



Sociedade
Brasileira para o
Progresso da
Ciência

A Nova Política de Distribuição de Bolsas da CAPES: Onde Estamos e o que Esperamos do Novo Plano

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)

Grupo de Trabalho da SBPC sobre Políticas da CAPES

Reinaldo Ramos de Carvalho

Astrônomo e Professor da Universidade Cidade de São Paulo e

Presidente da Sociedade Astronômica Brasileira

Thiago Signorini Gonçalves

Astrônomo e Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro

1. Introdução

No início do ano de 2020, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) anunciou a publicação das portarias 18, 20 e 21, que alteravam a distribuição de bolsas de pós-graduação da agência. As mudanças, que buscariam um benefício a Programas de Pós-Graduação (PPGs) em áreas carentes e um fortalecimento de programas bem-avaliados pela própria CAPES, haviam sido amplamente discutidas e debatidas com instituições acadêmicas no país, como o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP), segundo nota divulgada pelo próprio Fórum. No entanto, após a divulgação das supracitadas portarias no final de fevereiro deste ano, a CAPES fechou novamente o Sistema de Controle de Bolsas e Auxílios (SCBA), efetivamente impedindo a implementação das bolsas até revisão do modelo apresentado e divulgado até o momento.

Em reunião realizada no dia 11 de março na sede da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), com a presença do Presidente da CAPES, Benedito Guimarães Aguiar Neto, e de representantes de cerca de 70 Sociedades Científicas, a comunidade acadêmica teve a oportunidade de iniciar um diálogo com a CAPES sobre a distribuição de bolsas de pós-graduação no Brasil. Infelizmente, o presidente teve de ausentar-se rapidamente da reunião e, com isso, tivemos frustrada nossa iniciativa de contribuir para o debate.

Logo após a reunião fomos todos surpreendidos pela divulgação da Portaria CAPES 34, de 9 de março de 2020. Apesar de manifestações de Universidades, Associações, Fóruns e diversos outros atores, inclusive da SBPC e de coordenadores de área da própria CAPES, no sentido da revogação da Portaria, ela foi implementada. Contrastando com a afirmação de que hoje a CAPES possui mais bolsas de pós-graduação do que em janeiro de 2020 (distribuição de bolsas que estava em fase de implementação), a comunidade relatou a perda de centenas das bolsas por algumas Universidades e mesmo por Associações que representam diferentes áreas do conhecimento. A indignação foi tamanha que vários Projetos Legislativos com o objetivo de sustar a Portaria 34 foram protocolados na Câmara dos Deputados; da mesma forma, o Ministério Público dos Direitos do Cidadão fez recomendação à CAPES nesse sentido.

Na busca do diálogo e do entendimento pelo avanço da ciência e da educação, missão da SBPC, apresentamos aqui um estudo sobre o plano de distribuição de bolsas de mestrado e doutorado adotado pela CAPES. Discutimos a metodologia empregada, mencionando as diversas portarias implementadas no início deste ano e discutimos os vários fatores utilizados pela agência para definir o número final de bolsas de pós-graduação para cada programa.

A discussão final deste trabalho visa estabelecer um diálogo com a CAPES que se traduza numa atuação que venha trazer benefícios a todas as áreas do conhecimento e que, acima de tudo, atenda às necessidades da comunidade, independente de qualquer viés ideológico. Entendemos que apenas a transparência total dos dados e das ideias poderá estabelecer a necessária confiança que fundamenta o relacionamento entre a CAPES e a comunidade científica.

2. Metodologia

Este trabalho baseia-se em dados reportados pela CAPES, em relatório divulgado recentemente. A planilha utilizada foi disponibilizada pela agência em anexo ao processo judicial 5023453-29.2020.4.04.7100 sobre a Portaria 34, impetrado pelo Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul. O documento contém a quantidade de bolsas oferecidas para cada PPG regulamentado no país, incluindo todos os 6.822 programas de mestrado e doutorado de Demanda Social (DS), Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) e Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior (PROSUC). Este documento descreve a situação de cada programa no final do ano de 2019 e agora, após a implementação das portarias 18, 20, 21 e 34 do GAB/CAPES, de fevereiro e março de 2020, que descreve em detalhes a metodologia implementada pela CAPES para determinar o número de bolsas de cada programa. Com exceção da seção 6, nossa análise compara o número de cotas disponíveis aos PPGs nesses dois momentos, contabilizando a variação percentual no número de bolsas por categoria.

