

**Área Temática:** Organização do terceiro setor

**A Pós-Graduação e o desenvolvimento sócio-econômico: análise das políticas governamentais para a educação**

**AUTORES**

**JULIO EDUARDO ORNELAS SILVA**

Universidade Federal de Santa Catarina  
juliofinancas@gmail.com

**LUCIANO SERGIO MICHELAN**

Universidade Federal de Santa Catarina  
lsmichelan@gmail.com

**PEDRO ANTÔNIO DE MELO**

Universidade Federal de Santa Catarina  
pedromelo@inpeau.ufsc.br

**ALEXANDRE MARINO COSTA**

Universidade Federal de Santa Catarina  
marino@cse.ufsc.br

**RESUMO**

A Pós-Graduação brasileira destaca-se na formação de pessoal de excelência, sendo uma das principais áreas educacionais a contribuir para o avanço científico-tecnológico do país e com as pesquisas em todas as áreas de conhecimento, tornando-se estratégica na competitividade em nível mundial. Os investimentos na pós-graduação dependem de decisões governamentais, que podem ser mensuradas por meio de análises dos orçamentos públicos destinados para a área. Este artigo tem por objetivo analisar esses investimentos orçamentários dos últimos onze anos, de 2000 a 2010, comparando com outros indicadores nacionais e contextualizando com dados de outros países. Para a coleta de dados foram analisadas as legislações orçamentárias, dados econômicos e o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Os resultados apontam para um crescimento significativo nos recursos destinados à Pós-Graduação, entretanto o Brasil ainda é um dos países com o menor investimento quando comparado com outros países analisados. Ressalta-se que se os investimentos continuarem na mesma proporção dos últimos três anos, essa disparidade pode ser atenuada, tendo um peso importante nesse processo as decisões governamentais, mas também as conjunturas econômicas, sociais e até culturais.

**Palavras-Chave:** Pós-Graduação. Orçamento. Desenvolvimento.

**ABSTRACT**

The Pos-Graduate Brazilian stands out in the training of excellence, one of the main educational areas to help advance the country's scientific-technological and research in all

areas of knowledge, becoming a strategic level on the competitiveness world. Investments in post-graduate depends on government decisions, which can be measured through analysis of public budgets allocated to the area. This article aims to analyze such investment budget of the last eleven years, from 2000 to 2010, comparing with other national indicators and contextualized with data from other countries. To collect the data were analyzed budget legislation, economic data and the report of the Organization for Economic Cooperation and Development. The results show a significant increase in funding for the post-graduate, but Brazil is still one of the countries with the lowest cost compared to other countries surveyed. It is emphasized that if the investments continue in the same proportion of the last three years, this disparity could be reduced, having an important weight in this case governmental decisions, but also the economic circumstances, social and even cultural.

**Key words:** Pós-Graduate. Budget. Development.

## 1 Introdução

As relações sócio-econômicas estão em constantes mudanças, tornando-se nas últimas décadas mais complexas e competitivas. O conhecimento passou a ser um fator importante no processo de seleção e sobrevivência, seja nas relações em nível pessoal, organizacional ou mesmo entre nações. A educação nesse contexto torna-se uma fonte básica e fundamental para o desenvolvimento do conhecimento, podendo-se afirmar que investir em educação é uma decisão estratégica.

Os investimentos em educação devem ocorrer em todos os níveis, sejam eles primários, secundários ou terciários, e trabalhados para que sejam interdependentes. A educação superior encontra-se em nível terciário, onde também situa-se a Pós-Graduação, que é a principal formadora de profissionais de alto nível, e portanto, contribui em grande peso para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

Legalmente a educação é uma área social, que para dar certo em quantidade e qualidade depende das políticas governamentais, sendo que de acordo com a visão da gestão dominante, pode vir a ter tanto prejuízos quanto benefícios. As políticas governamentais ideais são aquelas traçadas a longo prazo como políticas de Estado, afinal ao se investir em educação hoje, colhe-se os benefícios no futuro. No entanto, se for considerado que cada gestão permanece no poder por pelo menos quatro anos, o ambiente torna-se incerto para alguns assuntos educacionais.

