

EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO OU CONCENTRAÇÃO DA EXCELÊNCIA? DESIGUALDADES REGIONAIS PERSISTENTES NO BRASIL

*EXPANSION OF GRADUATION OR CONCENTRATION OF EXCELLENCE?
PERSISTENT REGIONAL INEQUALITIES IN BRAZIL*

*¿EXPANSIÓN DE POSGRADO O CONCENTRACIÓN DE EXCELENCIA?
DESIGUALDADES REGIONALES PERSISTENTES EN BRASIL*

WELLINGTON TISCHER

Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Arquiteto e Urbanista da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Chapecó – SC.

wellington.tischer@uffs.edu.br

VALÉRIO ALECIO TURNES

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC) – Florianópolis – SC.

valerio.turnes@yahoo.com.br

Recebido em: 21/12/2022

Aceito em: 26/02/2024

Publicado em: 25/02/2025

Resumo

Este artigo analisa a descentralização do sistema de educação superior brasileiro com foco na distribuição regional e da excelência dos programas de pós-graduação. Nas últimas duas décadas, as políticas públicas têm focado a expansão de número de programas de pós-graduação, com destaque para as instituições federais de ensino superior. A partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Informação Georreferenciada, observou-se que houve uma desconcentração relativa dos programas de pós-graduação para novos *campi* no interior que contrasta com as capitais dos estados que aumentaram em termos de densidade e importância em termos de excelência, enquanto programas de pós-graduação em cidades do interior continuam dispersos e fragmentados. A região Sudeste ainda apresenta os melhores indicadores de pesquisa e pós-graduação, especialmente no estado de São Paulo, onde três universidades estaduais apresentam a maior diferenciação no sistema. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (1975-2010) têm focado a redução das desigualdades regionais e incremento de qualidade da pós-graduação. No entanto, o presente trabalho avalia que alguns programas de pós-graduação atingiram um nível alto de excelência em lugares centrais, enquanto as assimetrias permanecem intactas no interior do sistema. Os resultados sugerem que poderá haver ajustes e acomodações nas instituições

de ensino superiores públicas e privadas para enfrentar um período de austeridade ainda maior no financiamento público pelo governo federal.

Palavras-chave: Edifício da pesquisa; Avaliação da Pós-Graduação; Desigualdades regionais; Instituições de ensino superior.

Abstract

This article analyzes the decentralization of the Brazilian higher education system with a focus on the regional distribution and excellence of postgraduate programs. In the last two decades, public policies have focused on expanding the number of postgraduate programs, with an emphasis on federal higher education institutions. Based on the data provided by the Georeferenced Information System, it was observed that there has been a relative deconcentration of postgraduate programs to new campuses in the interior, which contrasts with the state capitals which have increased in terms of density and importance in terms of excellence, while postgraduate programs in cities in the interior remain dispersed and fragmented. The Southeast region still has the best research and postgraduate indicators, especially in the state of São Paulo, where three state universities show the greatest differentiation in the system. The National Graduate Studies Plans (1975-2010) have focused on reducing regional inequalities and increasing the quality of graduate studies. However, this study evaluates that some postgraduate programs have reached a high level of excellence in central locations, while asymmetries remain intact within the system. The results suggest that there may be adjustments and accommodations in public and private higher education institutions to face a period of even greater austerity in public funding by the federal government.

Keywords: Research building; Postgraduate assessment; Regional inequalities; Higher education institutions.

Resumen

Este artículo analiza la descentralización del sistema brasileño de enseñanza superior, con especial atención a la distribución regional y a la excelencia de los programas de posgrado. En las últimas dos décadas, las políticas públicas se han centrado en la expansión del número de programas de posgrado, con énfasis en las instituciones federales de enseñanza superior. Con base en los datos proporcionados por el Sistema de Información Georreferenciada, se observó que ha habido una relativa desconcentración de los programas de posgrado hacia nuevos campus en el interior, lo que contrasta con las capitales de los estados, que han aumentado en densidad e importancia en términos de excelencia, mientras que los programas de posgrado en las ciudades del interior permanecen dispersos y fragmentados. El Sudeste sigue presentando los mejores indicadores de investigación y posgrado, especialmente en el estado de São Paulo, donde tres universidades estatales muestran la mayor diferenciación del sistema. Los Planes Nacionales de Postgrado (1975-2010) se han centrado en reducir las desigualdades regionales y aumentar la calidad de los programas de postgrado. Sin embargo, este estudio evalúa que algunos programas de posgrado han alcanzado un alto nivel de excelencia en lugares centrales, mientras que las asimetrías permanecen intactas dentro del sistema. Los resultados sugieren que puede haber ajustes y adaptaciones en las instituciones de enseñanza superior públicas y privadas para afrontar un periodo de austeridad aún mayor en la financiación pública por parte del gobierno federal.

Palabras clave: Edificio de investigación; Evaluación de posgrado; Desigualdades regionales; Instituciones de educación superior.

1 Introdução

Segundo Cross, Thomson e Sinclair (2017), o Brasil é o décimo terceiro país em *ranking* na *Clarivate Analytics* de artigos científicos revisados por pares publicados e tem expandido seu setor universitário, o que reflete nos resultados apresentados com relação aos *papers*. Entretanto, o impacto de citação e a internacionalização, avaliam esses autores, ainda estão abaixo da média mundial. Os Programas de Pós-Graduação (PPGs) produzem em torno de 95% da pesquisa, ciência e tecnologia brasileira, de acordo com dados da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) apontados por Brasil e Trevisol (2021).

No entanto, pode-se mencionar outros importantes atores da produção de pesquisa e ciência no Brasil, como corporações, museus, institutos federais, faculdades, hospitais, *startups*, laboratórios, centros de pesquisa, polos tecnológicos, instituições, alianças, faculdades, fundações e entidades filantrópicas, que produzem e divulgam importantes achados em vários campos do conhecimento nacionalmente. Destacam-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), afiliada ao Ministério da Agricultura e dedicada à tecnologia na agricultura, o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), contribuindo com a diversidade biológica e sociocultural do Bioma Amazônia, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), dedicado a estudos econômicos voltados ao desenho de políticas públicas, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela coleta oficial de informação e aplicação dos censos nacionais.

O modelo universitário tem sido estimulado por planos nacionais desde a metade dos anos 1960 para fomentar a institucionalização da Pós-Graduação de acordo com as necessidades de reprodução acadêmica de novos professores e se tornou um lugar privilegiado de distinção (Martins, 2000). Muitas organizações estrangeiras que colaboram com pesquisadores acadêmicos brasileiros também são instituições acadêmicas, e poucas universidades públicas são ainda o lócus da maior parte da publicação de artigos científicos (Cross; Thomson; Sinclair, 2017).

Ainda que sempre incluída nos publicados Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), a redução das desigualdades e assimetrias regionais se tornou um objetivo estratégico para endereçar o desenvolvimento regional nas últimas duas edições de 2005-2010 e 2011-2020 (CAPES, 2010). Essas políticas públicas alinhadas às intenções de expansão no segmento federal, após anos de estagnação, foram preenchidas pelas Instituições de Ensino Superior (IES)

estaduais durante os anos 1980 e 1990 nas unidades da federação mais ricas (Sampaio, 1991; Fialho, 2012; Martins, 2000).

As políticas para a educação superior pública sempre enfatizaram a preferência pelo modelo universitário, e este está geograficamente mais concentrado na região Sudeste do Brasil. A excelência em pesquisa está ainda muito centralizada no estado de São Paulo, e o financiamento federal encontra-se distribuído de maneira desigual em favor de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas nas capitais. Essas universidades públicas federais e estaduais assumem um papel central no desenvolvimento nacional, enquanto a expansão de um modelo diversificado não universitário e privado com IES de pequeno porte tem prevalecido nas cidades do interior com foco na função ensino (Martins, 2000).

A concentração regional de oferta de vagas de graduação no Sudeste se torna ainda maior na Pós-Graduação, sendo que, em nível de doutorado, apenas a Universidade de São Paulo (USP), IES estadual paulista, titulava, no final do século XX, algo em torno de metade dos doutores do Brasil (Sguissardi, 2000). A densidade de excelência institucional revela também a grande performance em citações e cooperações internacionais das “três grandes capitais brasileiras”. Ainda de acordo com Cross, Thomson e Sinclair (2017), 40% dos *papers* produzidos no Brasil tem algum autor afiliado à IES de São Paulo. Os estados de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Distrito Federal (DF) têm os maiores impactos de citação, segundo o documento. As IES localizadas nesses estados recebem 13%, 19% e 21% mais citações, respectivamente, em relação à média nacional em todos os campos do conhecimento por ano de publicação.

O caso brasileiro pode lançar luz sobre os desafios – e gargalos – de um financiamento público baseado na divisão dos recursos públicos em zonas historicamente reprimidas por meio de criação de novos *campi* e IES regionalizadas em um contexto de educação superior marcado pela diversidade, em diferenciação, e decididamente desigual entre as regiões metropolitanas e cidades do interior, norte-sul e oeste-leste. Um exame de alocação e avaliação dos PPGs poderá permitir uma avaliação das conquistas e desafios das políticas de expansão entre 1998 e 2019. A espacialização do resultado das avaliações dos PPGs no território pode auxiliar, também, no entendimento da hierarquia institucional da Pós-Graduação e melhor equacionar as políticas públicas baseadas no combate às desigualdades entre regiões.

