, a utilização exclusiva desses

dados não é suficiente para indicar o alcance das Metas. Utilizando como exemplo a Meta 1, em sua descrição consta o seguinte:

Ampliar a capacitação de recursos humanos especializados em Mato Grosso do Sul é prioridade estratégica da atual política estadual. Caberá à FUNDECT o aporte de recursos estimados em R\$ 2.304.000,00 para o financiamento de 20 bolsas/ano de Mestrado e para CAPES R\$5.760.000,00 para 50 bolsas/ano em cursos de pós-graduação reconhecidos pela CAPES sediados em Mato Grosso do Sul, em áreas prioritárias e, sobretudo a qualificação dos servidores públicos do estado de Mato Grosso do Sul. Serão implantadas 280 novas bolsas por meio de chamadas públicas da FUNDECT, com chancela da CAPES. O objetivo é de ampliar a formação de recursos humanos especializados, principalmente dos servidores públicos do estado de Mato Grosso do Sul, e dar suporte à expansão do sistema de pós-graduação no estado. (CAPES; FUNDECT, 2013)

A descrição prevê a concessão de 280 bolsas. A execução dos recursos por si só não caracteriza evidência de ampliação das cotas de mestrado no Estado porque, isoladamente, esse dado não demonstra que o quantitativo de bolsas aumentou. Como não há informação acerca da quantidade de bolsas que eram executadas no Estado anteriormente à execução do acordo de cooperação, não há como saber se o número de bolsas implementadas ao longo de sua vigência aumentou, manteve-se ou reduziu.

Ressalta-se que o próprio texto do acordo é contraditório, quando todos os cálculos e avaliações consideraram um total de 220 bolsas (50 por ano), mas a descrição da Meta 1 prevê 280 bolsas (70 por ano). O valor considerado neste estudo (Tabela 7) foi o primeiro para fins de cálculo e análise.

O texto do acordo determina que as cotas de bolsas deveriam ser distribuídas em áreas consideradas estratégicas pelo Estado. De acordo com a CAPES (2019), a divisão em áreas do conhecimento tem cunho meramente prático com o objetivo de proporcionar uma maneira ágil e funcional de sistematizar e prestar informações. As áreas do conhecimento são divididas hierarquicamente em quatro níveis, do mais geral ao mais específico, iniciando com a Grande Área, que é dividida nas Áreas de Avaliação utilizadas pela CAPES, passando pela Subárea e finalizando com a Especialidade.

Atualmente a CAPES considera um total de nove Grandes Áreas do conhecimento em sua Avaliação Quadrienal, divididas em quarenta e oito Áreas de Avaliação. De acordo com o texto do acordo, as cotas deveriam ser distribuídas em áreas consideradas estratégicas para o Estado, contudo, não há descrição nem justificativa do que são consideradas áreas estratégicas. Ao menos oito entre as nove grandes áreas do conhecimento foram beneficiadas nos editais lançados. Diante dessa informação, pode-se inferir que, ou a FUNDECT optou por atender ao menos à maioria das grandes áreas quando das seleções dos Editais, ou quase todas as áreas são consideradas estratégicas para o Estado. Diante da inexistência de explicação no termo de cooperação e nas avaliações, não é possível concluir na análise se as áreas prioritárias foram as maiores beneficiadas.

Entre os documentos entregues pelas agências, não foram encontradas avaliações intermediárias por ano de execução, exigidas no inciso III, do Art.7º, da Portaria 106/2014 e com

previsão no acordo assinado. No âmbito do Direito Administrativo, MEIRELLES (2001) explica que a formalidade do ato administrativo faz parte de seus princípios e que um ato deve ser anulado caso a forma adotada não esteja de acordo com a previsão legal. Contudo, diante da execução do ato dentro do período de interstício entre a autorização e a regulamentação (considerando o lapso cronológico entre o lançamento da portaria de criação do Programa CAPES/FAPs - Portaria 90/2013 - e de sua regulamentação - Portaria 106/2014), cabe à discricionariedade administrativa a definição da validade ou não do ato.

As avaliações finais apresentadas apontam inconsistências diversas. No relatório final apresentado pela FUNDECT são levantados dados sem qualquer tipo de comprovação, tais como a afirmativa de que os bolsistas de pós-doutorado auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa das diversas regiões do estado e que *“não é difícil visualizar que os bolsistas nas diversas categorias contribuíram sobremaneira para que pesquisadores locais melhorassem suas pesquisas e publicações”* (CAPES; FUNDECT, 2013). Entretanto, nenhum indicativo dessas melhorias foi apresentado no relatório, de forma que não é possível atribuir ao mesmo algo além de ser uma afirmativa genérica.