Uma forma de se analisar as políticas governamentais é verificando os dados orçamentários, que quando comparadas com a situação econômica que o país vive, permite fazer certas analogias, pois se aumentam os investimentos em determinada área econômica ou social, pode-se ter indicador de que a política de governo está incentivando o desenvolvimento da referida área.

É com base nesse contexto que o presente artigo se insere, analisando os orçamentos do Ministério da Educação e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior nos últimos onze anos, confrontando esses dados com a produtividade econômica do país, por meio do Produto Interno Bruto, além de fazer uma comparação em nível internacional. Pretendeu-se dessa forma analisar a Pós-Graduação considerando o ambiente educacional, econômico e internacional da última década, apontando assim se as políticas governamentais incentivam seu desenvolvimento.

## 2 Contribuições teóricas sobre orçamento público e políticas governamentais

Para melhor compreensão dos resultados e conclusões, é apresentado o referencial teórico sobre os temas abordados. Inicialmente é dado um breve conceito de administração financeira e orçamento nas empresas, tratando posteriormente de orçamento público e as políticas governamentais inseridas no mesmo. Então finaliza-se o capítulo apresentando sobre a educação, educação superior e a Pós-Graduação, bem como a sua importância.

### 2.1 Administração financeira e orçamento

A administração financeira é a disciplina que trata do orçamento, podendo também o assunto ser encontrado na contabilidade. Em todos os casos o tema aborda a área financeira das organizações. Braga (1989, p. 23) afirma que “[...] todas as atividades empresariais envolvem recursos financeiros [...]”, sejam elas com fins lucrativos ou não.

No caso de organizações sem fins lucrativos, como as instituições de serviços públicos, o autor acredita que no lugar do lucro encontra-se a eficiência gerencial oportunizando melhorias e expansão dos serviços oferecidos à sociedade. De fato, se adaptar

esse pensamento ao que Ross, Westerfield e Jaffe (2002) enunciam, de que a finalidade de uma empresa é criar valor para seus proprietários, pode-se afirmar que em organizações públicas criam-se valores aos cidadãos que as financiam por meio de pagamento de impostos, citando por exemplo um hospital público oferecendo serviços de saúde com qualidade ou uma universidade pública oferecendo educação.

De acordo com Sanvicente (1987), na área financeira existe uma questão fundamental para uma gestão eficiente, que é o planejamento financeiro, sendo que o orçamento auxilia nesse processo. Brealey, Marcus e Myers (2002) estabelecem que o planejamento financeiro auxilia a estabelecer metas e permite medir desempenhos, tendo a mesma linha de raciocínio na afirmação de Ross, Westerfield e Jaffe (2002, p. 590), em que “um plano financeiro é uma declaração do que deve ser feito num período futuro.”.

O orçamento, nesse processo, indica quantitativamente os objetivos e planos definidos, sendo que Sanvicente (1987, p. 208) é mais específico ao afirmar que o orçamento “[...] representa a expressão quantitativa, em unidades físicas, medidas e tempo e valores monetários dos planos elaborados para o período subsequente, em geral doze meses.”. Braga (1989) possui idéias semelhantes, demonstrando que o orçamento permite definir claramente as metas específicas e seus responsáveis pela execução; concilia as atividades e metas de todas as áreas com os objetivos globais da empresa além de permitir controlar desempenhos.

A gestão financeira de uma organização, com o auxílio do orçamento, permite realizar o que Sanvicente (1987) chama de projeção, que é prever os montantes que serão destinados (também chamado de financiamentos), bem como a origem dos recursos para esses financiamentos.

## 2.2 O orçamento público

Consenso dos autores supracitados, o orçamento é um plano detalhado de receitas e despesas de uma empresa. O orçamento público não foge a essa regra, mas possui diversas peculiaridades, a começar pelo grande aporte de recursos, e a obediência a uma série de legislações específicas. Em consonância com essas afirmações, Peres (1997, p. 35) define o orçamento público como

[...] a previsão de gastos com a manutenção das atividades estatais ou serviços de interesse coletivo, com os investimentos destinados a execução de projetos, com aquisição de bens patrimoniais necessários ao aprimoramento da máquina administrativa, e com as transferências destinadas à manutenção e/ou aprimoramento dos órgãos da administração indireta, num determinado exercício financeiro, bem como, as prováveis fontes financiadoras da gestão estatal.