Esse artigo, dividido em cinco seções, objetiva analisar a expansão dos PPGs no Brasil de 1998 a 2019. A primeira seção oferece um panorama do referencial teórico dos estudos da

descentralização do sistema de educação superior brasileiro. Na segunda seção, são delineados os métodos. A terceira seção inclui uma análise dos planos nacionais de Pós-Graduação. Na quarta seção, os achados empíricos revelam que as desigualdades regionais são persistentes e que o *gap* entre IES públicas no topo, localizadas em capitais, e as IES públicas do interior conforma uma base da pirâmide em termos de avaliação. A localização de poucos cursos de Pós-Graduação dispersos em cidades do interior, sua relativa desconcentração e novas centralidades e concentrações de programas em regiões metropolitanas são discutidas na quinta seção. Nas considerações finais, destaca-se a cristalização das desigualdades regionais que são delineadas pelos cortes do orçamento e agenda de restrições ao financiamento de pesquisa diante de um quadro de confronto com as intenções iniciais dos planos nacionais.

2 Descentralização ou desconcentração relativa da Pós-Graduação no Brasil?

Um ramo dos estudos de descentralização pode ser designado como estudos sobre interiorização que se inserem na discussão em torno do debate clássico sobre centro e periferia. As políticas públicas são fortemente espacializadas e apresentam fenômenos distintos no território, e com as políticas de educação não é diferente. A densidade educacional e suas cavidades têm sido foco de estudos de interiorização com base nas unidades federativas, estados, capitais e regiões metropolitanas (Corrêa, 1974; Araújo, 1997; Santos; Silveira, 2000; Diniz; Vieira, 2015; Pochmann; Silva, 2020). Entretanto, a escala mesorregional e os vazios não podem ser negligenciados, especialmente nas regiões onde não há vazios populacionais. Mesmo regiões industriais inseridas na região concentrada do Sul e Sudeste podem ser consideradas fracas e altamente dependentes das zonas metropolitanas e capitais dos estados (Santos; Silveira, 2000).

Estabelece-se um sentimento recíproco de pertença entre universidade e sua territorialidade, desafiando pesquisadores a encontrar formas de análise que deem conta dessa complexidade (Middlej; Fialho, 2005). O referencial teórico sobre a desconcentração relativa pode auxiliar na compreensão da expansão recente de IES públicas. Esse referencial tem origem nas análises sobre a desconcentração de atividades econômicas, em especial, a perda do papel desempenhado pela indústria para geração de riqueza e renda a ela atribuída ao longo de todo o século XX.

O Estado brasileiro, visando substituir a base agrária pela industrialização, promoveu o investimento público a partir da disponibilização de infraestrutura, conforme Medeiros (2015), utilizando os pressupostos do desenvolvimentismo na década de 1960. As infraestruturas da ciência, do conhecimento e do preparo profissional, técnico e humano, como as IES, ganham forte estímulo através de programas de expansão na primeira década do século XXI, revelando as intenções políticas de resgate da pauta desenvolvimentista quase 50 anos depois. A seguir, esse hiato entre as intenções das políticas públicas no período histórico e seu resultado será analisado.

No início dos anos 1960, a capital nacional é transferida do RJ para o “coração” do Cerrado brasileiro. Brasília (BSB) prometia uma nova oportunidade nacional política e administrativa, uma “marcha para o oeste”. No entanto, a cidade de SP continua a ser a mais poderosa cidade em termos econômicos, concentrando no estado homônimo os mais altos indicadores socioeconômicos. O controle político tem sido centralizado em BSB desde então, enquanto muitas das tendências culturais têm sido criadas no RJ e o poder econômico permanece em São Paulo. A enorme concentração de instituições em lugares centrais, como essas três capitais, tem sido analisada por acadêmicos e *policy makers* em termos de uma distribuição desigual não somente de instituições, mas de muitos aspectos econômicos da vida, como indústrias, tecnologia, companhias, pessoas, poder, infraestrutura, bens, riqueza e controle (Santos; Silveira, 2001).

A diferenciação geográfica das atividades educacionais pode ser explicada pela presença densa de instituições em municípios ao longo do litoral, das áreas agrícolas mais ricas e das regiões metropolitanas do Brasil. A atratividade de novas atividades econômicas é reforçada negativamente pelo processo acumulado ao longo dos anos, que tende a incrementar a oferta e demanda em áreas privilegiadas e negligenciar a provisão de novas instituições em outros lugares, produzindo uma desigualdade regional por meio de funções educacionais (Santos; Silveira, 2000).

Após processos sucessivos de concentração na Região Metropolitana de SP ao longo da última metade do século XX, passa a ocorrer um fenômeno que requer novas economias de aglomeração em outras regiões, resultado da difusão do conhecimento, crescimento de renda e população, expansão e investimento como infraestrutura (Diniz, 1993). As infraestruturas científicas e tecnológicas seguem as localizações econômicas centrais em termos de investimentos em um ambiente desigual, porém o oposto também é verdade: novas

universidades podem atrair atividades industriais por conta de densidades educacionais e de pesquisa pré-existentes (Araújo, 1997).

Os fluxos migratórios de pessoas da região Nordeste para as zonas metropolitanas do Sudeste e de BSB em busca de novas oportunidades de vida e, em menor escala, das cidades interioranas para as capitais no litoral das regiões Sul e Nordeste são exemplos dramáticos de arranjos demográficos que deveriam ser levados em conta na alocação e construção de políticas públicas como aquelas de definição da localização de instituições de ensino. Ainda que descentralização, delegação e outorga tenham sido premissas das reformas administrativas também no campo da educação superior conduzidas pelo regime militar nos anos 1960, o governo central começou, à época, um enorme plano de investimentos federais para criar “uma federal em cada estado”, conforme esclarece Sucupira (1973).

Essas iniciativas estão, por oposição, mais próximas de centralização, pois controle e poder continuam sendo do poder central. O edifício da educação superior brasileira tem sido historicamente concentrado, desde então, na região Sudeste, que possuía praticamente metade de todo o sistema em 1970, de acordo com Corrêa (1974). Esse sistema é, portanto, segundo o autor, marcadamente complexo, centralizado e concentrado em IES públicas em poucas capitais, em contraposição à dispersão privada para o interior. Descentralização se refere a diferentes arranjos de governança que visam transferir o poder central para outro nível hierárquico subnacional mais baixo e inclui a desconcentração e a outorga. Enquanto a outorga confere poder de decisão aos níveis mais baixos, a desconcentração representa um deslocamento de responsabilidade de tarefas, mas sem o poder de decisão. Ainda que esses sejam importantes passos para a descentralização, a desconcentração provê limites às novas agendas que ainda são controladas por um poder central (Rondinelli; Mccullough; Johnson, 1989).

A descentralização de uma política pública conferiria um certo grau de poder para estruturas locais. A descentralização, de fato, com autonomia, não ocorreu induzida por política educacional na América Latina, tratando-se de processos de derivação ou desconcentração nos sistemas nacionais (Rodriguez, 2015). Desconcentração é uma iniciativa *top-down* do poder central, enquanto a delegação é um processo *bottom-up*, que tende a assegurar maior eficiência ao empoderamento local (Guimarães, 1995). Esse campo de tensões brasileiro e latino-americano por descentralização e desconcentração acompanha diferentes iniciativas

antagônicas de garantia de excelência nos lugares-centrais e uma tímida expansão para alguns lugares capazes de receber instalações de instituições “porta-bandeiras”.

A existência de universidades estaduais e municipais é prova dos esforços de outorga e delegação para os níveis regional e local considerando o vazio de políticas públicas federais de criação de novos *campi* e IES entre 1970 e 1990, muito embora tenha prevalecido a privatização, especialmente para o interior (Martins, 2000). A imprevisão de criação de novos *campi* de IES públicas criou um vazio de políticas públicas de educação superior pública em algumas regiões onde vicejaram as iniciativas privadas. Ainda que a condição constitucional de 1988 estabelecesse o foco no modelo universitário de ensino, pesquisa e extensão, somente algumas IES são dignas desse *status* no final do século XX no Brasil, porque poucas de fato realizavam pesquisa (Sampaio, 1991).

Além disso, como recorda Martins (2000), pode-se reconhecer que algumas IES, departamentos e professores podem não estar totalmente orientados para a pesquisa, tendendo mais a focar em questões relativas ao ensino, ao treinamento e à qualificação profissional do que na investigação científica voltada a uma comunidade estruturada nacional ou internacionalmente.

Além da concentração na área metropolitana de São Paulo, o movimento de desconcentração de indústrias próximas à costa das regiões Sul e Sudeste encorajou os governos centrais de 1970 a 1990 a injetar investimentos em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações, bem como benefícios fiscais nessas regiões. O maior gargalo da desconcentração industrial e tecnológica foi causado pela atratividade de recursos humanos, altos salários, pesquisa e profissionais qualificados como força de trabalho na metrópole paulista (Diniz, 1993).

A prerrogativa de supervisão das IES públicas também está altamente centralizada no Ministério da Educação (MEC) e agências do seu entorno, provendo fundos e financiamento para garantia de infraestrutura e recursos humanos. Os critérios de alocação de recursos sempre foram influenciados pelo poder e o prestígio das IES com melhor desempenho, não somente pelas IFES localizadas nos lugares centrais. A descentralização é uma questão na educação superior brasileira, porém, durante políticas de austeridade pelos governos nacionais, com maior intensidade durante os anos 1970 e 1980, alguns estados aparentemente foram capazes de implantar suas próprias universidades estaduais *multicampi* com vocação para o desenvolvimento regional (Fialho, 2009).