Para o propósito desta análise, é importante diferenciar cotas permanentes de cotas de empréstimos. As cotas permanentes são aquelas que retornam ao programa quando um discente se titula ou abandona a pós-graduação, podendo ser oferecida novamente a outro(a) candidato(a). As cotas “empréstimos”, criadas em 2019 a partir de reduções em cotas de programas já realizadas naquele ano, referem-se a bolsas que se encontram em andamento e terão seu término nos próximos um ou dois anos. Não está claro se serão re-implementadas no momento do término da tese ou desligamento do discente. Embora grande parte das bolsas existentes após a implementação da Portaria 34 seja de empréstimos, é importante ressaltar que o sistema já contava com essa modalidade no final de 2019. Dessa forma, para permitir uma comparação entre a situação em 2019 e 2020, fizemos a análise duas vezes em cada etapa deste trabalho: (1) utilizando o total de cotas permanentes nos cursos antes e depois das portarias da

CAPES (18, 20, 21 e 34); e (2) utilizando o total de bolsas (permanentes + empréstimos) antes e depois das mesmas portarias.

Embora na planilha exista a distinção entre bolsas (como todas as oferecidas nos programas DS e PROEX) e taxas (oferecidas apenas nos programas PROSUP e PROSUC), não é possível avaliar quais são cotas permanentes e quais são empréstimos após a implementação das portarias. De toda forma, as taxas correspondem a menos de 10% de todas as cotas oferecidas pela CAPES, e não devem afetar nossas conclusões. Dessa forma, neste trabalho analisamos apenas o somatório de bolsas e taxas, sem distinguí-las.

As portarias 18, 20, 21 e 34 apresentam todos os detalhes da nova implementação de bolsas, mas em suma, o critério foi: a agência considerou inicialmente uma relação unívoca entre a nota do programa e um número inicial de bolsas seguindo o preceito de que quanto maior a nota, mais bolsas o programa tem. A esse valor do número de bolsas aplicam-se dois fatores multiplicativos. O primeiro fator depende do índice de desenvolvimento humano do município (IDHM) onde o PPG se encontra, enquanto o segundo depende da média anual de titulados no programa entre 2015 e 2018. Assim, PPGs em municípios de menor IDH são mais beneficiados (com fatores que variam de 1,0 a 2,0). Programas que titulam mais mestres e doutores terão fatores de até 3,0, sendo por isso beneficiados, enquanto que programas que titulam menos que a média serão prejudicados, com fatores de 0,5. Caso o valor final seja maior que o número atual de bolsas, o programa recebe novas cotas permanentes imediatamente; caso contrário, cotas permanentes atuais são transformadas em empréstimos, que serão recolhidos à medida que discentes terminem seus cursos ou se desliguem.

Neste trabalho, buscamos avaliar o impacto das medidas, examinando a variação no número de bolsas em função de fatores como IDHM, regiões geográficas, áreas de conhecimento e nota do programa. Para tal, somamos todas as bolsas de cada categoria antes e depois da implementação das portarias, calculando a variação percentual de bolsas em cada caso.

3. Cortes e empréstimos

O primeiro ponto digno de nota é quantificar a mudança do número de bolsas entre 2019 e 2020. A CAPES anuncia que o número total de bolsas aumentou, de 80.272 para 84.269. Isso se aplica apenas para o somatório de bolsas permanentes e empréstimos. No entanto, em 2019 eram 2.643 empréstimos, enquanto em 2020 a CAPES oferece 14.761 empréstimos. O número de bolsas permanentes caiu de 77.629 para 69.508, uma perda de 8.121 cotas permanentes (10,4%). Ou seja, se não houver reposição, teremos uma queda no número total de bolsas oferecidas pela CAPES nos próximos anos, com grande potencial de impacto negativo sobre o sistema de pós-graduação do país.

4. Regiões Geográficas e IDHM

Um dos principais argumentos utilizados pela CAPES para a implementação de mudanças na distribuição de bolsas foi que a redistribuição das mesmas atendesse às necessidades de regiões mais carentes. A metodologia previa um aumento no número de bolsas para programas em municípios com baixo IDHM, segundo dados do último censo publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao ano de 2010. A Figura 1 mostra a variação percentual no número de bolsas de pós-graduação por região geográfica do país. O painel superior (barras em vermelho) mostra os percentuais de bolsas permanentes, enquanto

que o painel inferior (barras verdes) mostra a variação percentual levando-se em conta as bolsas permanentes mais as de empréstimo. Segundo a argumentação da CAPES, as regiões Sul e Sudeste seriam mais negativamente afetadas, enquanto as regiões Norte e Nordeste seriam aquelas mais beneficiadas. No entanto, o que vemos é que sem as bolsas de empréstimo as regiões Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste tiveram uma perda em média de aproximadamente 14%, enquanto a região Sudeste apresentou uma perda de aproximadamente 7%, ou seja, esta região foi beneficiada pela mudança. Lembremos que a região Sudeste é responsável por 55,2% do PIB brasileiro.

