

# **A Regulação Estatal dos Investimentos em Pesquisa no Ensino Superior Brasileiro**

Processo de produção do conhecimento: Resultado de investigación finalizada  
GT 01- Ciencia, tecnología e innovación

Daniel Guerrini  
Professor do Departamento de Ciências Sociais  
Universidade Estadual de Londrina  
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – CAPES  
daniel\_guerrini@hotmail.com

Renato de Oliveira  
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento do Centro Universitário  
UNIVATES  
Doutor em Sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales  
EHESS, França  
00004203@ufrgs.br

## RESUMO

Analisaram-se os microdados do censo da educação superior de 2010, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), para investigar como o Estado brasileiro e os grupos acadêmicos regulam os investimentos em pesquisa no país. Para tanto cruzaram-se os dados relativos aos investimentos em pesquisa das instituições de ensino superior (IES) com as categorias que as classificam, além de se analisarem os critérios utilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) para dar acesso às IES ao seu banco de dados. Observa-se a existência de duas forças atuando no SES em sentidos diversos. Enquanto o Estado tenta diferenciar as IES em instituições de ensino e pesquisa, as agências acadêmicas endossam um modelo de universidade de pesquisa para todo o sistema.

Palavras-chave: Ensino superior; Pesquisa científica; Instituições de ensino superior;

## INTRODUÇÃO

Neste artigo analisou-se o sistema de ensino superior (SES) brasileiro a partir dos microdados do censo do ensino superior de 2010, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)<sup>1</sup>. Mais especificamente, foram analisados os dados relativos aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento das instituições de ensino superior (IES) no Brasil, observando o acesso à base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e as normas que amparam e regulam estas IES e seus investimentos. Estas análises foram realizadas com o auxílio do software IBM SPSS Statistics 19 de computação estatística.

Com os microdados do Censo do Ensino Superior de 2010 em mãos, foi possível analisar as condições que as IES dispõem para realizar pesquisa, uma vez que um montante significativo de recursos é

---

<sup>1</sup> O arquivo com os microdados está disponível em <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

investido com este objetivo (foram investidos R\$ 703.644.957,25, setecentos e três milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil e novecentos e cinquenta e sete reais e vinte e cinco centavos, em pesquisa e desenvolvimento ao todo em 2010<sup>2</sup>). A seleção das variáveis para a análise teve o objetivo de observar os critérios utilizados pelos quadros administrativos e políticos do Estado e também pelos grupos acadêmicos para coordenar esses investimentos e para garantir a qualidade das pesquisas sendo financiadas. Para analisar a coordenação de agentes do Estado selecionaram-se as variáveis que diferenciam as IES em categorias administrativas e acadêmicas, que são definidas nas normas federais sobre o ensino superior. Essas normas foram analisadas aqui também para que se pudesse extrair o sentido dado às categorias presentes nas variáveis do censo. Já para investigar a coordenação de agentes acadêmicos selecionou-se a variável de acesso ao Portal CAPES (da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior - CAPES). Analisaram-se os critérios definidos pela CAPES para dar acesso às IES ao seu portal de banco de dados e periódicos científicos para também extrair o sentido da coordenação que essa agência impõe sobre o sistema de ensino superior brasileiro. Através das análises observaram-se investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados à revelia de parâmetros legais e institucionais. A lei sobre o ensino superior não garante autonomia institucional para realização de pesquisa a faculdades e centros universitários. A lei não exige das faculdades um quadro docente com um mínimo de titulação e mesmo assim, faculdades públicas e privadas investem em torno de 220 milhões em pesquisa e desenvolvimento.

## A LEI DA EDUCAÇÃO E A TERMINOLOGIA DO SES BRASILEIRO

Administrativamente, as IES são divididas entre privadas, com e sem fins lucrativos, e públicas estaduais, federais e municipais. Essa divisão (entre públicas e privadas) não apresenta maiores dificuldades à sua compreensão, referindo-se à personalidade jurídica da instituição e sua consequente dependência administrativa, do Estado ou de entes de direito privado. Essa divisão é extremamente importante para a compreensão da história e da dinâmica de desenvolvimento do SES brasileiro. Uma perspectiva histórica dessa divisão foi muito bem analisada em Durham (2003).