Para muitos autores, segundo Pochmann (2017), o propósito da expansão do ensino superior tem sido reverter o processo de desindustrialização para criar uma base para o crescimento econômico e reindustrialização do Brasil voltado para o interior. A lógica de localização de empresas e instituições em regiões periféricas, particularmente nas cidades médias das regiões Sul e Sudeste mais próximas do estado de São Paulo, é uma condição para operar a baixo custo e, ao mesmo tempo, reforça a hierarquia espacial de poder e prestígio sem ameaçar a hegemonia das regiões e cidades do Sudeste (Sposito; Maia, 2016). Novas IES *multicampi*, como universidades e institutos federais, têm se estabelecido em regiões anteriormente dedicadas às políticas de desenvolvimento regional, como a faixa de fronteira, o semiárido nordestino e o bioma amazônico, segundo Coêlho (2017). O autor também avalia que houve uma condução de políticas por parte do Governo Federal desde os anos 2000 com relação às escalas mesorregional e local.

Os *campi* de IFES em cidades periféricas têm sido considerados alavancas de condições de gerar crescimento socioeconômico e políticas dedicadas à reversão da extrema pobreza, baixos salários e taxas de desemprego nas regiões mais pobres. Por outro lado, as capitais dos estados – muitas localizadas no litoral – revelam melhores indicadores socioeconômicos com relação às cidades do interior em contexto que realça a desigualdade (Pochmann; Silva, 2020). Ao mesmo tempo em que se observa uma desconcentração de novos *campi* de IES públicas para o interior, também se percebe uma verticalização institucional de cursos de graduação em cursos de Pós-Graduação por meio do modelo universitário com foco em agendas de desenvolvimento local.

No contexto paulista, as instalações industriais estão se deslocando lentamente para o interior sem perder eficiência. Essa desconcentração é relativa em vez de absoluta por conta do controle que permanece na capital, instantaneamente e simultaneamente aumentando a dissolução da metrópole de SP no território brasileiro (Santos; Silveira, 2001). A expansão do ensino superior brasileiro, nas últimas duas décadas, tem sido objeto de estudo por acadêmicos, geógrafos, economistas, cientistas sociais, políticas e planejadores urbanos que tentam compreender as repercussões espaciais e sistêmicas dos produtos e impactos da expansão nos diversos territórios (Tischer; Turnes; Rocha, 2021b). A expansão de IES públicas no Brasil tem forçado também os governos estaduais e locais a se tornarem mais autônomos e se dedicarem a costurar políticas locais (Momm; Jöns, 2020).

3 Metodologia

Os dados sobre a distribuição dos PPGs foram baixados do *site* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A CAPES, ao lado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é um dos mais importantes órgãos de fomento da pesquisa científica e é uma fundação do MEC. O Sistema de Informação Georreferenciada (SIG), chamado de GEOCAPES, disponibiliza dados importantes sobre financiamento, investimento em rankings internacional, regional, estados e cidades para visualizar a distribuição de: estudantes, bolsas acadêmicas, professores e programas de Pós-Graduação. De dezembro de 2021 a janeiro de 2022, foram reunidos os arquivos tendo como período de análise 1998-2019. A existência de um SIG como a GEOCAPES é também uma prova de que as agências governamentais estão interessadas, em alguma medida, em promover uma clara distribuição geográfica de recursos.

O portal SIG da CAPES disponível em GEOCAPES (2020) contém indicadores por ano, de 1998 a 2019, para os seguintes temas relativos à Pós-Graduação *stricto sensu*: a) concessão de bolsas; b) distribuição de bolsistas; c) distribuição de discentes; d) distribuição de programas de Pós-Graduação; e) distribuição de docentes; f) acesso ao portal de periódicos e; g) investimento da CAPES em bolsas e fomento. Será utilizado o indicador que trata sobre a distribuição dos programas de Pós-Graduação. Todos os indicadores encontram-se desagregados por unidades da federação e municípios e apresentam um SIG, respectivamente, por instituição; nota do curso; grande área do conhecimento; área de avaliação; distribuição de programas por grau em mestrado/doutorado, mestrado acadêmico, mestrado profissional, doutorado acadêmico e doutorado profissional; e *status* jurídico da IES, sendo federal, estadual, municipal e particular.

Utilizaram-se softwares para edição de planilhas e elaboração de mapas temáticos com o software de código aberto QGIS, já que o GEOCAPES não fornecia a agregação dos dados segregando por localização – capital e interior –, que é o foco da análise do presente artigo. O mapa nunca é resultado de uma ilustração de texto geográfico, mas sim o seu contrário; trata-se de um meio capaz de revelar o conteúdo da informação, proporcionando a compreensão que norteará, por sua vez, os discursos científicos, e, assim, permitir aos leitores uma reflexão crítica sobre o assunto, promovendo o conhecimento (Martinelli, 2009). Atualmente, os mapas servem de base e orientação para o planejamento e conhecimento do território. A busca por métodos que deem conta da representação de processos complexos provocou um aumento de pesquisas

científicas em áreas emergentes, como o geoprocessamento e a estatística (Archela; Théry, 2008).

A avaliação baseada em áreas de conhecimento e mérito para o financiamento e reconhecimento tem sido realizada por pares desde o início (CAPES, 2010). A abrangência das notas vai de uma escala de 1 a 7, de acordo com a CAPES. Também, cada PPG pode apresentar um curso de mestrado e um de doutorado, sendo vocacional (profissional) ou acadêmico. Os PPGs avaliados com a nota 4 são considerados bons, com nota 3 são considerados aceitáveis, com notas 2 e 1 não podem realizar novas matrículas. Essa razão levou à exclusão dos PPGs com tais notas da presente análise. Portanto, o artigo utiliza esse conceito para se referir às notas baixas, isto é, notas 3 e 4.

A avaliação é realizada, atualmente, a cada quatro anos e a nota máxima obtida por um PPG com apenas curso de mestrado profissional é 5, o que pode ser considerado o nível mais alto. As notas 6 e 7 significam que o PPG alcançou o nível de excelência segundo a CAPES (2020). Em 2019, havia 41 PPGs distribuídos nos níveis mais baixos (notas 1 e 2), alcançando menos de 1% do total, enquanto no topo, as notas 6 e 7, havia 11% de todos os programas (GEOCAPES, 2020). Os doutorados têm que alcançar ao menos a nota 4, e novos PPGs recebem uma nova provisória denominada “A”, conforme o plano de 2011-2020 da CAPES (2020).

4 Resultados

O Brasil apresenta indicadores extraordinariamente baixos em educação superior. Somente 15% das pessoas de 55 a 64 anos e 23,5% das pessoas entre 25 e 34 anos têm acesso às IES. No Brasil, somente 0,8% das pessoas entre 25 e 64 anos obtêm um título de mestre, muito abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 13%. Ainda, 0,2% das pessoas completam um doutorado, quase 1/5 da média da OCDE. Entretanto, na proporção de cursos de graduação por habitante, o Brasil encontra-se na média desses países, que é de 17%, segundo a Cross, Thomson e Sinclair (2017). Para superar essa condição de sub-representação de mestres e doutores na população, têm-se criado pelos principais órgãos de fomento programas, planos e projetos capazes de incrementar a relação de pós-graduados na população.

4.1 Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG): expansão e excelência

Os Planos Nacionais de Pós-Graduação caminham para meio século de implementação com conquistas e desafios que podem ser medidos pela posição ascendente do Brasil entre as nações mais intensas em pesquisa em contraste com o relativamente baixo número de mestres e doutores na população. O processo de avaliação da Pós-Graduação começou em 1976 e era ainda vagamente estruturado no final dos anos 1990. Um empurrão meritocrático, baseado no lema “os melhores PPGs utilizarão o dinheiro com mais eficiência”, tem sido aplicado desde os anos 1980 para criar diferenciação entre o decil superior com relação às notas recebidas. Essa medida visava inclusive uma melhor distribuição do financiamento, especialmente de bolsas para os estudantes (Verhine; Souza, 2021).

O princípio da institucionalização dos PPGs estava implícito desde o primeiro PNPG, que também estava dedicado à expansão do edifício educacional a partir de 1975. As estratégias de verticalizar as instituições partindo de cursos de graduação existentes para os cursos de doutorado promoveu uma transformação também no papel do professor universitário brasileiro em pesquisadores dedicados às questões científicas (CAPES, 2010). Já o III PNPG prometia ser um programa agressivo de: a) institucionalização da pesquisa na Pós-Graduação como algo indissociável; b) formação de recursos humanos de alto nível; e c) melhoria de qualidade dos cursos. Dois outros elementos sempre estiveram presentes em todos os PNPGs, conforme Quadro 1: o aumento da qualidade e a redução das desigualdades regionais.

Quadro 1 - Linha do tempo dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG).

Plano	Período	Ênfase
I PNPG	1975- 1979	Planejamento da institucionalização da Pós-Graduação nas universidades por parte do governo central. Foco na primeira geração de professores, pesquisadores e suporte técnico no sistema universitário, assim como atendimento à indústria e setor público.
II PNPG	1982- 1985	Adoção de critérios de qualidade para avaliação da Pós-Graduação com ênfase no incremento de performance. O II PNPG ainda está focalizado na institucionalização de atividades de pesquisa.
III PNPG	1986- 1989	Compromisso com agendas de crescimento econômico. Integração ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. Integração dos pós-doutorados, otimização das instalações universitárias, criação de carreira do professor universitário.
IV PNPG	1997	Expansão do sistema, diversificação dos modelos de PPGs, incorporação da internacionalização, novos critérios de avaliação e mudanças substanciais nas recomendações para os PPGs.
V PNPG	2005- 2010	Associação do financiamento por fundações federais e estaduais para promover maior desconcentração espacial e reduzir as disparidades nos níveis mais baixos. Novos critérios qualitativos com ênfase no impacto social dos PPGs e cooperação interinstitucional. Padrões acadêmicos para o treinamento acadêmico de professores e novos cursos de mestrado profissional.
VI PNPG	2011- 2020	Prevenção das desigualdades no sistema em abordagens geográficas novas (mesorregiões) em parcerias entre as agências de financiamento estaduais, como

		as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais (FAPs). Cooperação interinstitucional. Consolidação e crescimento do número de PPGs no nível mais alto.
--	--	---

Fonte: Adaptado de CAPES (2010).