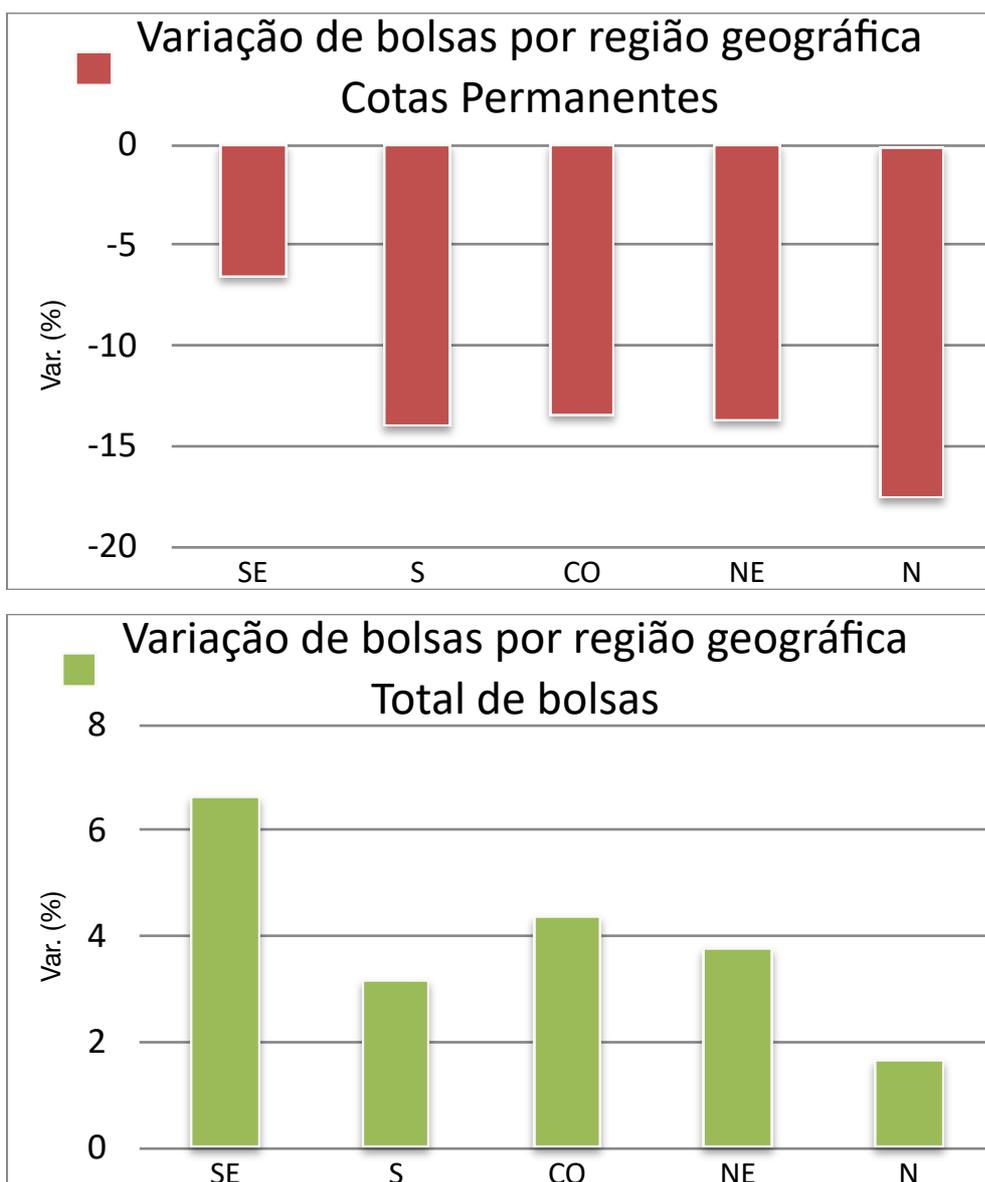


Figura 1 - Os painéis mostram a variação percentual do número de bolsas de pós-graduação em relação às regiões geográficas do país. O painel superior mostra os resultados levando-se em conta somente as bolsas permanentes, enquanto o painel inferior exhibe as variações percentuais considerando permanentes mais empréstimos.

Considerando as bolsas de empréstimo vemos que o quadro se mantém, com a região Sudeste sendo a mais beneficiada. Enfatizamos que o quadro que representa a realidade atual é o

superior, uma vez que os empréstimos serão perdidos na medida em que os alunos concluem suas teses ou abandonem o curso. Este é um dado de suma importância, caso a CAPES mantenha o plano até aqui apresentado.