Por se tratar de um assunto público, é necessário que esteja em legislação. No Brasil a Constituição Federal (BRASIL, 1988) fornece as diretrizes principais à sua elaboração, apresentando uma seção específica que trata do orçamento. A elaboração do orçamento é competência do Poder Executivo, no papel do Presidente, Governador e Prefeito, sendo que cada esfera (União, Estados e Municípios) elabora seus respectivos orçamentos. Neste ponto da fundamentação teórica as discussões a seguir referem-se somente ao orçamento da União.

O que seria o plano financeiro e o orçamento em uma empresa privada, na União a mesma é referida pela Constituição Federal (Brasil, 1988) como lei. É determinado portanto que o Poder Executivo tenha a iniciativa de propor três leis orçamentárias, sendo a lei que institui o Plano Plurianual (PPA), a lei que institui as Diretrizes Orçamentária (LDO) e a lei que institui o Orçamento Anual (LOA).

O Plano Plurianual, como a própria Constituição prevê, propõe um plano a longo prazo, em que são estabelecidos de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. De fato, ao analisar as diversas leis plurianuais, elas possuem validade de quatro 4 anos. A lei de Diretrizes Orçamentárias compreende metas e prioridades da administração pública, sendo que este orienta a elaboração da lei Orçamentária Anual. Esta última, como determinada o §5º do artigo 165 da Constituição (BRASIL, 1988), deve compreender o orçamento acompanhado de demonstrativos de receitas e despesas.

Da elaboração até a aprovação, o orçamento federal passa por um processo longo e complexo, sendo que Peres (1997) explana resumidamente esse fluxo. É de iniciativa do Poder Executivo propor as legislações orçamentárias, sendo sua competência a elaboração do plano, que posteriormente é encaminhada ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei, na qual a Câmara e o Senado Federal avaliam e discutem para então transformar em lei, podendo nesse processo ser acrescentando e retirando dados pelos Senadores e Deputados Federais. Findo essa etapa, a lei é encaminhada para sanção presidencial, que então publica-a e executa-a.

A consecução do orçamento federal de responsabilidade do Poder Executivo é centralizada na Secretaria de Orçamento Federal, pertencendo ao atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cabendo ressaltar que não é a secretaria que faz o orçamento, mas sim coordena, consolida e supervisiona as diversas propostas orçamentárias dos diversos órgãos públicos espalhados pelo Brasil, inclusive aqueles do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2010).

### **2.3 Políticas governamentais e orçamento público**

O orçamento público é semelhante ao de um orçamento de uma organização privada, ou seja, um plano detalhado de receitas e despesas. No orçamento de uma empresa privada está inserido os desejos do proprietário, quase sempre com a criação de valor econômico como afirmam Ross, Westerfield e Jaffe (2002). Sanvicente (1987) reforça essa tese ao afirmar que a política é um aspecto importante que influencia as decisões da gestão financeira, ora chamada também de diretrizes. O orçamento público também possui anseios daqueles que o elaboram, no entanto de forma peculiar, pois estes são pessoas eleitas pela população para representá-las, devendo haver nesse anseio o interesse público.

Para entender de que forma se dá esse processo, são apresentados alguns conceitos que auxiliarão na compreensão, sendo o Direito Público a principal área do conhecimento que contribui para o entendimento. Foi citado anteriormente que participam do processo de elaboração do orçamento o Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como os seus diversos órgãos auxiliares, cabendo então compreender quem são os personagens do processo.

Meirelles (2009, p. 65) explana que Governo é a “[...] expressão política do comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem vigente.”, enquanto que a Administração Pública “[...] é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo.”. Reforçando essa idéia, a autora completa que “A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo.”. Entretanto essas definições não permitem identificar os personagens, pois como a própria autora afirma, Governo e Administração são criações abstratas da legislação, mas que atuam por intermédio de suas entidades, órgãos e agentes.