As IES privadas e as federais compõem o Sistema Federal de Ensino Superior, sendo todas avaliadas e supervisionadas pela União. A legislação que rege as mesmas é a lei 9394 de 1996 e o Decreto Presidencial 5773 de 2006. A lei 9394 é relativa à toda a educação, contendo seções para cada nível de ensino, inclusive o superior. Segundo essa mesma lei, entretanto, as unidades da Federação podem ser mantenedoras de IES estaduais, devendo para tanto formular suas próprias normas. Estas normas

---

<sup>2</sup> O universo de IES analisado neste artigo não representa o total dos casos presentes nos microdados sobre as IES do censo do ensino superior de 2010. No censo constam 2378 IES ao todo. Entretanto, para os fins desta pesquisa foi preciso fazer um recorte. Optei por excluir duas, uma faculdade e outra um centro universitário, públicas estaduais, que registram um investimento de 300 e 100 milhões de reais em pesquisa respectivamente. Estes valores estão muito acima da média das IES, quanto mais para os casos de faculdades e centros universitários, gerando senão distorções no momento de análise dos dados que pretendo neste artigo. Parecendo-me dois casos de erro na transcrição dos dados, deixo estas duas instituições (cujos códigos são 530 e 5013 nos microdados do censo) fora destas análises. Também excluí todos os centros e institutos de educação tecnológica. A educação tecnológica constitui um ramo diferente do ensino superior tradicional acadêmico. Muitos países dispõem dessa mesma separação em seus SES, em que um ramo se especializa na formação acadêmica, enquanto o outro na formação técnica e mais estritamente profissional, orientada já para postos específicos de trabalho. No Brasil esse ramo da educação encontra-se em desenvolvimento e seu papel é pouco claro, pois mesmo o ramo acadêmico é resultado de uma tradição de escolas superiores voltadas para formação profissional. Ademais, dados do censo da educação superior mostram que mesmo os institutos tecnológicos oferecem cursos de bacharelado e licenciatura, tornando sua distinção em relação ao ramo acadêmico do ES menos clara ainda. Por fim, a lei da educação 9.394 de 1996 e o Decreto Presidencial 5773 de 2006 regulam apenas faculdades, centros universitários e universidades, tendo a educação técnica legislação específica. Utilizo neste artigo as duas normas mencionadas. Dessa forma, o universo analisado neste artigo é de 2339 IES, divididas entre faculdades, centros universitários e universidades tão somente. O montante de investimentos em pesquisa e desenvolvimento apresentado refere-se a este universo de IES.

devem estar em harmonia com as normas federais. Neste caso a União delega para os Estados e/ou para o Distrito Federal a atribuição de coordenar suas próprias instituições. No caso das IES municipais esta delegação não está prevista. A lei abre a possibilidade de integração entre municípios e Estados, cabendo aos primeiros apenas a formulação de normas complementares.

A lei da educação também estabelece uma divisão interna ao SES baseada em categorias acadêmicas. Estas fazem a distinção entre instituições de ensino superior com base nas prerrogativas de autonomia institucional que são reconhecidas pelo Estado a cada categoria, independentemente de serem públicas ou privadas. Essa divisão também visa diferenciar o SES, pois deixa claro que uma das categorias de IES devem priorizar o ensino ao invés da pesquisa acadêmica. As universidades são aquelas instituições que devem combinar pesquisa, ensino e extensão, tendo todas as prerrogativas de autonomia institucional garantidas na lei. Existem ainda os centros universitários e as faculdades. As últimas são IES não autônomas. Elas não podem abrir cursos, expandir o campos ou conferir diplomas sem prévia autorização dos quadros administrativos do Estado. Todas as mudanças pretendidas pelas faculdades em relação ao projeto inicial de sua criação (em relação aos cursos ofertados, número de vagas, diplomas conferidos, estrutura física, etc.) devem ser submetidas à avaliação do Ministério da Educação (MEC) para serem aprovados previamente. Os centros universitários, por sua vez, tem reconhecidas algumas prerrogativas de autonomia, podendo abrir novos cursos e mudar o número de vagas ofertadas sem prévia autorização do MEC.

Enquanto isso, as universidades desfrutam, por lei, de plena autonomia institucional. De acordo com o artigo 53 da lei 9.394, as universidades podem criar cursos, fixar currículos, criar projetos de pesquisa, fixar o número de vagas da instituição, reformar estatutos e regimentos, firmar contratos, conferir diplomas e receber subvenções e doações.