A Figura 2 exibe as variações percentuais em função do IDHM da região onde cada programa está localizado. Fica evidente na figura que os PPGs mais prejudicados, na verdade, foram aqueles em municípios de IDHM Baixo (menor que 0,6), enquanto a diferença é relativamente pequena entre os programas em municípios com IDHM Médio (entre 0,6 e 0,7), Alto (entre 0,7 e 0,8) e Muito Alto (maior que 0,8).

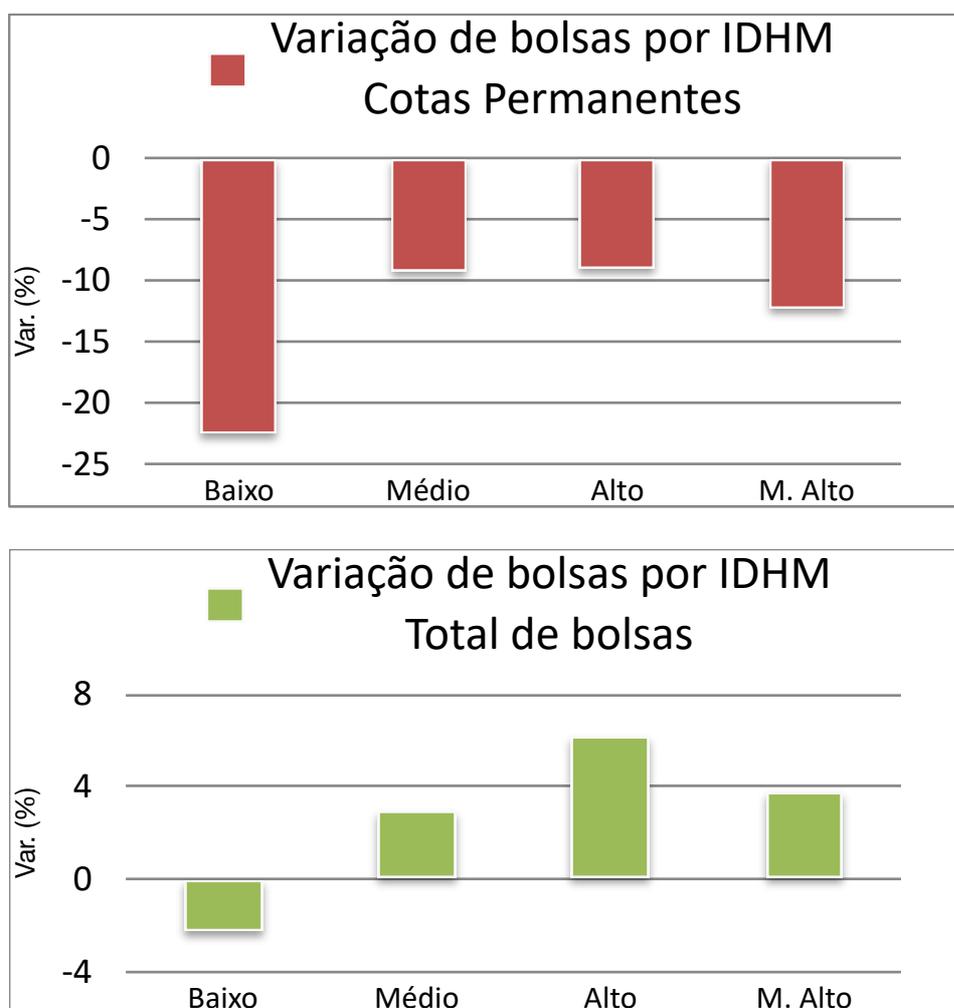


Figura 2 - Os painéis mostram a variação percentual do número de bolsas de pós-graduação em relação ao IDHM da região onde se encontra o PPG. Os painéis superior e inferior seguem o mesmo padrão apresentado na Figura 1.

Dois fatores devem ser levados em conta neste resultado: (1) existem pouquíssimos programas em municípios de IDHM baixo (14 de quase 6.000), e todos com avaliação relativamente baixa na CAPES; e (2) o benefício que seria dado a esses programas está sendo anulado por outros fatores, como mostra a Figura 2. Nas próximas seções discutimos em detalhes quais são os fatores dominantes na determinação da variação do número de bolsas por programa.

5. Grandes áreas

Analisamos também a variação percentual do número de bolsas em função das Grandes Áreas definidas pelas portarias 18, 20, 21 e 34 da CAPES: Ciências da Vida, Ciências Exatas e da Terra, e Humanidades. A Figura 3 mostra as variações percentuais de bolsas em cada área, utilizando as mesmas cores usadas nas figuras anteriores para variações de bolsas permanentes e com empréstimo.