O foco da Pós-Graduação no III PNPG está mais relacionado a dotar de infraestrutura as instituições centralmente localizadas e ainda promover o desempenho de bons programas existentes, permitindo a manutenção e verticalização para o doutorado. O documento já abordava o docente universitário como um pesquisador voltado para a produção científica organizada com foco em um padrão internacional. Aponta-se uma carência desse perfil docente com formação interdisciplinar, um elevado grau de saturação de parte do sistema como quantidade de orientandos por orientador, evasão alta, seletividade e tempo médio de titulação elevado.

Ainda no III PNPG, algumas características com relação ao Sistema de Pós-Graduação em 1986 são apontadas nesse documento, como: o tempo médio de titulação para mestrado de cinco anos e do doutorado de cinco anos e meio, percentual de conclusão relativamente baixo (15%) e evasão anual em torno de 45%. Como aspectos positivos, o documento aponta para um percentual de “bom desempenho”, como eram considerados os conceitos A e B – em uma escala até E –, de 62% dos mestrados e 60% dos doutorados, em 1985, comparativamente aos 51% e 46%, respectivamente, em 1975.

Aspectos organizacionais são apontados pelo III PNPG, como a criação de Pró-Reitorias dedicadas tanto à pesquisa quanto à Pós-Graduação, conselhos e colegiados, o papel das fundações de amparo ou apoio e de agências de fomento para o apoio financeiro e material com relação à infraestrutura – equipamentos, bibliotecas e laboratórios – e qualificação docente com estruturação de carreira, participação em grupos de pesquisa, intercâmbios e bolsas de pesquisa. A participação percentual da oferta *stricto sensu* apresentava-se claramente concentrada na região Sudeste, que então representava 74,21% da oferta.

O IV Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 apresentava uma alta concentração de PPGs (59%) na região Sudeste, com mestrados profissionais (56%) e mestrados acadêmicos (50%), assim como a estabilizada desconcentração de programas para as demais regiões – entre 3 e 5% –, revelando uma profunda distribuição desigual em nível nacional. O indicador PPGs por mil habitantes indicava o DF com 3,3, os estados de RJ com 2,2 e SP com 1,8 entre os maiores indicadores que se enquadravam muito acima da média brasileira de 1,5 PPG por mil (CAPES, 2010).

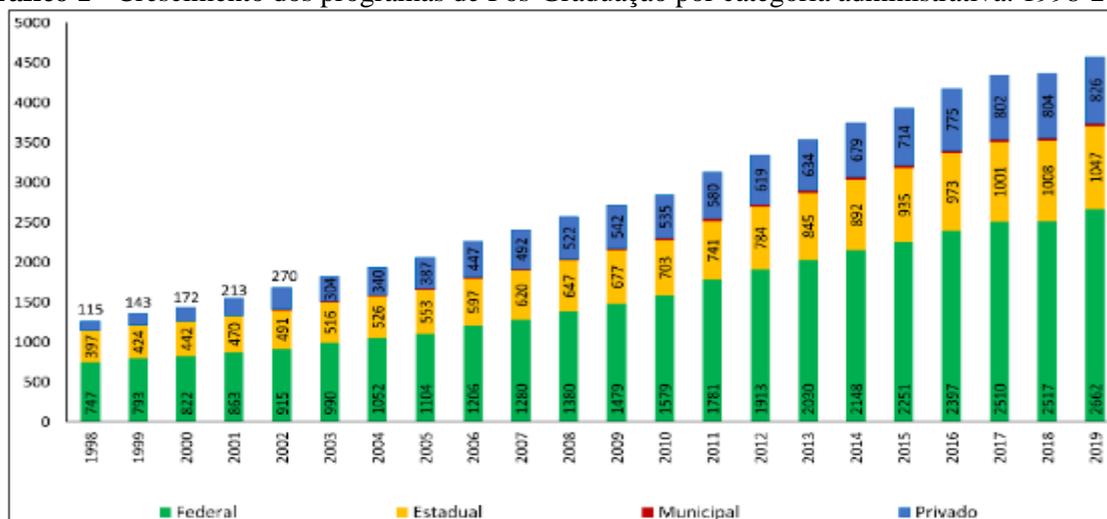
O financiamento público tem sido concebido para alocar 30% dos recursos em desenvolvimento científico e acadêmico dedicado às regiões mais pobres, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse PNPG também sugeria a adoção de políticas para aumentar a porcentagem de PPGs nos níveis mais altos para alcançar um padrão de excelência e deslocar a criação de novos cursos de doutorado de regiões não metropolitanas preferencialmente para as regiões mais “distantes do litoral”, capitais ou não (CAPES, 2010).

A distribuição da graduação está relativa à população, enquanto a Pós-Graduação tende à concentração e centralização, de acordo com o IBGE (2020). A região amazônica, por exemplo, sempre foi mencionada nos PNPGs como devendo receber atenção especial e, como demonstrado a seguir, continua a ser uma das regiões mais frágeis em termos de presença de PPGs e a pior em termos de excelência. Esse é apenas um exemplo de como o sistema de ensino superior brasileiro foi moldado sobre contradição entre plano e prática.

4.2 A Distribuição dos programas de pós-graduação de 1998 a 2019 no Brasil

Os programas de Pós-Graduação *stricto sensu* brasileiros cresceram 3,6 vezes entre 1998 e 2019. O setor privado cresceu 7,2 vezes, enquanto o setor público expandiu menos, mas ainda é predominante. Conforme Gráfico 1, as IES estaduais cresceram 2,6 vezes, enquanto as instituições federais cresceram 3,6 vezes. Entretanto, pode-se dizer que não há uma privatização no *stricto sensu* da Pós-Graduação brasileira no período, já que a maior parte está sediada em IES públicas. A participação das IFES ainda está em torno de 58,25% em 2019, ao passo que a participação das IES estaduais está em 22,91%, enquanto as universidades municipais respondem por 0,77%, perfazendo um total de 81,93% dos 4.570 programas em 2019.

Gráfico 1 - Crescimento dos programas de Pós-Graduação por categoria administrativa: 1998-2019.



Fonte: Adaptado de GEOCAPES (2020).

Com relação à excelência, as IES públicas, incluindo as universidades federais e estaduais, continuam a ser o maior lócus de excelência em pesquisa (Tabela 1). Enquanto a participação federal e privada tem aumentado ao longo dos anos, a participação das IES estaduais caiu. Há grande diferenciação entre as universidades estaduais que colocam as unidades da federação mais ricas em condição mais favorável para criação de novos PPGs, considerando que são ao mesmo tempo financiadas pelos respectivos estados mais ricos e por agências de fomento mais bem estruturadas. Assim, o estado de SP tem um papel central nas prestigiadas instituições humboldtianas, como a USP, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp), financiadas diretamente pelo repasse de quotas-partes de impostos estaduais sobre circulação de mercadorias e indiretamente por meio de professores e pesquisadores pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Tabela 1 – Número e proporção de excelência (notas 5, 6 e 7) dos programas de Pós-Graduação por categoria administrativa de 1998 a 2019.

	1998		2019	
	n.	%	n.	%
Público	401	90,72	1073	85,09
Federal	230	52,04	683	54,16
Estadual	171	38,69	387	30,69
Municipal	0	0,00	3	0,24
Privado	41	9,28	188	14,91
Total	442	100,00	1261	100,00

Fonte: Adaptado de GEOCAPES (2020).