De acordo com o Decreto Presidencial 5773 (BRASIL, 2006), que regula administrativamente as funções do sistema federal de ensino superior com base no que está disposto na lei 9.394 (BRASIL, 1996), os centros universitários estão autorizados a criar, organizar e extinguir cursos e programas de ensino superior sem prévia autorização do poder público. Assim, das prerrogativas de autonomia acima citadas eles detêm apenas a primeira. As restantes são exclusivas das universidades. Além disso existe essas normas definem que os centros universitários devem buscar a excelência no ensino, demonstrando uma tentativa de diferenciar o SES entre IES voltadas à pesquisa e IES voltadas ao ensino e não uma mera hierarquia entre elas. Para isso, entretanto, controla com mais rigor os centros universitários, conferindo plena autonomia às universidades.

De acordo com o citado decreto 5773, a distinção entre faculdades, centros universitários e universidades está ligada à organização e prerrogativas de autonomia de cada tipo de instituição. O sistema é estruturado a partir de uma escala de prerrogativas de autonomia garantidas às IES. Segundo a perspectiva que aparece no decreto, as IES devem iniciar como faculdades, passando por centros universitários, podendo subir gradativamente até atingirem o status de universidades. O processo todo, até o credenciamento como universidade, leva no mínimo 11 anos desde o primeiro credenciamento como faculdade, a depender das avaliações realizadas pelos órgãos competentes do Ministério e do deferimento dos pedidos de credenciamento das IES pelos mesmos órgãos. Para se tornarem centros universitários, as IES devem apresentar um terço do corpo docente com titulação de mestres e/ou doutores e um quinto com tempo integral. Como última etapa, as IES podem ser credenciadas como universidades se dispuserem de um terço do corpo docente com titulação de mestrado e/ou doutorado e um terço do corpo docente em regime de dedicação integral, além de requerimentos administrativos previstos no decreto.

A particularidade desse sistema é que universidades públicas são criadas por ato legislativo sem terem de passar por todo o processo de credenciamento e reconhecimentos a que estão sujeitas as IES privadas, ou de unidades da Federação que não tenham condições de financiar desde o início uma universidade com as exigências descritas acima. Isto abre claramente uma vantagem das IES públicas em relação às IES privadas, especialmente aquelas criadas recentemente, na dinâmica de disputa por

prestígio e recursos do sistema. Sabe-se que as atuais IES privadas que tem tradição na pesquisa acadêmica e detêm prestígio no SES foram criadas em meados do século XX, e por isso não foram objeto das regulações previstas nas normas em análise.

## ANÁLISE DOS DADOS DO CENSO DE 2010

Com base nas categorias utilizadas no SES brasileiro e seus significados, cabe questionar: Quais são os parâmetros definidos pelo Estado que balizam investimento em pesquisa e desenvolvimento pelas IES brasileiras e quais os mecanismos de controle e supervisão que o mesmo dispõe para que tais parâmetros sejam seguidos?

Pelo exposto na seção anterior já se sabe que as universidades são alvo de algumas exigências para desfrutarem das prerrogativas de autonomia. Das faculdades não são exigidas a contratação de docentes com mestrado e/ou doutorado e com adicional de dedicação exclusiva, além de não desfrutarem das prerrogativas de autonomia próprias das universidades, ou mesmo dos centros universitários. Desses últimos são exigidos a contratação de 1/3 de seu corpo docente com mestrado e/ou doutorado e 1/5 dos mesmos com dedicação integral, sendo que essas instituições desfrutam da autonomia de criar cursos e vagas, devendo buscar a excelência no ensino, segundo a lei da educação.

Existe nas normas citadas uma expectativa de que as faculdades se desenvolvam até atingirem o status de universidades e que este processo seja controlado. Isto aparece como um mecanismo de controle de qualidade do sistema. No entanto, as IES públicas não necessitam passar por todo o processo de credenciamento e reconhecimentos para se tornarem universidades, podendo ser criadas já com esse status por atos legislativos. E mesmo as faculdades, públicas ou privadas, não esperam chegar ao patamar de universidades para investir, às vezes pesadamente, em pesquisa e desenvolvimento. O que as motiva, portanto, a esses investimentos?