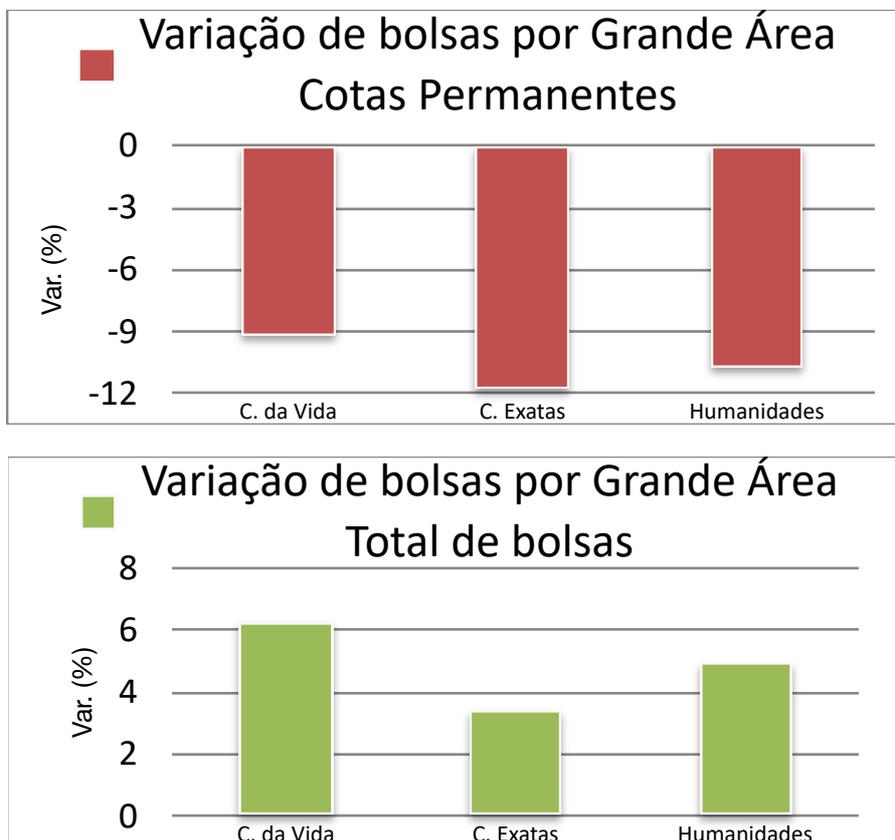


Figura 3 - Os painéis mostram a variação percentual do número de bolsas de pós-graduação em relação às grandes áreas de conhecimento. Os painéis superior e inferior seguem o mesmo padrão apresentado na Figura 1.

De forma geral, vemos que todas as áreas perderam cerca de 10% das bolsas permanentes (ganho aproximado entre 3 a 6% com empréstimos), sem grande variação entre elas. A metodologia da CAPES considera estimativas do número de bolsas por programas e número de titulados diferentes para cada área, e os resultados indicam que essas pequenas variações levam a uma razoável equiparação entre áreas. Todas têm uma variação semelhante, sendo que a área de Ciências Exatas e da Terra tenha sido aquela com menor ganho.

6. Nota do Programa de Pós-Graduação

A dependência da variação percentual do número de bolsas com a nota do programa é mostrada na Figura 4, na qual vemos que esse é o fator de maior peso para determinar se um programa perde ou ganha bolsas. Existe uma dependência evidente: PPGs com notas menores apresentaram maiores prejuízos, com programas nota 3 perdendo cerca de 40% de suas bolsas

permanentes. Programas nota 6 tiveram variação desprezível, enquanto programas nota 7 tiveram um aumento de cerca de 10% no número de bolsas.

Uma dependência semelhante pode ser vista quando incluídas as bolsas de empréstimo na análise. Neste caso, programas nota 3 perdem cerca de 5% de suas bolsas, enquanto programas nota 7 têm um aumento aproximado de 15%. Nota-se que os programas com nota mais baixa, aqueles mais afetados pelo corte de bolsas permanentes, são os mais dependentes de empréstimos, e onde as maiores perdas acontecerão nos próximos anos.