Contudo, de acordo com os dados da Plataforma Sucupira BRASIL (2019b) referentes ao comparativo da quantidade de programas de pós-graduação avaliados e reconhecidos no Estado entre as avaliações Trienal 2013 e Quadrienal 2017, existiam um total de 53 programas na avaliação de 2013 e 79 na avaliação de 2017, representando um acréscimo de 26 programas no período de 4 anos. De acordo com a FUNDECT, o incremento na quantidade de PPGs se deu em razão do acordo, que permitiu que a FAP beneficiasse programas de pós-graduação que não receberiam cotas de bolsas através de programas tradicionais da CAPES, como o Demanda Social. O dado apresentado referente às avaliações corrobora a afirmativa da FUNDECT, apesar de não ser suficiente para concluir que a parceria foi responsável ou teve participação no feito.

A CAPES, por sua vez, contratou uma consultoria da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO -, por meio de parceria firmada pelo Ministério da Educação com o organismo, para avaliação de todos os acordos pactuados com as FAPs. Na avaliação da FUNDECT, o documento descreve prazos e metas que não condizem com aqueles firmados pelas agências, contudo, no resumo final, fez uma análise do acordo em tela, com a seguinte conclusão:

O Acordo CAPES-FUNDECT promoveu muitos editais, mas não foi bem-sucedido em executá-los nem em monitorá-los. O site da fundação não possui um bom nível de informação, o título dos editais possui caracteres ilegíveis, por exemplo: “Chamada FUNDECT/CAPES N.º 11/2015 – EDUCAÇÃO – CIÊNCIA E EDUCAÇÃO BÁSICA143”. Os resultados finais dos editais não mostram uma relação resumida das propostas aprovadas/rejeitadas/enquadradas. Os relatórios de gestão estão desatualizados, pois o último é de 2013. Os relatórios de execução anuais são fundamentais para que o acordo seja bem executado e monitorado e, por isso, podem ser exigidos para a continuação do acordo (renovação anual condicionada a custo-efetividade). Em relação ao custo-efetividade, foram ofertadas 360 bolsas de um total de 398, representando uma excelente eficácia de 90,45%, apesar de não ter sido eficiente na condução dos editais e na comunicação com a CAPES. No quesito orçamentário, foi executado 83,35% dos recursos previstos, totalizando R\$17.646.195,12. No sentido da informação qualitativa, as metas 3, 4 e 5 preveem investimento em áreas estratégicas. Os maiores problemas



encontrados são em relação à comunicação entre a execução e homologação dos editais. Há uma clara divergência de informações entre o que foi repassado para CAPES pela FUNDECT (CAPES; FUNDECT, 2013).

Apesar da inconsistência dos dados entregues pela consultoria, foram feitas sugestões válidas para otimização da execução desses acordos, tais como renovação anual condicionada à apresentação de relatório de execução e desenvolvimento de mecanismos para acompanhamento técnico da CAPES.

Quanto à execução do acordo, existem discrepâncias nos documentos encaminhados que, como apontado pela avaliação da CAPES, expõem falhas de comunicação entre as agências. Como exemplo, pode-se citar que o formulário de avaliação entregue pela FUNDECT informa que não houve assinatura de um segundo termo aditivo. Contudo, na documentação disponível na CAPES consta a assinatura do Termo com o detalhamento das alterações que gerou no acordo, como pode ser visualizado na Tabela 6. Existem, ainda, outras inconsistências tais como variação de valores dispendidos na execução de cada meta e chamadas lançadas dentro da cooperação.

Na análise de eficiência e eficácia proposta inicialmente, pode-se afirmar o seguinte: quanto ao *input*, os recursos firmados em acordo foram executados praticamente em sua totalidade; quanto ao *output*, as realizações materiais e imateriais propostas foram alcançadas, considerando que as bolsas e auxílios foram concedidos; quanto ao *outcome*, diante da inexistência de indicadores que possam ser acompanhados e do estabelecimento de metas genéricas, não se pode afirmar que os resultados e efeitos foram alcançados por carência de dados que os comprovem.

Como conclusão da análise, utilizando como premissa o ponto de vista orçamentário, pode-se dizer que a cooperação foi efetiva. Contudo, do ponto de vista das metas definidas, não se pode fazer a mesma afirmativa. Tampouco se pode dizer que a execução do acordo foi eficiente tendo em vista a natureza dos ajustes necessários. Diante de um planejamento ineficiente, a execução mostrou-se conturbada. As agências precisaram ajustar ações previsíveis e foram encontradas diversas falhas de comunicação, afetando a eficiência e a eficácia da execução.

## **6. Considerações Finais**

Este estudo teve como objetivo a análise do acordo firmado entre a CAPES e a FUNDECT, que finalizou dentro do período previsto, após executar aproximadamente a totalidade dos recursos propostos. Nas avaliações apresentadas pelas fundações ao final da execução do acordo, a resposta foi positiva quanto à eficácia da parceria, o que as levou a iniciar as negociações para um novo acordo (até a conclusão deste trabalho o acordo ainda não havia sido firmado).