Assim, investigou-se nos dados do censo a relação entre investimentos em pesquisa e as diferentes categorias de IES, tanto acadêmicas como administrativas, com base nas seguintes questões: Quanto as faculdades e centros universitários investem em pesquisa? Nestas categorias, quantas delas pertencem ao setor privado? Existe uma diferença entre faculdades e centros universitários públicos e privados no que diz respeito a esses investimentos? Quantas dessas IES que investem em pesquisa tem acesso a bases de dados científicos?<sup>3</sup>

Na tabela 01 apresenta-se um panorama geral das Instituições de Ensino Superior (IES) por categorias administrativas, a frequência de cada categoria e sua representatividade em relação ao total.

IES POR CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem	Porcentagem
		m	Válida	Acumulada
Valid Privada com fins lucrativos	951	40.7	40.7	40.7
Privada sem fins lucrativos	1149	49.1	49.1	89.8
Pública Estadual	106	4.5	4.5	94.3
Pública Federal	62	2.7	2.7	97.0
Pública Municipal	71	3.0	3.0	100.0
Total	2339	100.0	100.0	

Tabela 01

<sup>3</sup> Pelos dados do censo é possível saber quais IES tem acesso ao Portal CAPES, o maior portal de acesso a diversas bases de dados no Brasil. A CAPES mantém o controle desse acesso, fazendo disso um mecanismo para exigir qualidade das pesquisas e programas de pós-graduação que desejam esse acesso. A descrição do portal, de seus critérios de acesso, sua importância para os programas de pós-graduação e para esta pesquisa será explicitada mais adiante na subseção sobre as IES que investem em pesquisa.

O sistema é composto de 2339 IES, das quais 89,8% são privadas. A concentração do ensino superior brasileiro no setor privado é conhecida e debatida em diversos trabalhos (SCHWARTZMAN, 2004, DURHAM, 2003; GRAMANI, 2008; CUNHA, 2004; CALDERON e LOURENÇO, 2011). Esta divisão é temática corrente na literatura sobre o ES brasileiro. A dificuldade do Estado em coordenar adequadamente, ou estabelecer parâmetros de qualidade para as IES privadas, as tem levado a assumir um papel de oferta massificada e barata de ES à população brasileira em detrimento da sua qualidade (DURHAM, 2003; SCHWARTZMAN, 2004). As tentativas do Ministério da Educação em controlá-las através de supervisão e relatórios tem esbarrado no grande trabalho burocrático exigido para executá-los. Mesmo sendo estas exigências extensas e minuciosas, ou por isso mesmo, sua ineficácia tem sido observada (CASTRO, 2012).

Na tabela 02 tem-se um panorama das IES por categoria acadêmica.

IES POR CATEGORIA ACADÊMICA

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida	Porcentagem Acumulada
Valid Centro	125	5.3	5.3	5.3
Universitário				
Faculdade	2024	86.5	86.5	91.9
Universidade	190	8.1	8.1	100.0
Total	2339	100.0	100.0	

Tabela 02

Vê-se aí que a categoria faculdade, base da pirâmide em termos de autonomia institucional, representa a grande massa das IES, com 86,5% do total. Os centros universitários, um degrau acima das faculdades em termos de autonomia, tem uma representatividade menor que as universidades, o topo da pirâmide. Reunidos os centros universitários e as faculdades, vê-se que 91,9% das IES são instituições com autonomia restrita. O percentual reduzido de instituições autônomas (8,1% de universidades) levanta questões sobre os obstáculos que possam existir à mobilidade das IES nesta estrutura estratificada.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida	Porcentagem Acumulada
Valid Privada com fins lucrativos	19	10.0	10.0	10.0
Privada sem fins lucrativos	70	36.8	36.8	46.8
Pública Estadual	38	20.0	20.0	66.8
Pública Federal	58	30.5	30.5	97.4
Pública Municipal	5	2.6	2.6	100.0
Total	190	100.0	100.0	

Tabela 03

A tabela abaixo agrupa os dados relativos aos investimentos em pesquisa de IES por categoria acadêmica. Cada linha contém os dados relativos aos investimentos das IES daquela categoria. A coluna 'Soma' também se enquadra neste critério. A soma total de recursos investidos pelo SES como um todo foi de R\$ 703.644.957,25, não constando nesta tabela.