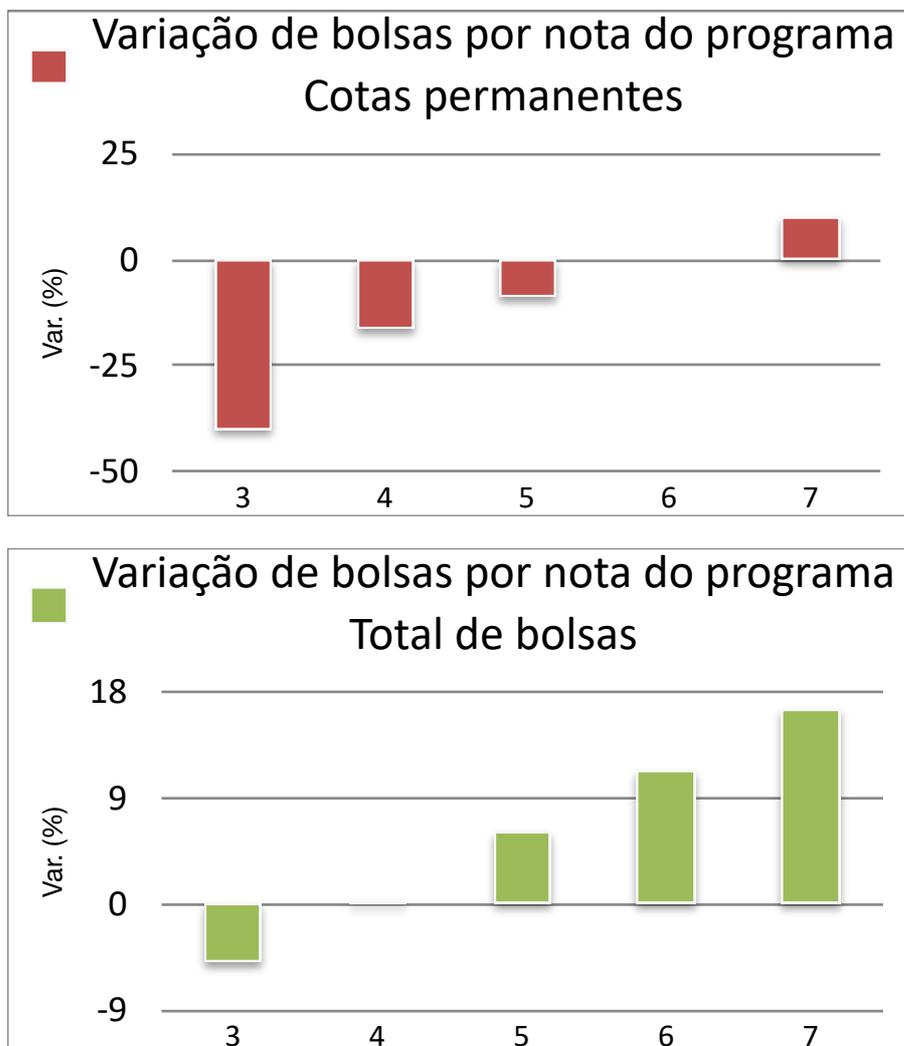


Figura 4 - Os painéis mostram a variação percentual do número de bolsas de pós-graduação em relação à nota do programa. Os painéis esquerdo e direito seguem o mesmo padrão apresentado na Figura 1.

Para entender as origens desta dependência, avaliamos a variação percentual de bolsas em cada programa em cada estágio da análise. Mostramos os resultados na Figura 5, onde diferentes cores indicam a nota do programa; linhas tracejadas indicam programas de mestrado e linhas sólidas indicam programas de doutorado. O eixo das abcissas indica a seguinte temporalidade:

- 1) Variação percentual esperada, levando-se em conta apenas a estimativa inicial do número de bolsas por nota do programa (Inicial);
- 2) Variação percentual esperada após a aplicação dos fatores multiplicativos, levando-se em conta o IDHM e o número de titulados (Fatores Multiplicativos);
- 3) A variação percentual esperada após os limites de tetos (pisos) de aumentos (cortes) estabelecidos nas Portarias 18, 20 e 21 (Port 18/20/21);
- 4) Finalmente, os mesmos valores com os tetos e pisos revistos na Portaria 34 (Port 34).

Inicialmente, com exceção dos doutorados em PPGs nota 4, nota-se uma equiparação entre todos os programas, com uma perda aproximada de 20 a 30% na maioria deles. No entanto, essa variação torna-se fortemente dependente da nota do programa no estágio seguinte, quando os fatores multiplicativos são computados. Isso demonstra a influência de cada fator. Como vimos na Seção 4, a influência do IDHM é pequena. Isso se explica pela pequena variação no fator multiplicativo: a grande maioria dos programas no país se encontra em municípios com IDHM Alto ou Muito Alto, e a diferença dos fatores entre os dois é de apenas 25%. Por outro lado, o fator multiplicativo para o número de titulados varia entre 0,5, para os programas abaixo da média, e 3,0, para os programas muito acima da média.