Ao longo da execução do acordo, a pós-graduação do Estado do Mato Grosso do Sul teve um crescimento considerável (na análise das avaliações executadas pela CAPES e do aumento na quantidade de programas de pós-graduação). Ademais, os recursos investidos pela CAPES foram significativos quando comparados à capacidade executiva do Estado, o que nos leva a crer que a união dos dois recursos (federal e estadual) tem potencial de impactar positivamente quando bem aplicada. Apesar de nenhuma evidência corroborar a afirmativa de que o crescimento da pós-graduação estadual provém do acordo, também não foram encontradas

evidências de que não contribuiu para o efeito.

Na análise da eficiência e da eficácia, concluiu-se que, apesar de todos os recursos terem sido executados e os benefícios implementados, não se pode afirmar que alcançaram os resultados esperados nem que os objetivos da proposta foram alcançados, em razão da inexistência de insumos que os comprove.

Diante do exposto, conclui-se que a parceria tem potencial de gerar impacto positivo em âmbito estadual. A possibilidade que o Estado tem de definir suas prioridades e metas com base em suas principais fraquezas e forças faz com que a política seja mais focada na realidade estadual, tornando-se mais efetiva. Ademais, o montante de recursos investidos pelo governo federal incrementa significativamente o orçamento estadual, aumentando, conseqüentemente, o escopo de atendimento da FAP. Contudo, é necessário que o formato adotado pelas agências seja melhor elaborado, a fim de possibilitar a verificação e o aprimoramento desse tipo de parceria.

#### **4.3 RELAÇÃO ENTRE AS DISCUSSÕES LEVANTADAS PELOS ARTIGOS E AS DETERMINAÇÕES DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 2011-2020.**

Os dados levantados para elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020, no relatório intitulado “*Situação Atual da Pós-Graduação*”, apontavam para um total, no ano de 2009, de 2.719 programas de pós-graduação, sendo 2.436 de mestrado, 1.422 de doutorado e 243 de mestrado profissional. O total de docentes era na ordem de 57.270 e o de estudantes a 161.117. Estes valores demonstravam um crescimento exponencial até aquele momento (considerando o período entre 1976 e 2009) e um potencial de crescimento ainda ativo em razão da manutenção das taxas elevadas (CAPES, 2011).

Ainda de acordo com o mesmo documento, havia uma concentração de mais de 50% do total de cursos de pós-graduação na região sudeste naquele período. Com relação ao quantitativo de docentes, mais de 50% do total estão concentrados em apenas três Estados: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, enquanto nos Estados da Região Norte constam cerca de 4% do total (CAPES, 2011). Ademais, são apontados dados acerca da distribuição por mesorregiões geográficas, que indicam a concentração da excelência (aferida a partir da distribuição de bolsas, docentes e PPGs) da pós-graduação nacional em regiões metropolitanas, principalmente as litorâneas (CAPES, 2011).

Diante desse quadro foi idealizado o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020, auto-definido como “*instrumento de políticas públicas*” cuja finalidade “*é a dinamização e o adensamento do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG)*” (CAPES, 2011).

Como metas, o Plano estabelece as seguintes: (I) aumentar a interação entre agências; (II) flexibilizar a avaliação da pós-graduação; (III) ampliar a assistência dada à Educação Básica; (IV) considerar novas modalidades de interação entre a Universidade e a Sociedade (atenuação da distância temporal entre a produção do conhecimento e sua apropriação pública); (V) dar atenção à diversidade curricular e às formações mais compatíveis com o conhecimento já disponível; (VI) incentivar a implantação e expansão de programas de formação multi, inter e transdisciplinares;

(VII) usar os indicadores de solidariedade como instrumento para ampliação do parque nacional de pós-graduação (CAPES, 2011).

Isso posto, o Plano determinou algumas diretrizes gerais a serem observadas e implementadas para o alcance das metas, por meio de ações específicas, descritas a seguir:

- 1) Estímulo à formação de redes de pesquisa e pós-graduação, envolvendo parcerias nacionais e internacionais, no nível da fronteira do conhecimento, com vistas à descoberta do “novo” e do “inérito”;
- 2) Ênfase nas questões ambientais associadas à busca do desenvolvimento sustentável e ao uso de tecnologias limpas;
- 3) Garantia de apoio ao crescimento inercial do SNPG, favorecendo o uso de parcelas significativas do orçamento das agências como instrumento de implantação de políticas inovadoras;
- 4) Consideração das características culturais das populações-alvo nos diferentes programas visando ao desenvolvimento, economia, saúde e educação no Brasil;
- 5) Atenção às atuais gerações de crianças e jovens, particularmente nas áreas de saúde e educação em ações voltadas para o ensino básico e superior com a participação da pós-graduação, pois o desempenho da economia brasileira nas próximas décadas dependerá dessas gerações, como membros da população em idade ativa, em um contexto de rápido crescimento, em termos absolutos e relativos, e de forte aumento da população idosa.