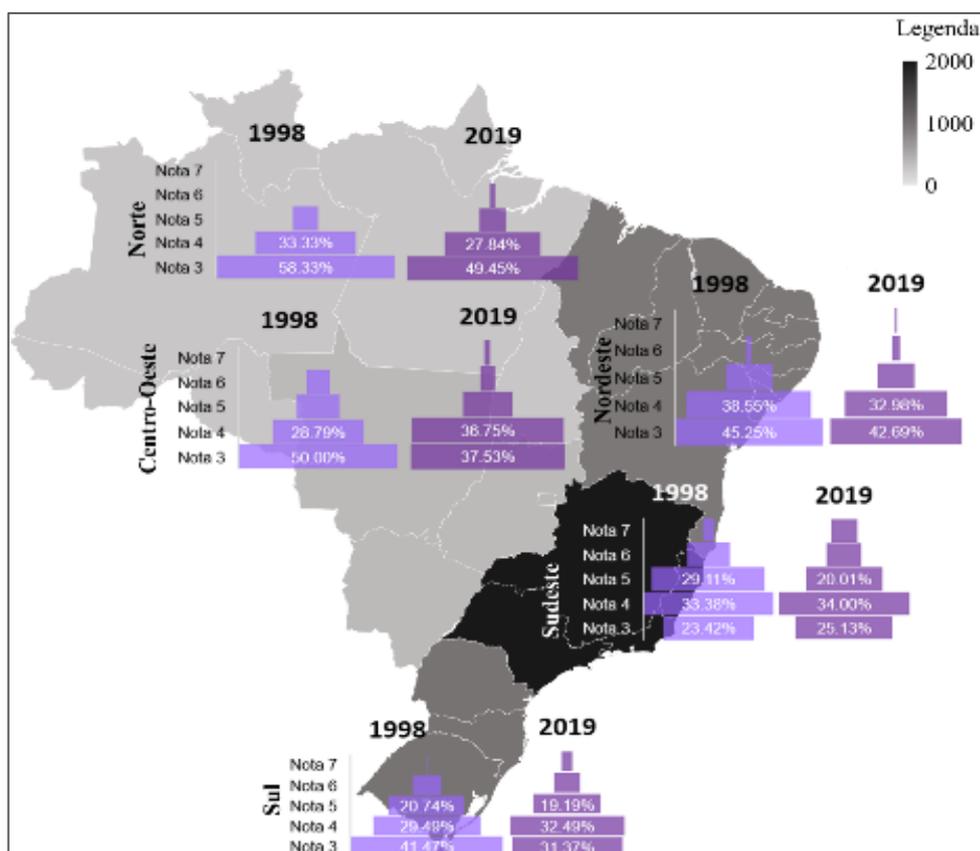
Essas três IES estaduais de SP podem ser consideradas as primeiras universidades de classe mundial (*world class*) brasileiras. Ainda que outros estados tenham concebido organizações *multicampi* mais modestas, com algumas exceções, como o estado do Paraná (PR) e Bahia (BA), esses estados criaram universidades regionais distribuídas no interior seguindo o modelo paulista como inspiração, ainda que, em termos de excelência, muito distantes do paradigma paulista em termos do impacto da pesquisa que realizam.

As IES públicas e privadas ainda não estão igualmente distribuídas em termos de regiões e unidades federativas, conforme apresentado na Figura 1. A região Sudeste contém as três maiores regiões metropolitanas do Brasil e quase 1/5 da população nacional, indicando uma distribuição normal de notas e incremento de PPGs no nível mais alto (nota 7), passando de 2,98%, em 1998, para 6,97%, em 2019. Da mesma forma, a região Sul do Brasil aumentou os

PPGs no topo e reduziu a proporção de PPGs no nível mais baixo, mantendo 30% dentro do nível de excelência (notas de 5 a 7).

A estagnação fora dos níveis mais altos ainda persiste em regiões como Norte, onde somente nove PPGs (0,96%) atingiram o nível 6. A forma de pirâmide de distribuição dos PPGs apresenta em torno de 75% dos PPGs nas notas 3 e 4. A região Nordeste é a segunda com piores indicadores que podem ser percebidos tanto no campo econômico quanto acadêmico. Por exemplo, metade dos 937 PPGs na região Norte estavam no nível mais baixo de avaliação (nota 5) em 2019, enquanto na região Sudeste esse percentual está em torno de 25%. A distribuição em forma de pirâmide das notas dos PPGs contrasta as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste das regiões Sul e Sudeste, onde se observa uma distribuição colunar, indicando uma distribuição menos desigual das notas por região.

Figura 2 - Distribuição dos programas de Pós-Graduação no Brasil por regiões por notas em 1998 e 2019.



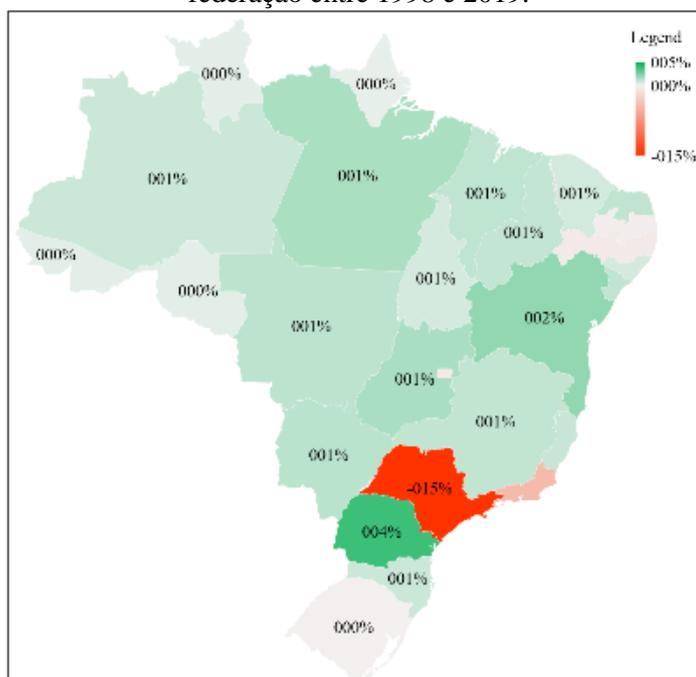
Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

A região Centro-Oeste revela um dos maiores saltos em termos de performance entre 1998 e 2019, chegando a 1,57% na nota 7, ganhando espaço também na nota 4, apresentando

indicadores acima da média nacional e reduzindo o nível mais baixo (nota 3). Entretanto, quase 1/3 dos novos PPGs em 2019 estavam na região Sudeste, que é a mais concentrada, corroborando o efeito da relativa desconcentração delineado nos estudos de descentralização das políticas de expansão, combinando momentos de aumento de densidade nas regiões mais centralizadas com momentos de expansão do sistema.

Em 1998, quatro estados apresentavam mais de 70% da participação nacional e, ao mesmo tempo, 84,16% da excelência, medida pelas notas 5, 6 e 7. Em 2019, esses percentuais estavam em 51,38% e 67,57%, respectivamente, o que significa que o sistema continua mais centralizado em termos de excelência do que a distribuição geográfica dos PPGs, ainda que se encontre em desconcentração. Do outro lado, seis unidades da federação não tinham um único PPG e praticamente metade ainda não tinham PPGs com notas entre 5 e 7 em 1998. Entretanto, em 2019, todos os estados já ofereciam PPGs, ainda que haja uma lacuna em termos de PPGs de excelência em quatro estados brasileiros, todos localizados na região Norte (Acre (AC), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Amapá (AP)).

Figura 2 - Ganhos e perdas de participação relativa dos programas de Pós-Graduação por unidades da federação entre 1998 e 2019.



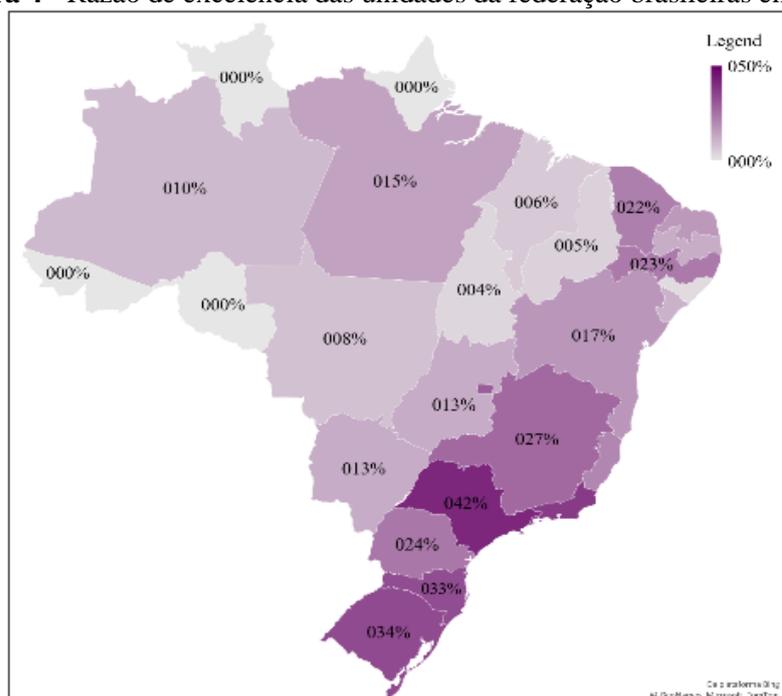
Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Pode-se lançar luz nos efeitos de desconcentração que estão ocorrendo em nível estadual, conforme Figura 2, apresentando os estados de SP (-15,26%), RJ (-4,39%) e o DF (-0,69%) com perdas em termos de participação nacional e, em nível regional, Paraíba e Pernambuco na região Nordeste e o estado do Rio Grande do Sul (RS) na região Sul. Os estados

A interiorização de fato, tanto da pesquisa científica quanto de sua excelência, está sendo ocupada para o interior nos estados de SP e MG: enquanto o último pode ser considerado um estudo de caso de alta concentração de IFES e perda relativa de razão de excelência entre 1998 e 2019, o primeiro apresenta uma excelência, em termos institucionais, de universidades estaduais localizadas nas cidades do interior a partir do paradigma *multicampi*. Em termos de razão de excelência, as universidades estaduais paulistas raramente possuem menos de 45% dos PPGs fora do topo (notas 5 a 7).

Essas razões de excelência aumentaram em todos os estados do Sul, com destaque para o PR, com um incremento na ordem de 5,5% de 1998 a 2019. Da mesma forma, o estado do Ceará, no Nordeste, ganhou 5,65% no mesmo período. Outro destaque, desta vez negativo, é o rápido decréscimo da razão de excelência no estado de MG, passando de 42,37% em 1998 para 27,22% em 2019. Também é possível observar que os estados da região Norte têm os piores indicadores com relação ao desempenho dos programas de Pós-Graduação.