	INVESTIMENTO EM PESQUISA POR CATEGORIA ACADÊMICA			
	Mínimo	Máximo	Soma	Total N
Centro Universitário	.00	18808823.00	64859826.72	125
Faculdade	.00	8269995.00	155143175.37	2024
Universidade	.00	51483361.31	483641955.16	190

Tabela 04

As universidades, apesar de um grupo restrito em relação às IES não autônomas, investem a grande maioria dos recursos em pesquisa e desenvolvimento no Brasil. O total de seus investimentos representam praticamente 3 vezes mais que o das faculdades. Com base nas limitações à autonomia institucional analisadas na seção anterior deste artigo é possível entender as razões para tanto. Ainda assim, são investidos 219,9 milhões de reais em pesquisa por faculdades e centros universitários, ou seja, IES que não dispõe das prerrogativas de autonomias para organizar pesquisa. As faculdades são responsáveis por 22,05% dos investimentos em pesquisa, instituições estas que não tem qualquer exigência quanto à qualificação de seu corpo docente e não dispõem de nenhuma prerrogativa de autonomia. Os centros universitários são responsáveis por 9,22% dos investimentos e, apesar de terem a exigência de manterem níveis mínimos de qualificação de seu quadro docente, sua missão institucional estabelecida pelo Decreto 5773 é buscar a excelência no ensino e não na pesquisa científica, prerrogativa das universidades.

Na tabela 05 há uma visão geral do SES brasileiro. Nela agruparam-se os dados relativos a investimento em pesquisa cruzando as categorias administrativas com as acadêmicas. Ela permitirá entrever que setor, público ou privado, investe mais em cada categoria acadêmica, ou seja, se investem mais sendo IES com plena autonomia institucional (universidades) ou de autonomia restritas (centros universitários e faculdades).

		INVESTIMENTOS EM PESQUISA			
		Máximo	Mínimo	Soma	Total N
Centro Universitário	Privada com fins lucrativos	18808823.00	.00	32084648.40	27
	Privada sem fins lucrativos	10421448.27	.00	32478584.80	92
Faculdade	Pública Municipal	296,593.52	.00	296,593.52	6
	Privada com fins lucrativos	2173988.10	.00	54933449.54	905
	Privada sem fins lucrativos	8269995.00	.00	88008661.79	987
Universidade	Pública Estadual	7413111.82	.00	7716639.28	68
	Pública Federal	1875316.00	.00	3726771.94	4
	Pública Municipal	465,130.35	.00	757,652.82	60
	Privada com fins lucrativos	5799003.13	.00	18168022.88	19
	Privada sem fins lucrativos	40828118.80	.00	107813605.58	70
	Pública Estadual	21038703.00	.00	105782208.53	38
	Pública Federal	51483361.31	.00	243757524.53	58
	Pública Municipal	4232653.21	274,733.17	8120593.64	5

Tabela 05

Quando se observam os gastos das públicas, percebe-se que as universidades públicas investem praticamente 3 vezes mais que as faculdades públicas. Além das faculdades não disporem de autonomia institucional, não são obrigadas a manter um quadro docente com qualificação mínima como as universidades e centros universitários. Este ambiente claramente restringe as possibilidades de se investir em pesquisa. Existem casos particulares de faculdades em áreas especializadas que contratam docentes com qualificação acadêmica e que, através destes, investem em pesquisa. Estes investimentos podem ser controlados através da aprovação de projetos de pesquisa por agências de fomento. Isto pode explicar parte dos investimentos em pesquisa por faculdades e sua capacidade de conduzi-las, apesar da falta de autonomia institucional e investimento no corpo docente.

O que se observa aqui é um conflito entre a pressão que os quadros administrativos do Estado brasileiro exercem sobre o SES brasileiro na tentativa de regulá-lo e diferenciá-lo, e a pressão dos grupos acadêmicos, que pressionam o SES em direção a um modelo de universidade de pesquisa. A valorização deste modelo pelos grupos acadêmicos através, por exemplo, dos financiamentos feitos por agências de fomento, sobrepõe-se às tentativas de diferenciação do SES por parte dos quadros administrativos. Mas percebe-se também a influência indireta de grupos acadêmicos no Estado. A inexistência de centros universitários públicos demonstra tal influência, pois a especialização no ensino não é por eles valorizada, logo ou se criam universidades públicas, ou, quando inexistem recursos suficientes, faculdades. A valorização do modelo de universidade de pesquisa ficará clara com a análise dos critérios utilizados pela CAPES para dar acesso ao seu portal de banco de dados às IES.