Entre as diretrizes específicas, utilizaremos apenas aquelas concernentes ao estudo em tela, nas quais destacam-se: Assimetrias e Financiamento da Pós-Graduação. No que tange a correção das assimetrias, o Plano destacou a importância da participação das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e da colaboração entre elas e os diferentes órgãos do governo federal, com enfoque nos indicadores da distribuição geográfica por mesorregião. A utilização desse indicador *“agrega precisão ao diagnóstico (...) e torna possível identificar diferentes graus de consolidação na formação de recursos humanos (...) desde a incipiência até a excelência, independente da unidade da federação ou macrorregião”*. Outrossim, o indicador também permite um diagnóstico que orienta as *“políticas e estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico identificadas com as vocações de cada mesorregião, consolidando o processo de interiorização do ensino superior”* (CAPES, 2011).

Para alcance desse objetivo, foram definidas as medidas a serem implementadas, nas quais destacam-se a indução de programas de pós-graduação; o estímulo a formação de centros de excelência e de redes de pesquisa e pós-graduação; a atração e fixação de pessoal qualificado nas regiões mais necessitadas; e a adoção de mecanismos para corrigir as distorções existentes em regiões geográficas.

Com relação ao financiamento da pós-graduação, mais uma vez foi levantada a importância da parceria entre órgãos do governo federal e as FAPs por meio de programas específicos,

apontando para uma participação protagonista das Fundações Estaduais diante do desenvolvimento da pós-graduação intrarregional. O documento entende que a união entre os entes pode aumentar consideravelmente os recursos destinados à pós-graduação e sugere um esforço conjunto entre as agências para “*formatar metodologias e indicadores comuns a fim de facilitar a gestão e utilização das informações*” (CAPES, 2011).

Nesse sentido, a CAPES criou o Programa CAPES/FAPs, cujo objetivo precípua foi a “*promoção da capilarização (sic) de ações voltadas à formação de recursos humanos altamente qualificados, com a intenção de reduzir as assimetrias regionais, fortalecer e ampliar a pós-graduação e a pesquisa nos Estados da Federação*” (CAPES, 2014). Com esse intuito, o Programa foi criado como uma forma de promoção e institucionalização do apoio do Governo Federal aos Governos Estaduais, em concordância com as definições da Carta Magna quanto às atribuições referentes à Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil.

Considerando o objetivo do Programa CAPES/FAPs descrito no Artigo 1, pode-se afirmar que o Programa foi criado consoante as metas definidas no PNPG 2011-2020. Conforme recomendação do Plano, as agências se uniram na missão de expandir a pós-graduação em âmbito estadual através do incremento orçamentário gerado pela colaboração que pode, potencialmente, reduzir as assimetrias mesorregionais.

O Programa convergiu em apenas uma ação as duas medidas a serem adotadas (redução das assimetrias e financiamento da pós-graduação), otimizando o escopo de atuação dos entes federativos. Ademais, ao assumir um formato abrangente, pode ser considerado adequado do ponto de vista da política pública *place based* por atribuir aos Estados a definição dos objetivos e metas a serem executados.

Apesar da ideia não ter sido explicitada no Programa, as estratégias definidas são condizentes com as ideias da teoria *place based* de desenvolvimento de políticas públicas e o período em que o Programa foi implementado - 2013 - é próximo ao período do fortalecimento desse tipo de política na União Europeia, o que pode apontar um direcionamento da ação.

É correto afirmar que a Constituição Federal iniciou o caminho no sentido da implementação *place based* quando definiu a responsabilidade legislativa concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios das normas relativas ao Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação também contribuiu quando definiu que os PNPGs devem ser elaborados pela União com auxílio dos outros entes federativos. Essas duas normas podem ser utilizadas como embasamento para aplicação da política pública *place based* ao levarem em consideração as particularidades regionais na elaboração das diretrizes.

Seguindo nessa direção, os PNPGs também levantaram o debate desde o início da segunda fase (CAPES, 2011) quando definiram que as FAPS deveriam assumir um papel mais participativo no fomento e no crescimento da pós-graduação, em especial quando o fator decisório para essa definição partiu do exemplo demonstrado pelo crescimento da pós-graduação da Região Sul do país.

A FUNDECT citou genericamente em sua avaliação final do Acordo o impacto gerado por ele quanto à possibilidade de apoio a Programas que não fariam jus aos benefícios custeados

pela CAPES em seus programas tradicionais, ampliando o escopo de financiamento da FAP. Esse efeito gerou a ampliação da pós-graduação na região com o reconhecimento de novos cursos e crescimento de outros, além de reduzir as assimetrias intrarregionais - objetivo precípua da política pública *place based*.

O Artigo 2 aponta que essas afirmativas não foram corroboradas com a apresentação de dados e indicadores de crescimento. Contudo, ao observar os dados disponíveis na Plataforma Sucupira (Tabela 10 do Artigo 2) e no GeoCAPES (item 3.3 do Artigo 2 – Análises) verificamos que, de fato, houve um aumento na qualidade de muitos cursos de pós-graduação no Estado do Mato Grosso do Sul na comparação das avaliações Trienal 2013 e Quadrienal 2017, além do crescimento da pós-graduação estadual em números absolutos.