Figura 4 - Razão de excelência das unidades da federação brasileiras em 2019.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Em 1998, 590 PPGs estavam distribuídos em 97 IES e espalhados por 55 municípios; em 2019; o crescimento foi de 5,6 mais municípios com cursos de mestrado e doutorado, 4,8 mais IES com oferta *stricto sensu* e 3,3 mais PPGs. Entretanto, os números indicam um crescimento de PPGs em municípios que são capitais, o que pode apontar para uma (re)concentração nesses lugares. Do outro lado, o edifício institucional da Pós-Graduação, em

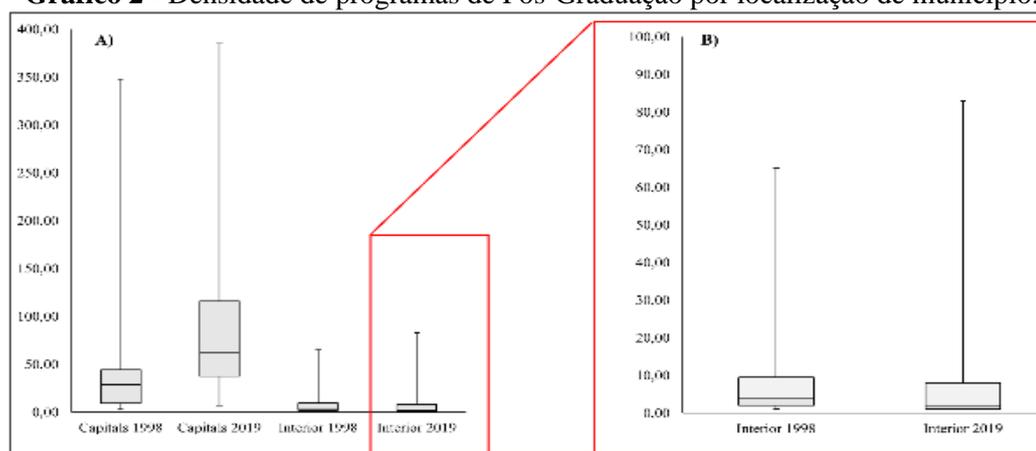
termos de densidade e complexidade, contrasta com a presença de cursos de mestrado e doutorado em municípios do interior que podem estar enfrentando uma dispersão, já que estão cada vez mais distantes de grandes centros urbanos, e uma fragmentação, visto que gradativamente ficam em menor número, conformando zonas de baixa densidade de pesquisa.

A média de PPGs por município mais do que dobrou no período 1998-2019, de 48,9 para 90,5 PPGs/município. Os municípios do interior apresentaram estagnação desse indicador em aproximadamente oito PPGs/município. Somente um pequeno grupo de municípios localizados fora da capital apresentaram alta densidade *stricto sensu*, que podem ser comparáveis com o primeiro quartil de municípios-capitais (37,50 PPGs/município), como Santa Maria (59), Maringá (53), Londrina (52), São Cristóvão (45), Uberlândia (44), Campina Grande (41) e Pelotas (38). Esses municípios representam 15% da oferta de Pós-Graduação dos municípios não-capitais.

Quase $\frac{1}{4}$ desses PPGs estão localizados muito próximos das capitais do Sudeste, dentro de um raio de 250 km da cidade de São Paulo, como Campinas (83), São Carlos (58) e Ribeirão Preto (49), e próximas do Rio de Janeiro, como Niterói (70), e ainda como Juiz de Fora (37), Viçosa (44) e Lavras (39) estão de Belo Horizonte. Esses municípios do interior têm expandido a densidade de cursos e programas justamente nas áreas mais concentradas da região Sudeste, lançando luz sobre as forças contra-arrestantes da Pós-Graduação brasileira, que combinam e opõem as intenções de descentralização dos PNPG, ao mesmo tempo em que recentralizam os PPGs e a excelência em IES localizadas em municípios mais consolidados.

Conforme Gráfico 2, 75% das capitais têm mais de 37,5 PPGs por município, e 75% das cidades localizadas no interior tem ainda menos de oito PPGs por município em 2019; o primeiro quartil, a mediana e o terceiro quartil baixaram a densidade de oferta de PPGs em municípios do interior de 1998 a 2019. A mediana de dois PPGs por município do interior em 2019 expressa bem a atomização da capacidade de pesquisa na maioria desses lugares. Entretanto, os PPGs localizados no interior aparentam ter uma resiliência maior quando considerados aqueles que estavam abertos em 1998: cerca de 85,71% ainda ofertavam vagas em 2019 – quando comparados com os municípios que são capitais, esse indicador é menor (83,35%).

Gráfico 2 - Densidade de programas de Pós-Graduação por localização de município.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Outro aspecto importante da interiorização é a distância da cidade que hospeda cursos de Pós-Graduação até a respectiva capital do estado, indicando duas peculiaridades em oposição ao mesmo tempo: de um lado, o terceiro quartil aumentou 100 km e a máxima mais do que dobrou de 544 km, em 1998, para 1.236 km, em 2019; por outro lado, a mediana e os valores mínimos foram reduzidos de 16 km para 9 km, de acordo com Tabela 2.

Tabela 2 - Distância de um município com oferta de Pós-Graduação até a respectiva capital.

	1998	2019
Máximo	544	1.236
3º quartil	315	416
Mediana	245	232
1º quartil	101	115
Mínima	16,6	9
Média	238	276
Alcance	527	1.227

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

A infraestrutura de pesquisa provida pelos PPGs está atingindo lugares mais distantes no território brasileiro, como a Amazônia, na região Norte e no Estado de Mato Grosso, o semiárido nordestino, a fronteira agrícola ao longo do Cerrado do Centro-Oeste, a fronteira oeste dos três estados sulinos, ao mesmo tempo em que também alcança as periferias metropolitanas que circundam as capitais dos estados em nível nacional. Esses municípios na periferia até 200 km das capitais têm exercido também um poder de atração para novas demandas da Pós-Graduação.

A razão de excelência de todos os segmentos de IES reduziu de 1998 a 2019. Em 1998, 43,07% dos PPGs em IES estaduais poderiam ser considerados de topo, 35,65% nas privadas e 30,79% nas federais, mas, em 2019, os números caíram para 36,96% nas instituições estaduais,

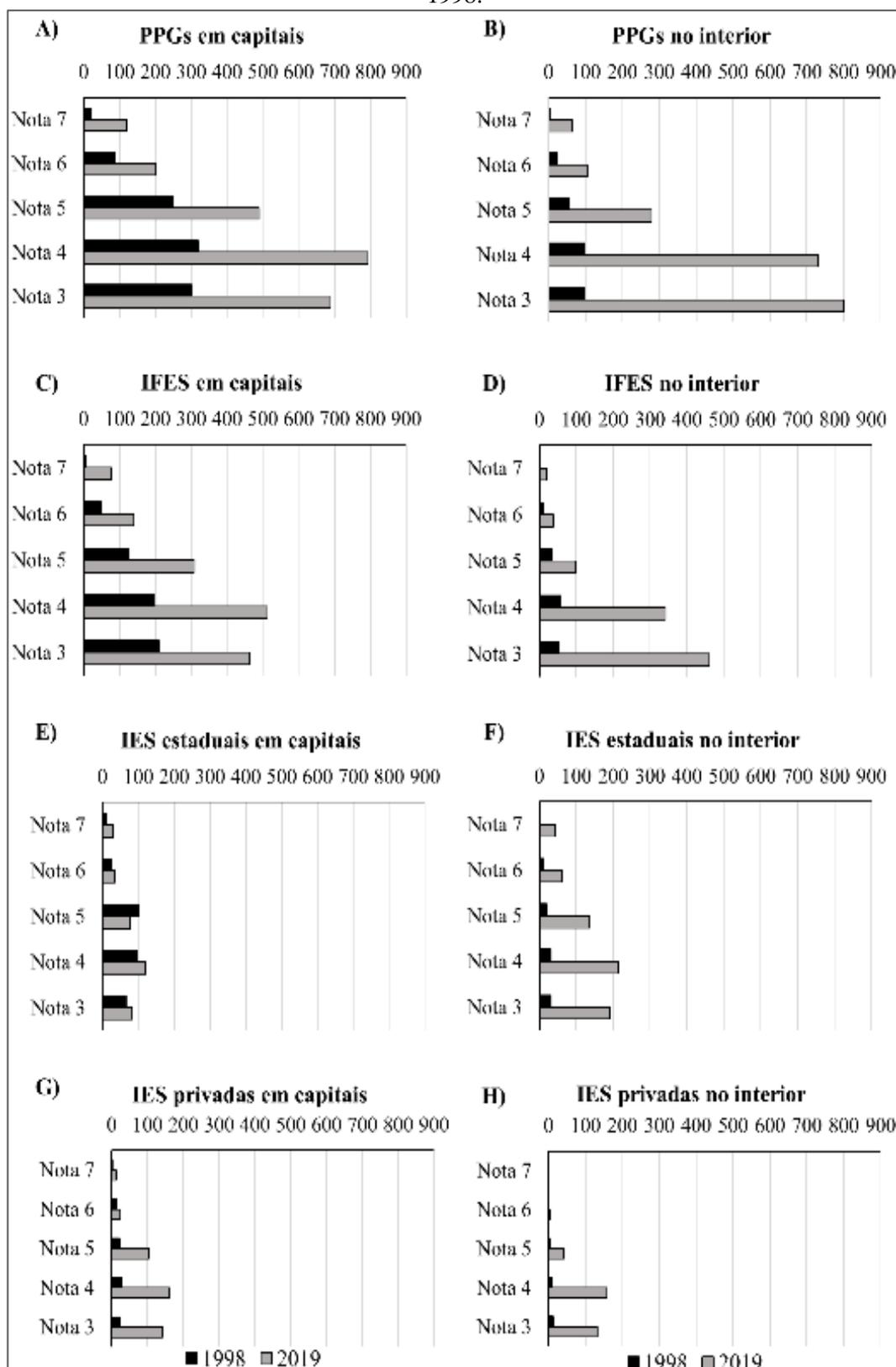
22,76% nas privadas e 25,66% nas federais. A participação relativa na excelência mudou pouco em 2019: o segmento federal incrementou para 54,16%, enquanto o setor privado foi para 14,91% (de 9,28% em 1998), e as IES estaduais reduziram sua participação, que era de 38,69%, para 30,69%.