Na definição de Meirelles (2009), Entidade é pessoa jurídica, enquanto que órgão é elemento despersonalizado incumbido de realizar as atividades da entidade ao qual pertence, por meio de seus agentes, que são pessoas físicas. Em termos práticos, Entidade seria a União, os Estados e os Municípios; os órgãos seriam o Congresso Nacional, a Presidência da

República e o Supremo Tribunal Federal, e seus respectivos similares em nível estadual e municipal; enquanto que os agentes são pessoas físicas incumbidas da função estatal do órgão ao qual pertencem, seja definitivamente ou transitoriamente.

Tem-se então quem são os agentes políticos que atuam no Congresso Federal (Senadores e Deputados Federais) e na Presidência da República (Presidente), transitoriamente, sendo que Meirelles (2009) afirma como sendo os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em mandatos por eleição. Cabe ressaltar que a teoria apresenta mais exemplos e classificações para entidades, órgãos e agentes, sendo que foi apresentado aqui somente aquele de proveito para o entendimento do processo orçamentário.

Após esses conceitos, e ciente do processo de elaboração do orçamento, é verificável que o orçamento é aprovado por aqueles que governam nos primeiros escalões da esfera pública, havendo a inserção de vontades políticas desses agentes, seja no momento de propor o orçamento à SOF ou nas discussões e avaliações que ocorrem no Congresso. Peres (1997, p. 36) também fornece subsídios para esse entendimento, quando expõe que “as metas [...] do orçamento devem estar em consonância com o programa doutrinário do partido político de sustentação do governo [...]”, sendo que Silva (2004, p. 58) reforça a idéia do autor anterior ao explicar que fatores políticos influenciam a elaboração do orçamento, possuindo características do que chama de “[...] facção partidária que detém o poder.”.

## **2.4 Educação, ensino superior e a pós-graduação**

A educação no Brasil até o século XX estava vinculada à igreja, pois o próprio Estado possuía vínculos com a mesma, sendo apenas a partir da década de 30 que iniciou-se um efetivo processo de desvinculação, por iniciativas que propunham a elaboração de um programa de política educacional. Foi na Constituição de 1934 que a educação passou a ser direito de todos, havendo até o ano de 1945 uma verdadeira reforma dos ensinos secundários e universitários, em que foi implementando as bases da educação nacional. Até 1953 era o Ministério da Educação e Saúde que cuidava dos assuntos educacionais, sendo que nesse ano houve o desmembramento criando o Ministério da Educação e Cultura, tendo a sigla MEC como se conhece hoje (MEC, 2010).

Até 1960 o sistema de ensino no Brasil era centralizado no âmbito federal, mas com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1961, começou a haver uma descentralização para os Estados e Municípios. Cabe destacar que levaram treze anos para que a LDB fosse aprovada, devido as discussões em facultar o ensino religioso nas escolas públicas. Nos anos seguintes novas LDBs foram aprovadas, ocorrendo mudanças profundas. Em 1995 o MEC passa a ser responsável apenas pela área da educação, sendo que atualmente a preocupação maior e os esforços são no sentido de se investir na educação básica (MEC, 2010).

Atualmente a educação no país segmenta-se em dois níveis, sendo a educação básica e a educação superior, em que na primeira abrange-se a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, enquanto que na educação superior estão os cursos sequenciais, tecnológicos, de graduação e de pós-graduação. Até o ano 2000, houve um grande acesso de brasileiros ao ensino fundamental, que não foi acompanhado pelo ensino médio, sendo que a permanência e a qualidade do ensino é um desafio a ser trabalhado em todos os níveis. (CAPES, 2004)

Martins (2003) demonstra que o ensino superior no Brasil iniciou com a chegada da família real portuguesa, no início do século XIX, tendo-se como propósito de fornecer profissionais para atuarem na corte. Após três décadas o país contava com uma centena de instituições. Balbachevsky (2005) afirma que a origem da Pós-Graduação no Brasil ocorreu por volta dos anos 30, pelas primeiras universidades criadas, sendo que Romêo, Romêo e

Jorge (2004) complementam que foi a partir da década de 30, em que houve um marco divisor do contexto social, político e econômico, que passou a ser desenvolver efetivamente a comunidade acadêmica.