Com relação à realidade da pós-graduação no Brasil (em alusão aos Acordos descritos no Artigo 1), os dados dispostos no GeoCAPES para o ano de 2018 apontam para um total de 4.291 programas de pós-graduação, com 375.923 discentes matriculados e 102.202 docentes entre permanentes, colaboradores e visitantes (CAPES, 2019). Na comparação com os dados de 2009 – utilizados para a criação do PNPG 2011-2020 – em nove anos a quantidade de programas de pós-graduação aumentou em 63%; a quantidade de discentes em 42%; e a de docentes em 56%. Em constatação à previsão do PNPG ao afirmar que a tendência apontava para o crescimento da pós-graduação nacional, os dados para 2019 são ainda superiores, conforme apontamento do Artigo 1.

Como citado anteriormente, entre as recomendações do Plano consta a necessidade de um esforço conjunto entre as agências para formulação de metodologias e indicadores que possibilitem a gestão dos recursos e ações implementadas, além da geração de dados que possam ser utilizados com fins de avaliação da política pública.

Diante do exposto, considerando que o Programa ainda se encontra ativo, que diversos acordos foram renovados ou encontram-se “em vias de” e que os objetivos definidos tanto pelo PNPG quanto pelo Programa ainda se mantém, recomenda-se que as agências definam, a partir de agora, os objetivos e metas a serem perseguidos com a implementação dessas cooperações, com base em indicadores mensuráveis que permitam o monitoramento e a avaliação do Programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste capítulo é expor as considerações finais acerca do estudo desenvolvido ao longo dos artigos e das perspectivas levantadas nos referenciais teóricos, relacionados ao posicionamento do Programa CAPES/FAPs enquanto política pública, sua avaliação e adequação com a legislação regulamentadora.

Inicialmente, no que tange a adequação com a legislação, o Programa foi criado em concordância com todas as normas vigentes. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as normas iniciais e distribuiu aos respectivos entes federativos suas responsabilidades diante do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) regulamentou a pós-graduação e complementou a carta magna no que coube. Por fim, o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 consolidou todas as ações descritas nas normas anteriores e estabeleceu objetivos e metas a serem cumpridos. O Programa foi definido como uma consolidação de todas as normas editadas preteritamente e em um formato apropriado para o alcance dos objetivos propostos.

No que se refere à configuração do Programa em relação às políticas públicas mais utilizadas na atualidade, pode-se dizer que o Brasil elegeu um formato contemporâneo e recomendado por instituições tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Até onde é de nosso conhecimento, não encontramos trabalhos publicados com análises de políticas desenvolvidas nesse formato para situações específicas de fomento à pós-graduação. No entanto, no exame da configuração eleita pela CAPES, concluiu-se que a política pública desenvolvida no Programa CAPES/FAPs possui os pré-requisitos para ser avaliada como *place based*.

No que diz respeito à avaliação do Programa, os dados levantados apontam que ainda são necessários ajustes na execução pelas agências. Apesar de todos os preceitos legais determinarem o formato ideal para concretização dos acordos, é necessário que as agências priorizem algumas ações a fim de possibilitar a análise da eficácia e da eficiência desse tipo de parceria. Os dados relativos ao crescimento da pós-graduação e ao aumento de sua qualidade apontam para um significativo progresso desde que o Programa foi criado (tanto em âmbito nacional – Artigo 1, quanto em âmbito estadual – Artigo 2). Contudo, não foi possível identificar o impacto do Programa CAPES/FAP nesse crescimento. Como apontado nos Artigos 1 e 2, o levantamento desses dados mostra-se necessário para averiguar a necessidade de manutenção desse tipo de ação e as possíveis alterações necessárias para aprimoramento.

Com relação à coerência do Programa com as ações governamentais para a pós-graduação, o Programa mostra-se compatível com o caminho trilhado desde a década de 1930. No estudo do contexto histórico da criação e consolidação da pós-graduação e da pesquisa no Brasil, as informações apresentadas apontam para a continuidade e a coerência das políticas implementadas até então, as quais geraram um crescimento exponencial ao longo dos anos, tanto com relação à quantidade em números absolutos, quanto à qualidade das pesquisas desenvolvidas. Em suma, a decisão nacional governamental de instituir políticas públicas de fomento e consolidação da

pós-graduação têm se mostrado eficiente do ponto de vista do crescimento do setor nos últimos anos.

Além disso, o posicionamento brasileiro está de acordo com o entendimento de que o investimento governamental é fundamental para o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação e vem agido, até então, no sentido de amparar a consolidação, o crescimento e o adensamento da pós-graduação, como agente propulsora. Em menos de 100 anos a pós-graduação brasileira saiu de uma posição de inexistência prática e atingiu um patamar de internacionalização de suas ações. Esse fato deve-se, sobremaneira, à escolha governamental de assumir uma postura protagonista diante do setor, como tem sido apontado de forma quase unânime por vários pesquisadores.