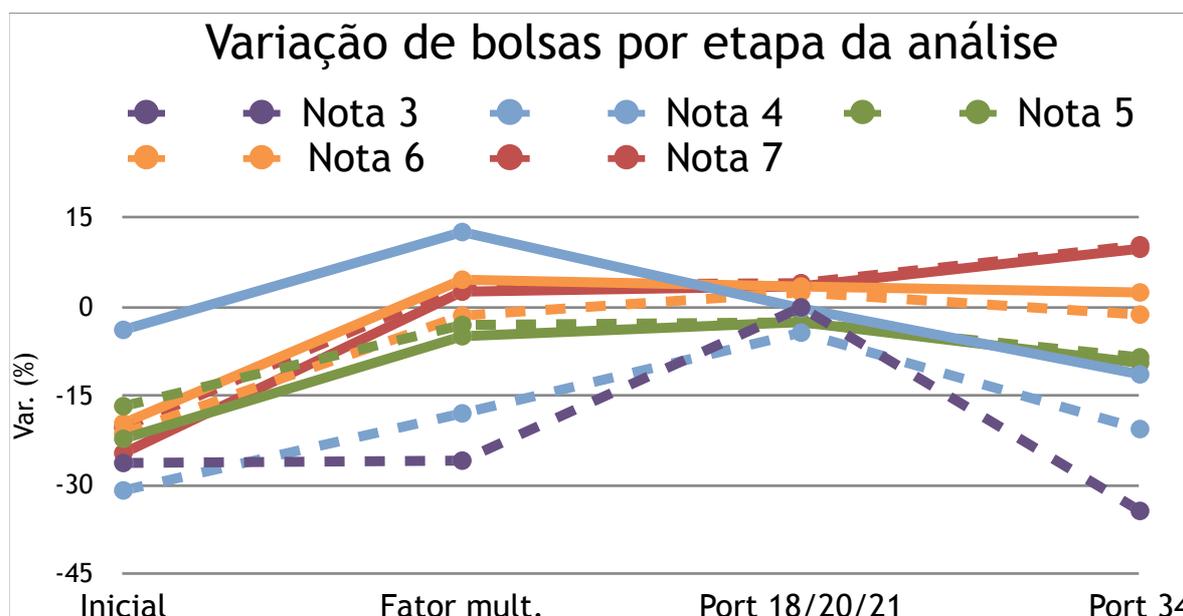


Figura 5 - A figura mostra a variação percentual do número de bolsas de pós-graduação numa temporalidade indicada no texto. Linhas sólidas representam programas de Mestrado, e linhas tracejadas, os programas de Doutorado.

Essa diferença, de fator 6, favorece os programas de maior nota. Como a média foi obtida para todos os programas de uma grande área, ao invés de se utilizar um valor distinto para cada nota, é de esperar que os programas de maior nota sejam beneficiados. Se lembrarmos que os programas nota 6 e 7 (PROEX) têm mais acesso a recursos e bolsas de outras fontes de financiamento, estes são os mais beneficiados pela metodologia da CAPES.

As portarias 18, 20 e 21 ofereciam tetos e pisos muito mais restritivos, o que impedia uma variação tão brusca no número de bolsas de um determinado programa. A Portaria 34, no entanto, modificou radicalmente esses limites, beneficiando ainda mais os programas de notas altas (com um limite de piso de cortes) e prejudicando os programas de notas 3 e 4 (com pisos

elásticos e tetos de ganho mais rigorosos). O resultado final é uma metodologia que, além de reduzir o número de bolsas permanentes, transfere grande parte das bolsas remanescentes de programas com notas 3 e 4 para programas de nota 7.

7. Discussão

A principal motivação deste trabalho é identificar os fatores determinantes da nova política de distribuição de bolsas da CAPES, principalmente pós-Portaria 34. Assim, a avaliação das variações percentuais das bolsas permanentes e de empréstimo é crítica na discussão. Vê-se claramente que o fator principal é a nota do curso, mais do que qualquer outro. Isto nos traz uma reflexão quanto ao papel de uma pós-graduação. Se hoje em dia ainda temos muitos programas nota 3 e 4, que quase sempre mantiveram esses conceitos, isso deve ser visto como um problema de responsabilidade compartilhada pela CAPES e pela comunidade científica. Na verdade, o dilema que enfrentamos é que não existe até hoje um plano claro de fortalecimento de um PPG, um projeto de crescimento para quando o mesmo se inicia. O resultado deste trabalho evidencia que o resultado da Portaria 34 foi simplesmente penalizar PPGs 3 e 4, beneficiando programas já estabelecidos. Um fato relevante, e infelizmente esquecido pelo novo programa de distribuição de bolsas de pós-graduação, é que programas nota 3 e 4 alimentam programas nota 6 e 7 com alunos que terminam suas dissertações de mestrado e, quando seus PPGs não possuem programa de doutorado, transferem-se para programas mais consolidados, com maiores notas. Em geral, então, o aluno acaba publicando seu trabalho de mestrado já durante o doutorado e alimenta mais ainda os programas de maior nota. Esta é uma estrutura perversa que precisa ser revista para que programas nota 3 e 4 tenham uma perspectiva de crescimento que lhes possibilite consolidar-se.