Atualmente a principal fomentadora da Pós-Graduação no Brasil é a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que visa expandir e consolidar esse nível de ensino. Iniciando suas atividades em 1951 conforme aponta Martins (2003), foi o órgão que mais contribuiu para o avanço da Pós-Graduação.

A educação é um fator de caráter estratégico para o processo de desenvolvimento sócio econômico e até cultural de um país, exercendo uma grande influência na formação de recursos humanos qualificados, e conseqüentemente fortalecendo o potencial científico-tecnológico. Para o Plano Nacional de Pós-Graduação (CAPES, 2004), é função da Pós-Graduação produzir esses profissionais de excelência para atuar e contribuir na sociedade, modernizando um país. E no Brasil é basicamente nesse nível de ensino que ocorrem as pesquisas científicas e tecnológicas, tendo a CAPES um papel fundamental nesse processo.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

A pesquisa realizada pode ser enquadrada como estudo de caso, pois analisou-se a situação de duas instituições, o MEC e a Capes. Babbie (1999) afirma que o estudo de caso é a descrição e a explicação das variáveis de determinada situação analisada, que no caso são os dados orçamentários das instituições e o inter-relacionamento destes como os indicadores econômicos e internacional. Ruiz (1986) não foge desse raciocínio visto que acredita que na pesquisa de campo não há necessidade de experimentos para produzir ou reproduzir fatos, consistindo basicamente na observação das variáveis existentes. Fachin (1993) é mais objetivo, descrevendo o estudo de caso como o estudo e a compreensão do assunto investigado, explicando a sistemática das coisas que ocorrem.

Assim a pesquisa é descritiva, pois resumiu-se apenas em descrever a relação dos dados constantes nos relatórios e legislações, situando-se no entendimento de Köche (1997) de que o estudo descritivo estuda as relações existentes entre os fatos sem manipulá-las, constatando e avaliando essas relações à medida que as variáveis se manifestam.

Todos os dados que deram suporte às análises foram coletados de instituições oficiais do Governo, como as leis orçamentárias disponíveis na página do Planalto, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Secretaria do Orçamento Federal e indicadores econômicos disponíveis na página do Banco Central do Brasil, todas instituições oficiais do Estado brasileiro, além do relatório da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. De acordo com Mattar (2008) existem documentos onde há uma riqueza a ser explorada que nem sempre é levada em consideração pelos pesquisadores, fator que não ocorre na pesquisa realizada.

### **4 O MEC e a Capes sob uma análise orçamentária e econômica**

Na seqüência apresenta-se as legislações orçamentárias para a Pós-Graduação, especificamente para o órgão fomentador Capes, inserido no contexto do Ministério da Educação. Complementado as informações, é apresentado também dados do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, bem como dados internacionais que permitam comparar os dados nacionais. Os levantamentos apresentados são dos últimos onze anos, compreendendo o período de 2000 a 2010. Para uma melhor compreensão, cabe informar que no período analisado, houve três gestões no Poder Executivo, sendo os períodos de 2000 a 2003, 2004 a 2006 e 2007 a 2010.

Para o período de 2000 a 2010 foram publicadas três leis que definiram os Planos Plurianuais, sendo de 2000 a 2003, 2004 a 2007 e 2008 a 2011, além de onze leis que definiram as Diretrizes Orçamentárias (uma por ano) e outras onze leis que definiram o Orçamento Anual (uma por ano), na qual são analisadas a seguir considerando os recursos destinados para a Pós-Graduação por meio da Capes. Cada lei é proposta para aprovação pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, sendo que em anos posteriores podem ser modificadas durante a sua execução, necessitando então de nova aprovação. No presente estudo, foram consideradas apenas as leis aprovadas inicialmente, sem as alterações, exceto quando mencionadas.

Analisando os três Planos Plurianuais (PPA), verifica-se que seus conteúdos apresentam planos considerados estratégicos, traçando mega-objetivos, objetivos de governo e objetivos setoriais. Para atingir esses objetivos, são detalhados os programas e seus objetivos específicos, bem como os órgãos responsáveis e as ações a serem praticadas. Estão relacionados no quadro 1 os programas e seus objetivos específicos para a Pós-Graduação, todos tendo o Ministério da Educação como órgão responsável. Convém explicar que este Ministério é responsável pela maior parte das ações e recursos da Pós-Graduação, mas não o único.