Ressalta-se que a coerência mantida ao longo dos anos no fomento à pós-graduação com a criação de Planos como os PNPGs, dentre outros, permitiu que as ações se complementassem e evoluíssem, proporcionando o status em que a pós-graduação brasileira se encontra atualmente. A manutenção do crescimento do setor está sujeita à preservação dessa postura do estado brasileiro, mediante a conservação e aumento dos recursos para financiamento de bolsas de estudo e projetos de pesquisa, além de sua definição como prioridade política e estratégica. Nesse sentido, a existência de órgãos como a CAPES, o CNPq, e as FAPs enquanto agentes executivos e avaliadores dessas políticas mostra-se fundamental para o alcance da excelência da pós-graduação no Brasil.

Quanto às limitações encontradas ao longo do estudo, a ideia inicial da pesquisa era de fazer uma investigação com uma amostra de três Fundações Estaduais, objetivando a determinação do impacto desses acordos em âmbito regional. Quando do levantamento dos dados, foi verificado que as FAPs não estão estruturadas o suficiente para entregar esse tipo de informação. Os dados foram solicitados, inicialmente, através de correspondência via e-mail, formato pelo qual não obtivemos respostas. Uma segunda tentativa foi através de solicitação de acesso à informação amparada pela Lei de Acesso à Informação - 12.527/2014. A Lei determina que o prazo para atendimento das demandas é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. A primeira FAP respondeu após 42 dias de abertura da demanda. A segunda Fundação encaminhou os dados solicitados com mais de 60 dias de atraso, inviabilizando a utilização dos dados para a pesquisa. Por fim, a última FAP não atendeu à solicitação.

A ausência de pronta resposta por parte das FAPs acerca da execução dos acordos firmados com a CAPES reitera a necessidade de execução do monitoramento desses acordos. Conforme descrito no Artigo 1, nenhuma das FAPs está executando as avaliações do acordo ano a ano, conforme previsão legal. Esses dados são fundamentais para a execução de avaliações, tanto em âmbito governamental, quanto no cenário acadêmico. No Artigo 2, foi apontada a recomendação da consultoria UNESCO, contratada pela CAPES, de determinar a renovação anual dos acordos mediante apresentação das avaliações intermediárias por parte das FAPs. A cobrança da CAPES para que as FAPs apresentem as avaliações intermediárias pode ser um primeiro passo para a regularização desses acordos, mas não se mostra suficiente para fins de avaliação da política pública. Também é necessário que as agências determinem juntas

os indicadores a serem analisados e adequem informações básicas da parceria, tais como descrição precisa das metas a serem alcançadas.

Por fim, na verificação de possíveis agendas futuras de pesquisa, ressalta-se que, em razão do escopo e do prazo típico de 24 meses, próprios de uma dissertação de mestrado, não foi possível executar a análise do mérito das propostas implementadas pela CAPES e pelas FAPs. Também não foi possível analisar o impacto social da execução desses acordos do ponto de vista do desenvolvimento da região em que eles foram aplicados. A extensão da análise para esses aspectos poderá, certamente, ser objeto de eventuais estudos futuros, como, por exemplo, em outras dissertações e teses acadêmicas.

Dados como esses, uma vez disponibilizados de modo sistemático e coerente pelas FAPs, tem o potencial de gerar insumos suficientes para levantamento das principais necessidades e potencialidades regionais, a fim de ampliar as ações do Programa com a convergência e complementação de interesses. Por meio da identificação das principais forças e fraquezas de cada região, é possível criar redes de apoio complementares às ações até então desenvolvidas, ampliando o escopo de atuação do Programa e gerando uma maior interação entre diferentes regiões. Ademais, a partir da análise das informações acerca do impacto social gerado pelos projetos de pesquisa fomentados, é possível vincular as pesquisas beneficiadas pelo Acordo ao efeito delas na região, mediante a análise da aplicação de seus resultados na prática. Estas ações estariam de acordo com o PNPG 2011-2020 quanto a utilização dos indicadores de solidariedade e quanto à proposta de redução da distância entre a produção do conhecimento e sua apropriação pública.



## REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z.; PUELLO-SOCARRAS, J. F. REFLEXIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL NEOLIBERALISMO EN NUESTRAMÉRICA, SIGLO XX. **REAd. Rev. eletôn. adm. (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 22 – 39, May 2019. ISSN <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.247.94991>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112019000200022&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112019000200022&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 Oct. 2019.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - AGU. **PARECER 15/2013**: /CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU. Brasília: AGU, 2013. Disponível em: /CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU.
- ALMEIDA, K. N. C. **A pós-graduação no Brasil**: história de uma tradição inventada. 2017. 212 p. Tese (Faculdade de Educação) — Universidade Estadual de Campinas.
- BALBACHEVSKY, E. (org.). **A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: NOVOS DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA BEM-SUCEDIDA**. RIO DE JANEIRO: NOVA FRONTEIRA, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032015000600033&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000600033&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: OUTUBRO 2019.
- BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRIGUEZ-POSE, A. The Case for Regional Development Intervention: Placed-Based Versus Place Neutral Approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134 – 152, DEZEMBRO 2012.
- BERTHET, T. Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques. **Informations sociales**, v. 2008/6, n. 150, p. 130 – 139, JUN 2008.
- BERTO, R. M. V. S.; NAKANO, D. N. A. A produção científica nos anais do encontro nacional de engenharia de produção: um levantamento de métodos e tipos de pesquisa. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**. [S.l.: s.n.], 2000. v. 9, n. 2, p. 65 – 76.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. RIO DE JANEIRO: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 18/09/1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).
- BRASIL. **DECRETO 19.851/1931**: ESTATUTO DAS UNIVERSIDADE BRASILEIRAS. 1931.
- BRASIL. **Decreto 29.741/1951**. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1951. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm#art189](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189).
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm#art189](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189).
- BRASIL. **LEI 8.405/1992**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8405.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8405.htm).

- BRASIL. **LEI 8.666/1993**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).
- BRASIL. Decreto 6.170/2007. **DECRETO Nº 6.170, DE 25 DE JULHO DE 2007.**, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm). Acesso em: 13/12/2019.
- BRASIL. **DECRETO 8.977/2017**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm).
- BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia Prático de Análise Ex Post. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf).
- BRASIL. **CNPQ**. 2019a. Disponível em: <http://memoria.cnpq.br/a-criacao>. Acesso em: 08/2019.
- BRASIL. **Plataforma Sucupira**. 2019b. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>.
- BRASIL. **LEI DE DIRETRIZES E BASES**: 9.394/1996. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, DEZ 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).
- BRESSAN, F. O MÉTODO ESTUDO DE CASO. **ADMINISTRAÇÃO ONLINE: PRÁTICA, PESQUISA, ENSINO**, v. 1, n. 1, JAN/FEV/MAR 2000. ISSN 1517-7912.
- BURLAMAQUI, L. FINANCE DEVELOPMENT AND THE CHINESE ENTREPRENEURIAL STATE: A SCHUMPTER-KEYNES APPROACH. **REV. ECON. POLIT.**, v. 35, n. 4, p. 728 – 744, DEZEMBRO 2015. ISSN <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572015v35n04a03>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572015000400728&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000400728&lng=en&nrm=iso). Acesso em: SETEMBRO 2019.
- CAPES. **Planos Nacionais de Pós-Graduação**. 2011. Internet. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>. Acesso em: 07/2019.
- CAPES. **Avaliação Trienal 2013**. 2013a. Internet. Disponível em: <http://avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/>. Acesso em: 04/2019.
- CAPES. **PORTARIA 90/2013**. 2013b. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria90-16jul13.pdf>.
- CAPES. **PORTARIA 106/2014**. Brasília: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2014. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria-106-13ago2014.pdf>.
- CAPES. **Avaliação Quadrienal 2017**. 2017. Internet. Disponível em: <http://avaliacaoquadrienal.capes.gov.br/>. Acesso em: 04/2019.
- CAPES. **GeoCAPES**. 2019. Internet. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 07/2019.
- CAPES; FUNDECT. **ACORDO DE COOPERAÇÃO CAPES/FUNDECT 2013-2018**. 2013. Disponível em: [https://sei.capes.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento\\_trabalhar&acao\\_origem=protocolo\\_pesquisa\\_rapida&id\\_protocolo=180760&infra\\_sistema=100000100&infra\\_unidade\\_atual=110000013&infra\\_hash=c59f6fe31bac399de4c97d5891d899856c69a906008a1fcd482827d7849936](https://sei.capes.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=180760&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000013&infra_hash=c59f6fe31bac399de4c97d5891d899856c69a906008a1fcd482827d7849936). Acesso em: 07/2018.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. **INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO - TEORIA, TENDENCIAS E CASOS NO BRASIL: É PRECISO INOVAR NO GOVERNO, MAS POR QUÊ?** 2. ed. BRASÍLIA: ENAP: IPEA, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Parecer 977/1965: Parecer Sucupira. Diário Oficial da União, Brasília, 1965.

CUNHA, L. A. **CRITERIOS DE AVALIAÇÃO E CREDENCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR: BRASIL E ARGENTINA: O ENSINO SUPERIOR E O MERCOSUL.** RIO DE JANEIRO: GARAMOND, 1998.

DIPIETRO, M. S. Z. **DIREITO ADMINISTRATIVO.** 12. ed. [S.l.]: SÃO PAULO: ATLAS, 2000.