De acordo com o IBGE (2020), o padrão locacional de cursos de graduação mostra que dez cidades correspondem a 53% do total de matrículas em 2015, enquanto, em termos de capital e cidades do interior, atende-se a proporção de cursos de graduação por habitantes. Enquanto isso, no campo da Pós-Graduação, os PPGs continuam muito concentrados em capitais de estado. Esse indicador é ainda mais acentuado fora das regiões Sul e Sudeste. Ambas as regiões podem ser consideradas mais interiorizadas em termos de distribuição de PPGs, enquanto não o são em termos de excelência: os PPGs de excelência (notas 5, 6 e 7) ainda estão limitados a algumas capitais, com destaque para São Paulo, a cidade do RJ e as capitais da região Sul, conforme IBGE (2020).

Em 1998, 36,57% dos PPGs localizados em capitais poderiam ser considerados de topo em contraste com 30% dos PPGs do interior. Entretanto, em 2019, as capitais permaneceram com 35,41% dos PPGs nesse mesmo nível de excelência, enquanto os PPGs do interior reduziram para 22,67%. Ainda, os PPGs nas capitais tendem a sub-representações nos níveis mais baixos quando comparados aos PPGs do interior (Figura 5). As IES privadas e estaduais tendem a apresentar menor proporção de notas 3 em capitais e interior com relação às IFES. Entretanto, as IES privadas não são tão capazes de alcançar o topo se comparadas às demais, especialmente no interior, onde somente 14,16% alcançaram o topo comparativamente com 31,6% das capitais. Em comparação, o mesmo indicador do topo privado em 1998 era de 41,11% do total, perdendo relativamente algo em torno de 10%.

Em 2019, aproximadamente $\frac{1}{4}$ dos PPGs em IES públicas localizadas no interior foram avaliadas como notas 3 ou 4, enquanto outro $\frac{1}{4}$ estava nas capitais contemplando a mesma avaliação, conforme Figura 5. Entretanto, pode-se atribuir uma diferenciação em todas as categorias administrativas baseadas no critério localização (capital/interior). As IFES demonstram bem a grande centralização em capitais de estado em termos de excelência de 1998 a 2019. Essas IES incrementaram significativamente o número de novos PPGs nos níveis mais baixos (3 e 4), enquanto ampliaram muito pouco sua presença no topo (notas 6 e 7).

Figura 5 - Programas de Pós-Graduação por notas, por localização e categoria administrativa em 1998.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base em GEOCAPES (2020).

Ao todo, 50 IES ofereciam PPGs em nível de excelência em 1998, e mais de duas décadas depois o indicador mais do que triplicou (166), significando uma desconcentração também em nível institucional. Todavia, as cinco IES do topo mantiveram suas posições. As 20 IES do topo representavam 90% de participação das notas 5 a 7 em 1998, mas esse percentual caiu para 60% em 2019. Entre o grupo privilegiado de alta densidade das IES de excelência, podem-se destacar universidades estaduais e federais localizadas em capitais e, em especial, a USP, a Unesp e a Unicamp, assim como seus *campi* situados em municípios do interior. Por exemplo, entre as notas 7, constam quatro *campi* da USP entre o top 10.

Esses *campi* de universidades estaduais paulistas, com poucas exceções, também têm as maiores razões de excelência. A alta concentração de excelência institucional foi percebida também em termos de publicação e impacto de citações, de acordo com o estudo de Cross, Thomson e Sinclair (2017), que apontou a USP como a instituição com maior impacto científico em termos dos artigos produzidos (participando com mais de 20% dos resultados em nível nacional), seguida, por mais do dobro, pelas segunda e terceira posições ocupadas, respectivamente, por Unesp e Unicamp. A Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) ocupa a sétima posição.

5 Discussão

Corroborar-se, por meio dos achados da pesquisa, o referencial teórico da desconcentração relativa em vez de uma descentralização também na Pós-Graduação brasileira. Não é difícil encontrar exemplos de concentração em zonas centralizadas, por exemplo, apontadas por Fialho (2012), que notou a implantação de um conjunto significativo de universidades federais em um raio de 200 km na mais concentrada região de MG, no Sudeste. Momm e Jöns (2020) apontaram que a presença de novos *campi* de IES regionais podem estar contribuindo para uma “descentralização concentradora” da produção e troca do conhecimento, mitigando as desigualdades regionais por meio de descentralização de comunidades científicas, ao mesmo tempo em que reforça as assimetrias existentes entre centro e periferia.

A perda relativa em termos de número de IES e de cursos de Pós-Graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pode significar que o sistema brasileiro de inovação tem se reconcentrado no Sul e Sudeste, articulando canais com o setor privado, conforme apontado por Diniz e Vieira (2015). Os autores apontam que há uma dotação regional assimétrica de equipamentos de pesquisa, com as regiões Sul e Sudeste concentrando 73% da

produção científica brasileira, o que pode se refletir em políticas de inovação que contam com 86% dos pedidos de patentes. Os pesquisadores atribuem esse dado a um movimento associado ao processo de industrialização no Brasil, marcado por movimento de “desconcentração concentrada” a partir da perda relativa de importância da capital paulista.

A desconcentração relativa não é somente percebida em termos de Pós-Graduação, mas também em torno de atividades industriais, de acordo com Abdal (2017), de *clusters* de Ciência e Tecnologia (C&T), conforme Diniz (2019), mesmo durante a vigência de políticas de descentralização. A relativa desconcentração, portanto, aponta para o reforço de padrão de localização dos lugares-centrais tradicionais, conforme estudado por Monteiro Neto, Brandão e De Castro (2017), que consideram a convergência de atividades industriais mais próximas das capitais dos estados do Sul e Sudeste. Também o padrão de grupos de pesquisa, conforme apontado por Garcia *et al.* (2018), é extremamente concentrado em capitais dos estados, mesmo durante o fomento de políticas de inovação, que têm objetivado localizá-las em novos *campi* de novas IES públicas, ao mesmo tempo em que tem negado suporte para essas novas atividades nesses novos lugares.

É preciso considerar também que a expansão de IES públicas, mesmo que tenha incrementado o número de mesorregiões atendidas com um novo *campus* de Ifes, demonstrando o sucesso da política de desconcentração em nível mesorregional, contempla ainda que a região Sudeste, em particular o estado de São Paulo, tenha aumentado a participação de investimento no orçamento federal (Vinhais, 2013). Isso se reflete na atratividade de doutores para as mesorregiões interioranas, o que está intimamente relacionado com a presença de universidades densamente regionalizadas nas mesorregiões da região Sul e Sudeste mais do que com critérios de distribuição populacional. A concentração de doutores nas mesorregiões paulistas, por exemplo, é ainda mais alta do que todos os estados do Nordeste e alguns estados do Norte somados, de acordo com Almeida e Zanlorenssi (2017a).

Ainda segundo Almeida e Zanlorenssi (2017b), há pouca variação do desempenho de PPGs, demonstrando que a maior parte desses tende a permanecer no mesmo nível de avaliação, enquanto somente alguns PPGs tendem ou a diminuir ou a aumentar somente um degrau na escala das notas e raramente dois ao longo de 15 anos de avaliação. Lavras e Viçosa, em MG, são dois exemplos de casos de cidades pequenas e médias do interior que tenham obtido PPGs de diferentes campos do conhecimento e que conseguem atingir o topo da excelência acadêmica, de acordo com o IBGE (2020). Ainda assim, cabe destacar que esses municípios

possuem universidades federais de grande porte e estão localizadas próximas às regiões metropolitanas mais densas da região Sudeste, o que reforça a relativa desconcentração também em termos de excelência.

Outro argumento interessante com relação à concentração de PPGs públicos mais bem avaliados em capitais e regiões metropolitanas deriva do fato de que universidades públicas têm maturado por mais tempo seus cursos de mestrado e doutorado e são também instalações mais antigas, consolidadas e tradicionais. Sobre isso, Brasil e Trevisol (2021) notaram que há uma relação entre idade da IES e notas recebidas pelo sistema, porém sugerem que alguns lugares, como nos estados da região Sul e em São Paulo, apresentam tendência de receber melhores notas comparativamente à média brasileira mesmo em *campi* relativamente mais novos.

Outro argumento plausível é de que as universidades públicas possuem mais professores dedicados exclusivamente à carreira docente em seus quadros, com nível de doutorado e reputação acadêmica mais consolidada e, por isso, estão mais dedicados à pesquisa. Com isso, esses professores podem acessar mais recursos públicos como investimentos e bolsas acadêmicas do que os professores atuantes em PPGs nas contrapartes do interior, em geral com título de mestre ou recém-doutores com menor prestígio profissional e acadêmico. Tramontin (1995) já apontava para o diferencial do regime de trabalho e qualificação profissional dos docentes em tempo integral no sistema federal e no “sistema paulista” de universidades estaduais com relação à maior densidade de professores com doutorado para explicar a concentração de ciência e tecnologia no Brasil dos anos 1990 nas capitais e na região Sudeste.