<b>Plano Plurianual</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo Específico</b>
2000-2003	Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação	Formar recursos humanos, em nível de pós-graduação, no País e no exterior
2004-2007	Universidade do Século XXI	Reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, nos próximos anos
2008-2011	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	Formar pessoal de alto nível no país e no exterior, com vistas à produção do conhecimento científico, para a solução dos grandes desafios educacionais, econômicos e sociais do Brasil

**Quadro 1 – Programas dos PPA de 2000 a 2011 para a Pós-Graduação.**

Fonte: Elaborado pelo Autor (2010).

O programa e o objetivo específico aprovado no PPA 2004-2007 inicial é o apresentado no quadro 1, sendo que no ano de 2004 o mesmo foi alterado e o programa e objetivo específico para a Pós-Graduação passou a ter a mesma redação do PPA 2008-2011, demonstrando que desde 2004 permanece inalterada o referido objetivo.

Ainda analisando o quadro 1, verifica-se por meio da redação dos objetivos específicos dos PPAs que houve uma evolução na forma em que a Pós-Graduação é tratada no orçamento, pois antes se objetivava formar recursos humanos em nível de Pós-Graduação, e posteriormente almejou-se formar pessoal de alto nível para que se tenha uma produção do conhecimento científico que contribua para os grandes desafios educacionais, econômicos e sociais no país, evidenciando não apenas o que se quer fazer (formar pessoas), mas o que se



espera de resultados dessa formação. O nome do programa também mudou, pois mais recentemente conciliou a Pós-Graduação com a Pesquisa Científica.

Tratando das leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foram onze as aprovadas para o período de 2000 a 2010, e analisando o conteúdo, é verificável que as mesmas orientam a elaboração das leis Orçamentárias Anuais (LOA), tendo essa afirmação reforçada na LDO aprovada em 2009, que *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências*. As LDOs detalham os programas existentes no PPA ao qual pertencem, demonstrando um alinhamento com as estratégias deste, e portanto, apresentam diretrizes que contemplam os programas e objetivos para a Pós-Graduação mencionadas nos PPAs.

As leis Orçamentárias Anuais também são em quantidade de onze para o período analisado, apresentando os mesmos programas e objetivos citados nas LDOS, no entanto com o detalhamento dos recursos, das fontes de financiamento e dos órgãos executores, além de outras informações técnicas que auxiliam sua operacionalização. Convém esclarecer que o órgão responsável pelo programa estabelecido no PPA nem sempre é o mesmo que o órgão executor dos recursos na LOA, portanto, o Ministério da Educação (órgão responsável pelo programa que trata da Pós-Graduação) delega a maior parte dos recursos da Pós-Graduação à Capes (órgão executor).

Nos quadros seguintes são apresentados a evolução dos recursos destinados à Pós-Graduação por meio da Capes, sendo conveniente informar também os recursos destinados ao MEC, para que se possa realizar uma comparação. É apresentado, portanto no quadro 2 a evolução dos recursos destinados pelas leis orçamentárias ao MEC.

Ano	Recursos (em bilhões de reais)*	Evolução em %**	
		Anual	No período
2000	12,638	-	302,77
2001	16,164	27,90	
2002	17,421	7,78	
2003	18,037	3,54	
2004	17,303	-4,07	
2005	21,023	21,50	
2006	21,671	3,08	
2007	27,580	27,27	
2008	31,714	14,99	
2009	40,525	27,78	
2010	50,904	25,61	

**Quadro 2 – Evolução do orçamento do MEC no período de 2000 a 2010.**

Fonte: Elaborado pelo Autor (2010), de acordo com as LOAs.

Notas: \*Valores arredondados por aproximação. \*\*Variação considerando valores reais, não arredondados.