FORAY, D. et al. **Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation.** European Union, 2012. 122 p. Disponível em: <<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>>. Acesso em: AGOSTO 2019.

FUNDECT. **Relatório de Gestão FUNDECT 1999.** 1999. Internet. Disponível em: <http://www.fundect.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/RELAT%C3%93RIO-DE-ATIVIDADES-FUNDECT-1999.pdf>. Acesso em: 02/03/2019.

FUNDECT. **Relatório de Gestão FUNDECT 2002.** 2002. Internet. Disponível em: <http://www.fundect.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/RELAT%C3%93RIO-DE-ATIVIDADES-FUNDECT-2002.pdf>. Acesso em: 02/03/2019.

FUNDECT. **Relatório de Gestão FUNDECT 2007.** 2007. Internet. Disponível em: <http://www.fundect.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/RELAT%C3%93RIO-DE-ATIVIDADES-FUNDECT-2007.pdf>. Acesso em: 02/03/2019.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **MÉTODOS DE PESQUISA.** 1. ed. PORTO ALEGRE, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: ATLAS, 1996.

GUNTER, H. Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201 – 210, mais-ago 2006.

HOSTINS, R. C. L. PERSPECTIVA. **PERSPECTIVA**, FLORIANOPOLIS, v. 24, n. 1, p. 133 – 160, JUN 2006. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>.

MATO GROSSO DO SUL. **LEI 1.960/98.** 1998. Disponível em: <http://www.fundect.ms.gov.br/institucional/criacao/>. Acesso em: 03/2019.

MATTAR, F. N. **PESQUISA DE MARKETING: METODOLOGIA E PLANEJAMENTO.** São Paulo: ATLAS, 1996.

MAZZUCATO, M. **El Estado Emprendedor: mitos del sector público frente al sector provado.** BARCELONA: RBA, 2014.

MEIRELLES, H. L. D. **DIREIRO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.** 34. ed. [S.l.]: SÃO PAULO: MALHEIROS, 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2016\\_1aeducacao-200515.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1aeducacao-200515.pdf).

OLIVEIRA, M. M. **COMO FAZER PESQUISA QUALITATIVA**. PETROPOLIS: VOZES, 2007.

REIMER, B.; MARKEY, S. **Place-based Policy: a Rural Perspective**. COMMUNITY RESEARCH CONNEXIONS, 2008. 17 p. Disponível em: [http://crcresearch.org/files-crcresearch\\_v2/ReimerMarkeyRuralPlaceBasedPolicySummaryPaper20081107.pdf](http://crcresearch.org/files-crcresearch_v2/ReimerMarkeyRuralPlaceBasedPolicySummaryPaper20081107.pdf). Acesso em: 07/2019.

RIO GRANDE DO SUL. **LEI 4.920**. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1964. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=43498&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=43498&Texto=&Origem=1).

RORAIMA. **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA**. 2009. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE\\_Roraima.pdf?sequence=11](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11).

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de São Paulo**. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1947. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/>.

SÃO PAULO. **LEI N. 5.918**. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1960. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1960/lei-5918-18.10.1960.html>.

SÃO PAULO. **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, julho 2009. ISSN : 2175-3423.

SANTOS, A.; SERRANO, M. M.; PAULO NETO. Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas Place-based - uma aplicação a territórios rurais. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ**, RIO DE JANEIRO, v. 20, n. 77, p. 803 – 818, DEZEMBRO 2012. ISSN <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362012000400009>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362012000400009&lng=en&nrm=is](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362012000400009&lng=en&nrm=is). Acesso em: 28/09/2019.

SCHWARTZMAN, S. **AVALIANDO A PÓS-GRADUAÇÃO: A PRÁTICA DA TEORIA**. RIO DE JANEIRO: IUPERJ, 1982. (SÉRIE ESTUDOS ,10).

SILVA, R. H. R. **Tendências teóricas-filosóficas das teses em educação especial desenvolvidas nos cursos de Doutorado em Educação e Educação Física do Estado de São Paulo (1985-2009)**. 2013. 415 p. Tese (Filosofia e História da Educação) — Universidade Estadual de Campinas.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: TRINDADE, H. (Ed.). **Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. la cosmética del poder financiero**. BUENOS AIRES: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003. ISBN Reconocimiento-No comercial-Sin obras

derivadas 2.0 Genérica <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es>. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101109021739/9trindade.pdf>.

VOLLET, D.; HADJAB, F. **Manuel de l'évaluation des politiques publiques**. France: Editions Quae, 2008.

WINSTON, C. **GOVERNMENT FAILURE VERSUS MARKET FAILURE: MICRO-ECONOMICS POLICY RESEARCH AND GOVERNMENT PERFORMANCE**. [S.l.]: BROOKINGS INSTITUTION PRESS, 2006.

YIN, R. K. **CASE STUDY RESEARCH - DESIGN AND METHODS**. USA: SAGE PUBLICATIONS INC, 1989.