#### A Condição das IES que Investem em Pesquisa e Desenvolvimento

A tabela 06 mostra quantas IES de cada categoria acadêmica tem acesso ao Portal CAPES. Este portal é uma das maiores ferramentas de que os grupos acadêmicos dispõem hoje no Brasil para acessar revistas científicas, livros e bases de dados em geral do mundo inteiro. Existem outros portais disponíveis pela internet, mas o da CAPES é gratuito para as instituições que se enquadram em seus critérios, que são: instituições federais de ES; instituições de pesquisa com pelo menos 1 programa de pós-graduação com nota 4 ou superior na avaliação da CAPES (numa escala que vai de 1 a 7); instituições públicas de ES, estaduais ou municipais, com pelo menos 1 programa de pós-graduação com nota 4 ou superior na avaliação da CAPES; instituições privadas de ES com pelo menos 1 doutorado que tenha nota 5 ou superior na avaliação da CAPES;

Com os critérios citados percebe-se que as instituições federais recebem acesso automático ao portal da CAPES, inexistindo qualquer exigência para além de seu status administrativo. Por um lado pode-se ver aí ausência de um mecanismo de controle sobre instituições federais, lembrando que mais de 30% dessas instituições não investem em pesquisa. Mas considerando as implicações de se ter ou não acesso ao portal, é de se questionar por que todas as IES não o tem. Observe-se que para desenvolver um programa de pós-graduação nota 4 ou superior é preciso realizar pesquisa. E, portanto, o que na verdade estes critérios impelem é para que instituições invistam em pesquisa sem ter sequer acesso a um portal de periódicos e de dados e independentemente se são IES que deveriam buscar a excelência no ensino.

O que se observa é que a condição de instituições pública, e em especial as federais, garante um privilégio a seus profissionais, dando-lhes acesso privilegiado ao portal, em relação às IES privadas e seus profissionais. Isso demonstra uma tentativa de sobrepôr-se ao objetivo de diferenciação do SES através de categorias acadêmicas presente nas normas do ES analisadas. A valorização da pesquisa está clara, pois um recurso básico como o acesso a um banco de dados é visto como premiação àquelas instituições que já conduzem pesquisas bem avaliadas por esse órgão de coordenação do sistema, com exceção das federais, que recebem o acesso de maneira automática. Além de impelir todas as IES que desejem o acesso ao portal a investir em pesquisa e programas de pós-graduação, independentemente

se são universidades, faculdades ou centros universitários.

INVESTIMENTOS EM PESQUISA COM E SEM ACESSO AO PORTAL CAPES POR CATEGORIA ACADÊMICA			
	Acesso ao Portal Capes	Soma	Total N
Centro Universitário	0	28277957,75	35
	1	36581868,97	35
Faculdade	0	83179942,11	379
	1	71963233,26	357
Universidade	0	22997123,37	17
	1	460644831,8	105

Tabela 06

Na tabela 06, '0' e '1' representam 'sem' e 'com' acesso ao portal CAPES respectivamente. Basicamente 50% das faculdades e centros universitários investem em pesquisa sem ter acesso a esse portal. Vê-se ainda que, no caso das faculdades, são investidos mais recursos em instituições sem acesso do que nas com acesso ao portal, lembrando que essa categoria representa 86,5% do universo de IES do censo. No caso desta última tabela, em que foram selecionadas apenas as IES que investem em pesquisa, as faculdades representam 79,3% do total. A diferença de representatividade, como se pode observar, não é significativa. A realidade muda apenas com as universidades. A soma de investimentos das universidades com acesso ao portal é significativamente maior que as outras, totalizando 460 milhões de reais investidos. Ainda assim há 17 universidades sem acesso ao portal que investem ao todo quase 23 milhões em pesquisa.

A tabela a seguir mostra o acesso ao portal CAPES com base nas categorias administrativas das instituições.

INVESTIMENTOS EM PESQUISA COM E SEM ACESSO AO PORTAL CAPES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA			
	Acesso ao Portal Capes	Soma	Total N
Privada com fins lucrativos	0	44367214,99	205
	1	60818905,83	177
Privada sem fins lucrativos	0	81295080,14	202
	1	147005772	241
Pública Estadual	0	8062779	8
	1	105436068,8	23
Pública Federal	0	151011	2
	1	247333285,5	41
Pública Municipal	0	578938,1	14
	1	8595901,88	15

Tabela 07

De acordo com a tabela 07 existem 2 IES públicas federais sem acesso ao portal da CAPES e que investem mesmo assim em pesquisa. Lembrando que um dos critérios para o acesso é ser uma



instituição pública federal de ES, há a possibilidade dessas IES serem novas e estarem no processo de sua estruturação, daí a falta de acesso ao portal.