Pelos valores apresentados no quadro 2 é possível verificar que houve significativo aumento dos recursos destinados ao Ministério da Educação no período de 2000 a 2010, em 302,77%. Analisando os valores reais, nos últimos quatro anos, de 2007 a 2010, os recursos destinados ao MEC aumentaram 134,89% em relação a 2006, enquanto que nos primeiros sete anos, de 2000 a 2006, esse aumento não passou de 71,47%, tendo o ano de 2000 como referência, havendo inclusive corte de recursos no ano de 2004.

O baixo crescimento verificado no período de 2002 a 2004 e no ano de 2006, se comparado aos outros períodos, pode ter origens em diversos fatores, desde decisões políticas

governamentais para a área da educação bem como pressões do mercado, como em 2004 em qual houve corte de recursos em um período em que a economia mundial passava por uma crise.

No quadro 3 está relacionado a evolução dos recursos destinados pelas leis orçamentárias para a Capes no período analisado, salientando que esses recursos fazem parte dos recursos do MEC apresentados no quadro 2.

Ano	Recursos (em milhões de reais)*	Evolução em %**	
		Anual	No período
2000	450,365	-	491,36
2001	467,128	3,72	
2002	475,063	1,70	
2003	520,002	9,46	
2004	520,275	0,05	
2005	676,773	30,08	
2006	725,631	7,22	
2007	789,937	8,86	
2008	1.254,700	58,84	
2009	1.432,247	14,15	
2010	2.663,298	85,95	

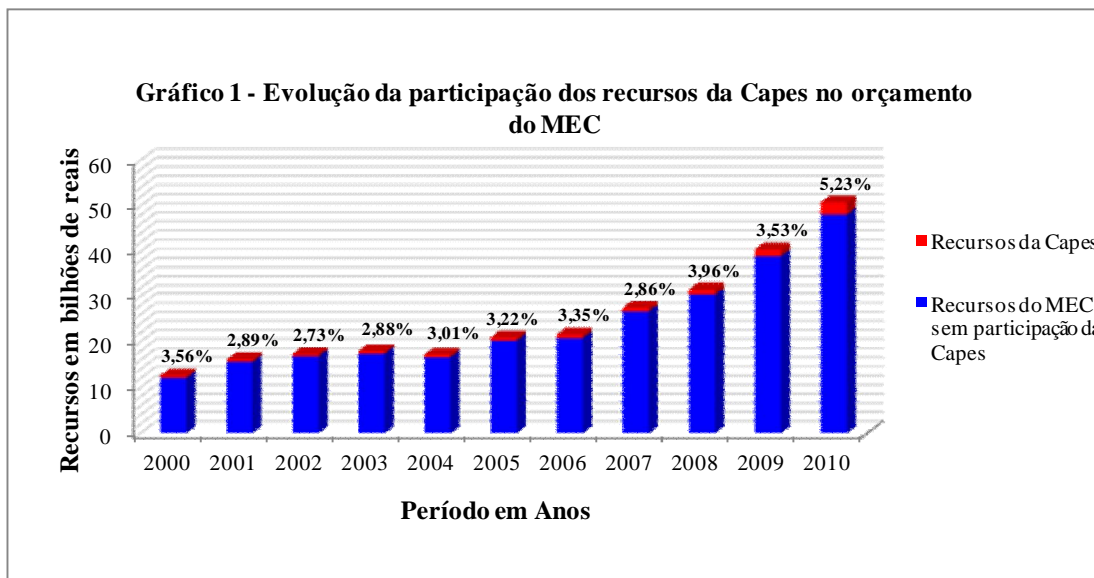
**Quadro 3 – Evolução do orçamento da Capes no período de 2000 a 2010.**

Fonte: Elaborado pelo Autor (2010), conforme LOAs.

Notas: \*Valores arredondados por aproximação. \*\*Variação considerando valores reais, não arredondados.

Verifica-se nos valores apresentados no quadro 3 que houve aumentos significativos nos recursos destinados pelas leis orçamentárias à Capes no período de 2000 a 2010, em 491,36%, sendo que nos anos de 2005, 2008 e 2010 esses aumentos foram mais expressivos, principalmente em 2010, com variação anual de 85,95%. Excetuando os anos de 2005, 2008, 2009 e 2010, os demais apresentaram crescimento abaixo de 10%, e em alguns momentos chegando a quase zero, como em 2004. Nota-se que as leis orçamentárias nos últimos três anos indicam crescimento dos investimentos destinados à Pós-Graduação, podendo ser um indicativo de que as políticas governamentais nesses períodos sejam de investimentos para a área.