6 Considerações finais

O presente artigo analisou a descentralização do Sistema de Educação Superior Brasileiro com foco na distribuição regional e na distribuição da excelência dos programas de Pós-Graduação (PPGs), no qual as IES públicas continuam a ser lócus da pesquisa brasileira. Nas últimas duas décadas, as políticas públicas têm focado a expansão de número de PPGs, com destaque das Ifes. As políticas de descentralização e interiorização contrariamente podem ter atingido seus objetivos, permitindo um acesso mais igualitário à graduação, tanto no setor público quanto no privado, enquanto a excelência em pesquisa via competitividade em IES públicas tem promovido e preservado a centralização em regiões metropolitanas que tendem a manter a reputação de excelência em pesquisa na Pós-Graduação expressa na avaliação dos programas *stricto sensu*.

Os dados analisados evidenciam o foco dos PNPG tanto no cultivo da excelência em pesquisa, quanto na busca por redução das desigualdades e assimetrias regionais. Ainda que a excelência possa ter sido atingida com relativa eficiência, é preciso observar que persistem “vazios” evidentes em regiões, estados, mesorregiões e municípios localizados fora das zonas metropolitanas, especialmente fora de São Paulo, RJ e BSB, ainda no limiar da segunda década do século XXI. O mapeamento realizado por cartografia temática e elaboração de gráficos apontou que esses programas de Pós-Graduação estão lentamente se deslocando das três capitais nacionais para as capitais “regionais” do Centro-Oeste, Norte e Nordeste brasileiro, fenômeno que a literatura tem definido como de desconcentração relativa, já que não se trata de uma descentralização *per se*, mas de um pequeno passo para fora da centralização, isto é, reforçando a condição de prestígio e excelência dos lugares centrais.

As curtas distâncias geográficas entre pequenas e médias cidades próximas das zonas de São Paulo, RJ e DF podem facilitar a comutação de professores e estudantes. Por conta disso, pode-se relativizar as políticas de “descentralização”, que em escala nacional podem evidenciar uma “desconcentração relativa” com efeito de transbordamento da excelência em torno dos lugares centrais, onde boa parte dos *campi* de universidades públicas de classe mundial foram implantados. O prestígio e poder institucional nas regiões Sul e Sudeste provavelmente continuará a ser performado nas universidades públicas que se tornarão cada vez mais *world class*, enquanto o sistema tende a se cristalizar sob a marca da austeridade no financiamento da educação superior, da Pós-Graduação, da Ciência, da Tecnologia e da Inovação até que uma nova política venha com impulso contrário.

A cristalização desse fenômeno de desconcentração relativa se deve à tendência de atrair ainda mais recursos, talentos como estudantes e professores, bem como de construir infraestrutura e ambiente para alcançar ainda melhores indicadores nos lugares centrais; ainda que a agenda esteja voltada à redução da desigualdade, a distribuição de recursos não é igualitária. Não se pode negligenciar o papel ativo das agências de financiamento como as FAPs em moldar o edifício institucional, que pode ter contradito as intenções de cooperação dos planos nacionais, justamente por utilizar critérios voltados à meritocracia acadêmica. Sobre isso cabem estudos futuros. O antigo debate sobre centro-periferia pode ser relativizado pelos achados apresentados, que podem também ser observados pela existência de centros localizados no interior das regiões periféricas, no caso das capitais, que podem inclusive ascender na

condição hierárquica, reforçando a desigualdade entre o interior e a capital. Sobre isso também cabem novos estudos.

A cristalização do sistema pode nos remeter também ao efeito Mateus em ciência: as IES intensas em pesquisa melhoram em um ritmo mais rápido do que as IES menos intensas, ainda que ambas tenham melhorado de 1998 a 2019. Porém, o ritmo mais lento, de um modo ou de outro, pode ter aumentado o *gap* entre as instituições. A estratégia de convergência para a excelência em pesquisa, mesmo em pequenos *campi* regionais, com pouca capacidade de pesquisa e financiamento limitado, pode gerar efeitos negativos, como a busca por nova reestruturação do sistema identificado como ineficaz. A literatura aponta que durante tempos austeros, pode-se intensificar a dinâmica de reestruturação por meio de desmembramentos e aglutinações em torno de novas IES *multicampi*, o que pode ser uma solução amarga após momentos de desagregação, produzindo tensões nas IES públicas, sendo que muitas ainda sequer não se encontram devidamente implantadas.

Agradecimentos

Este trabalho foi realizado com apoio da CAPES – Código do Financiamento 001. Agradecemos também aos professores Rômulo Miguel Pinheiro e Joviles Vitório Trevisol pelo apoio na realização da pesquisa.

Referências

ABDAL, A. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo – para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 107-126, 2017.

ALMEIDA, R.; ZANLORENSSI, G. A avaliação dos programas de Pós-Graduação no Brasil ao longo do tempo. **Nexo Jornal**, São Paulo, 2017b. Disponível em: nexojornal.com.br/gráfico/2017/09/20/A-avaliação-dos-programas-de-pós-graduação-no-Brasil-ao-longo-do-tempo. Acesso em: 23 dez. 2022.

ALMEIDA, R.; ZANLORENSSI, G. A distribuição de pessoas com doutorado pelo Brasil. **Nexo Jornal**, São Paulo, 2017a. Disponível em: nexojornal.com.br/gráfico/2017/10/23/a-distribuicao-de-pessoas-com-doutorado-pelo-brasil. Acesso em: 23 dez. 2022.

ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para a construção e leitura de mapas temáticos. **Confinis**, São Paulo, n. 3, p. 1-21, jun. 2008.

ARAÚJO, T. B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, 1997.

BRASIL, A.; TREVISOL, J. V. O Sistema Nacional de Pós-Graduação no Paraná: características e dinâmicas de desenvolvimento. *In*: OLIVEIRA, V. D. S.; COSTA, F. G. (orgs.). **Pós-Graduação e Pesquisa – Formação e desafios no contexto da UENP**. Cornélio Procopio: Uenp, 2021. p.16-34

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg-2011-2020>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas**. Brasília, DF: CAPES, 2020. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Rede de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 20 jan. 2022.

COÊLHO, V. L. P. A Política regional no Governo Lula (2003-2010). *In*: MONTEIRO NETO, A. *et al* (orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p.65-95

CORRÊA, R. L. Contribuição à análise espacial do sistema universitário brasileiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 3-135, 1974.

CROSS, D.; THOMSON, S.; SINCLAIR, A. **Research in Brazil – a report for CAPES by Clarivate Analytics**. Filadélfia, Pensilvânia: Clarivate Analytics, 2017. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2019/04/04-Research-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, C. C. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 241-257, 2019.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 99-115, 2015.

FIALHO, N. H. Chão desigual – a categoria espaço/território no contexto da pesquisa e da Pós-Graduação em educação no Brasil. *In*: NASCIMENTO, A D.; HETKOWSKI, T. M. (orgs.). **Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas**. Salvador: Edufba, 2009. p.19-39

FIALHO, N. H. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um Sistema Nacional articulado de Educação. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 81-93, 2012.

GARCIA, R. *et al.* Efeitos da interação universidade-empresa sobre a inovação e o desenvolvimento regional. *In: SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A. P. (orgs.).* **Universidades e desenvolvimento regional: as bases para a inovação competitiva**. Rio de Janeiro: Ideia D, 2018. p.189-214

GUIMARÃES, J. L. **Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 1995.

MARTINELLI, M. **Mapas da geografia e cartografia temática**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento. *In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.).* **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 269-272

MIDDLEJ, M. M. B. C.; FIALHO, N. H. Universidade e região. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 1, n. 1, p. 171-189, 2005.

MOMM, C. F.; JÖNS, H. Decentralized concentration through cyclical events: the geographies of academic conferences in urban and regional development and planning in Brazil, 2004-2013. **Geoforum**, v. 112, p. 104-117, 2020.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; DE CASTRO, C. N. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. *In: MONTEIRO NETO, A.; DE CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (orgs.).* **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p.429-470

POCHMANN, M. Política de educação: novos desafios no início do século XXI. *In: SANDER, E. (org.).* **O Brasil que queremos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Uerj: LPP, 2017. p. 139-156

POCHMANN, M.; SILVA, L. C. Concentração espacial da produção e desigualdades sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 22, p. 1-25, 2020.

RODRIGUEZ, V. Centralização/descentralização. *In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.).* **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 139-140

RONDINELLI, D. A.; MCCULLOUGH, J. S.; JOHNSON, R. W. Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. **Development and Change**, Hoboken, v. 20, n. 1, p. 57-87, 1989.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990**. São Paulo: USP, 1991.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. Brasília, DF: Abmes, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? **Avaliação**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 7-25, 2000.

SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional – Dourados e Chapecó**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

SUCUPIRA, N. **Condição atual da universidade e a reforma universitária brasileira**. Brasília, DF: MEC, 1973.

TISCHER, W. **Ensino superior público e desenvolvimento regional: criação, implantação e expansão da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) na Mesomercosul**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

TISCHER, W.; TURNES, V. A.; ROCHA, I. D. O. A educação superior no desenvolvimento regional: uma análise bibliométrica da produção acadêmica em eventos científicos na área PLURD de 2014 a 2019. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 21-41, 2021.

TRAMONTIN, R. **Ensino superior: uma agenda para repensar seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

VERHINE, R. E.; SOUZA, Â. R. Compreendendo a crise recente da Pós-Graduação brasileira. **Jornal de Políticas Educacionais**, Paraná, v. 15, p. 1-12, 2021.

VINHAIS, H. E. F. **Estudo sobre o impacto da expansão das Universidades Federais no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.