No caso das privadas, 49,33% das que investem em pesquisa o fazem sem acesso ao portal. O montante de recursos gastos nestas condições representa 37,68% do total. Considerando os critérios de acesso ao portal da CAPES, supõe-se que essas instituições não disponham de programas de pós-graduação bem desenvolvidos. É possível inferir a partir disso, considerando a menor representatividade de seus investimentos em relação à representatividade que elas próprias tem no universo de IES privadas, que disponham de menos incentivos para investir em pesquisa. Quando investem o fazem na ausência de parâmetros institucionais e legais, talvez apenas na tentativa de atingir os patamares mínimos definidos pela CAPES para acessarem o portal, mas também terem acesso a recursos para eventos, pesquisas e bolsas. Programas de pós-graduação bem avaliados recebem bolsas das agências de fomento para seus estudantes, recursos para participação em eventos, compra de equipamentos e realização de eventos<sup>4</sup>. Investir em pesquisa sem tudo isso é mais arriscado e precário, ainda mais em se tratando de IES privadas que dependem das taxas e mensalidades cobradas de seus estudantes para obterem recursos. É possível supor que as IES privadas que mais enfrentam essas dificuldades são, principalmente, as surgidas a partir da década de 1990 e que tem pouco prestígio acadêmico e poucas condições de competir com universidades públicas e privadas de prestígio, surgidas já na primeira metade do século XX. Mesmo assim essas IES investem mais de 100 milhões de reais em pesquisa. Um volume considerável, que como se viu, carecem de parâmetros institucionais claros.

Além disso, instituições privadas devem ter doutorado com nota 5 ou superior nas avaliações da CAPES para conseguirem acesso ao portal. Entretanto, criar e manter um doutorado no setor privado e desenvolvê-lo para que obtenha esta nota (5 pontos de 7) apresenta dificuldades muito maiores. Essas IES devem manter essa estrutura com base nas taxas e mensalidades cobradas de seus estudantes, sendo o custo de manutenção de um programa de pós-graduação muito maior que um curso de graduação. Atrair estudantes que optem pelo setor privado em detrimento do público, onde além de não pagarem para estudar podem concorrer a bolsas das agências de fomento e utilizá-las para si e não para pagarem mensalidades de estudo, é um empreendimento arriscado. Existem sim aquelas que tem êxito em atrair tais estudantes, o que se observa com a alta porcentagem de estudantes provenientes das classes altas neste setor do ES, analisado por Schwartzman (2004). Mas isto sugere que os critérios da CAPES, além de beneficiar as IES públicas, beneficiam também as IES privadas tradicionais em detrimento daquelas surgidas no período de expansão do ES da década de 1990.

Com os critérios mais brandos e mesmo automáticos no caso das IES públicas, uma quantidade muito maior de recursos é investidos em pesquisa em instituições que deem condições a seus pesquisadores de comunicar livremente seus trabalhos com grupos acadêmicos do Brasil e do mundo. Ainda assim se constatou a situação vantajosa em que se encontram instituições federais em relação às demais, mais ainda em relação às privadas. O que se observa nessa relação é a sobreposição da coordenação do ES pelos quadros administrativos do Estado e pelos grupos acadêmicos. Os primeiros introduziram uma diferenciação no sistema, entre IES de pesquisa e de ensino, além de preverem através das normas um controle das IES recém surgidas do setor privado (as faculdades privadas). Já os grupos acadêmicos, que controlam as agências de fomento e coordenação como a CAPES, parecem interessados na consolidação de um modelo de universidade de pesquisa, favorecendo-o e induzindo as diferentes IES a se enquadrarem no mesmo, a despeito das categorias acadêmicas institucionalizadas.

## CONCLUSÃO

---

<sup>4</sup> Infelizmente não existem variáveis nos microdados do censo que forneçam informações relativas ao acesso a recursos para eventos, bolsas, etc. O acesso ao portal CAPES sendo o único indicador de que se dispõe para avaliar o amparo à pesquisa fornecido por agências especializadas e Estado brasileiro. Os critérios para esta forma de amparo, entretanto, são comuns às outras, vinculando a concessão de amparo à pesquisa à existência já de programas de pós-graduação bem avaliados pela CAPES.