Por outro lado, a dependência de bolsas de empréstimo prejudica o planejamento dos programas a curto prazo. Sem possibilidades de repor bolsas, podem passar anos sem a contratação de novos estudantes de pós-graduação, com sérias consequências para projetos de pesquisa em andamento que contam com a participação destes jovens pesquisadores.

Além disso, vale lembrar que o Brasil encontra-se muito aquém do número esperado de doutores em países desenvolvidos, com 7,6 doutores por 100 mil habitantes, contra 17,5 da Itália, 20,6 dos EUA e 39,7 de Portugal (OCDE, 2013). É evidente a necessidade de expandir a base de programas de pós-graduação no país, com uma distribuição geográfica mais diversa. Ao contrário, vimos que o resultado final da Portaria 34 é uma concentração ainda maior de bolsas na região Sudeste; e mais, muitos programas com conceito 3 e 4 prejudicados são programas mais jovens, criados nos últimos 10 a 20 anos. A remoção de bolsas destes programas pode dificultar ainda mais o crescimento da pós-graduação no país, impedindo a expansão da iniciativa e privilegiando instituições e regiões que já estão quase saturadas na sua capacidade de crescimento.

Como discutimos nas seções anteriores, o fator determinante para a variação do número de bolsas em um programa foi a nota do programa, que possui forte correlação como o número de titulados. De forma geral, programas mais bem avaliados têm mais acesso a fontes externas de financiamento, com bolsas de outras agências que não a CAPES. Isso inclui as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), assim como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que oferece bolsas de pós-graduação apenas a programas mais antigos, sem novas chamadas para programas mais jovens.

É importante ressaltar que o número total de titulados nunca foi considerado como critério de avaliação da própria CAPES, justamente por apresentar esse viés. Ao determinar um único

número esperado de titulados por programa, independente de nota, estado ou qualquer outro fator, a CAPES estabelece na própria metodologia um favorecimento a programas maiores.

Por outro lado, alguns programas menores não têm como atender essas expectativas. Em alguns casos, o número de titulados esperado anualmente é menor que a média de bolsas disponíveis para a maioria dos programas, sobretudo aqueles com notas 3 e 4. Se não houver outras fontes de financiamento ou uma fração alta de alunos de pós-graduação sem bolsa, o programa necessariamente estará abaixo da média. Neste ponto, é importante enfatizar que o número de titulados não reflete necessariamente a qualidade de um programa, apenas suas dimensões. Em particular, se o objetivo é avaliar a capacidade de um PPG de titular seus discentes, o melhor indicador seria a fração de titulados por alunos que ingressam. Esse número normalizaria as disparidades intrínsecas entre programas de diferentes avaliações e acesso a recursos, não prejudicando de saída aqueles mais modestos.

Finalmente, é importante lembrar que este trabalho concentra-se no estudo da situação atual. No entanto, é imperativo um estudo aprofundado sobre todo o sistema nacional de pós-graduação no qual os programas sejam vistos dentro de uma estrutura orgânica onde esteja claro quais são os incentivos e cobranças para que os programas tenham plano de crescimento.

8. Propostas

Programas nota 3 e 4, profundamente prejudicados com a Portaria 34, deveriam ter um plano de crescimento. Deve-se levar em conta que eles vêm alimentando os programas nota 6 e 7 com os seus melhores alunos, que por não terem possibilidade de continuar seus estudos de doutoramento nestes programas, migram para outros, com conceitos maiores. Ao invés de simplesmente tirar as bolsas permanentes desses programas, a CAPES deveria ter um plano de consolidação dos mesmos, um plano que permitisse a médio prazo a progressão do padrão de qualidade.

É preciso rever o critério de privilegiar programas com o maior número de titulados, uma vez que este critério não necessariamente estabelece um padrão de qualidade. Programas com mais de 20 a 30 docentes e com acesso a várias agências de financiamento certamente terão maior capacidade de formar mais alunos. No entanto, isso de forma alguma garante qualidade na formação. Este ponto está inequivocadamente atrelado à produtividade científica no país. Um dos resultados do relatório elaborado pela Clarivate Analytics para a CAPES diz respeito ao baixo impacto da pesquisa realizada no Brasil em termos de participação nos artigos na faixa dos 1% mais citados internacionalmente. Assim, é preciso rever os critérios que usam a simples numerologia de artigos, que basicamente é o que diferencia programas nota 6 e 7 dos de nota 3 e 4.

Para manter maior transparência e efetividade aos programas de distribuição de bolsas de pós-graduação no país, é imperativa a formação de um grupo de trabalho permanente formado por CAPES, SBPC, ABC, ANPG, ANDIFES e FOPROP para estudar e propor mudanças mais profundas que atendam à comunidade científica de fato, que então seriam levados aos conselhos superiores da CAPES.

São Paulo, 22 de junho de 2020.