Neste artigo, através da análise dos microdados do censo da educação superior de 2010, os investimentos em pesquisa foram cruzados com as diferentes categorias de IES e o acesso que as mesmas tem ao portal da CAPES. As variáveis sobre as categorias de IES foram utilizadas como indicadores da capacidade que o Estado brasileiro tem de regular o SES nacional, pois baseiam-se em algumas normas existentes para o ES. A variável de acesso ao portal CAPES, tendo em conta os critérios utilizados para garantir esse acesso às IES, foi utilizada como indicador da influência acadêmica sobre o SES nacional, pois essa agência, assim como outras, controla uma grande quantidade de recursos públicos a serem investidos no SES e é controlada majoritariamente por quadros acadêmicos das universidades com maior prestígio no país. É possível concluir com as análises que a capacidade do Estado regular o SES esbarra na influência estritamente acadêmica, que induz o SES brasileiro em direção a um modelo de universidade de pesquisa e que, além disso, favorece as instituições de prestígio consolidado antes da expansão do SES da década de 1990.

Ao analisar o teor das normas federais (lei 9394 de 1996 e o Decreto Presidencial 5773 de 2006) e dos critérios utilizados pela CAPES para conceder acesso à sua base de dados, vê-se como a tentativa de coordenar o SES por um e outro setor acabam se sobrepondo, resultando em investimentos em pesquisa sem parâmetros institucionais claros. Os critérios que definem categorias acadêmicas introduzem uma diferenciação entre IES de pesquisa e IES orientadas ao ensino. Mas com os critérios definidos pela CAPES para dar acesso às IES ao seu portal de banco de dados e periódicos científicos, favorecem as IES públicas, especialmente as federais, além de induzirem todas as categorias acadêmicas de IES a investirem em pesquisa para então conseguirem o acesso (já que o principal critério é ter um programa de pós-graduação bem avaliado pela agência). Assim, um recurso básico do ES, como o acesso a um banco de dados, não é universalizado no sistema. O controle exercido é burocrático e interfere na dinâmica da relação entre IES, pois dá acesso automático a algumas categorias e controla rigidamente o de outras. Além da tensão entre tentativa de regulação estatal e regulação acadêmica, a sobreposição das mesmas termina por criar uma hierarquia entre IES de prestígio acadêmico, cujo topo é composto por algumas IES públicas (estaduais e federais) e as mais tradicionais IES privadas.

## REFERÊNCIAS

BALBACHEVSKY, E.; HOLZHACKER, D. O. A profissão acadêmica no Brasil: evolução nos últimos 10 anos. Série “Documentos de Trabalho”. São Paulo: NUPPS, n. 2, 2005. Disponível em <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0502.pdf>>. Acesso em 11 de junho de 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de Maio de 2006. 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79)>. Acesso em 30 de outubro de 2012.

BRASIL. Capítulo IV: da Educação Superior. In: \_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394, De 20 De Dezembro De 1996. 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm#art54%C2%A72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm#art54%C2%A72)>. Acesso em 30 de outubro de 2012.

CALDERON, Adolfo Ignacio; LOURENCO, Henrique da Silva. Ensino superior privado: expansão das cooperativas de mão de obra docente. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 41, n. 143, Ago. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742011000200015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000200015&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de fev. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000200015>.

CASTRO, Maria H. de M. Brazil Higher Education policies and implementation. Campinas: Unicamp. Conferência apresentada no evento Ensino Superior e Desenvolvimento: a experiência dos BRICS. 09 de novembro de 2012.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de Fev. 2013.

DURHAM, Eunice R. O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado. Documento de Trabalho do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, n. 03, 2003.

GRAMANI, Maria Cristina N.. A influência da qualidade na atratividade de instituições de ensino superior com capital aberto. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, Set. de 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362008000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362008000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 de Fev. De 2013.

INEP. Número de Cursos, Matrículas, Concluintes, Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos - 1991 a 2009. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/2011/indicadores\\_educacionais/historico/municipio\\_org\\_dep\\_1991\\_2009.zip](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/2011/indicadores_educacionais/historico/municipio_org_dep_1991_2009.zip)>. Acesso em 25 de outubro de 2012.

SCHWARTZMAN, Simon. Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. Anais da Academia Brasileira de Ciências, Rio de Janeiro, v. 76, n. 1, mar. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0001-37652004000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-37652004000100015&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 de fev. de 2013.