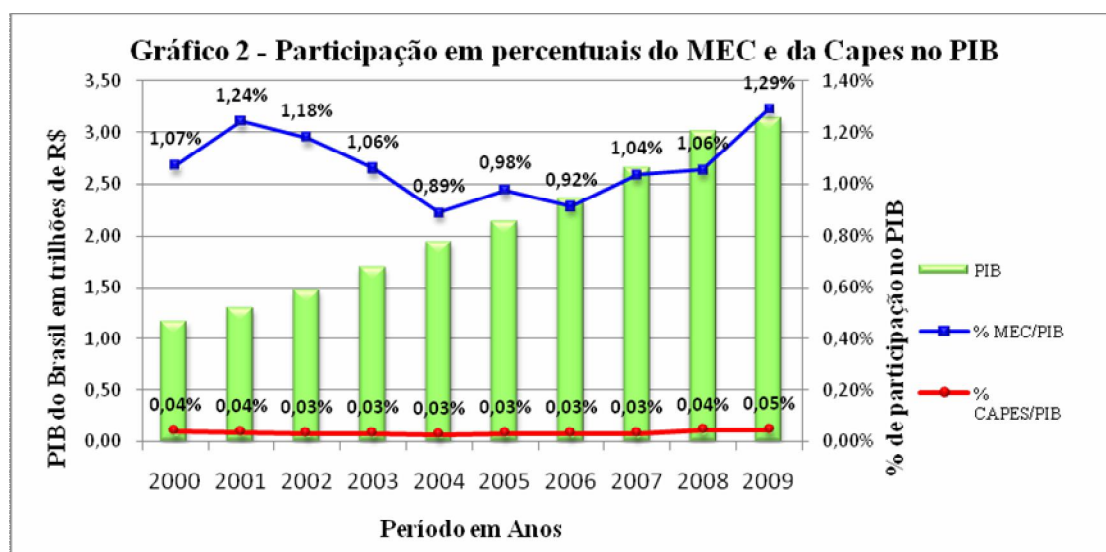
No gráfico 1 os dados dos recursos orçamentários do MEC e da Capes são confrontados, permitindo análises complementares.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2010).

Analisando os dados apresentados no gráfico 1 percebe-se que os recursos do MEC obtiveram uma ascendência no período, sendo mais acentuada nos anos de 2007 a 2010, se comparados com períodos anteriores. Entretanto a participação dos recursos da Capes no orçamento do Ministério não obteve um aumento significativo, oscilando entre 2,73% a 5,23%, uma diferença de 2,50% na participação, evidenciando que na grande área educação, a Pós-Graduação manteve sua participação no orçamento com pequena variação percentual.

Com o intuito de permitir análises da participação dos recursos para a educação e a Pós-Graduação no Produto Interno Bruto (PIB) do país, é apresentado gráfico 2, com dados de 2000 a 2009.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2010). Dados do PIB: valores correntes – BACEN, 2010.

Verifica-se no gráfico 2 que o PIB, um dos principais indicadores econômicos do país, aumentou consideravelmente em termo de valores correntes, possuindo um crescimento ascendente em todos os anos. No entanto a participação dos recursos do MEC nesse montante oscilou consideravelmente, apresentando quedas entre 2001 e 2004, onde obteve sua menor

participação, em 0,89%, mas crescendo nos anos seguintes. Houve pouca variação no período se considerar o ano de 2001 (1,24%) e 2009 (1,29%), com ligeiro aumento de 0,05% de participação no PIB. A Capes, representando a Pós-Graduação, esteve praticamente estagnada em todo o período, oscilando 0,02%.

Com os quadros e gráficos apresentados, foi possível analisar a evolução dos recursos orçamentários para a educação no Brasil apontando a participação da Pós-Graduação no processo, bem como contextualizar esses dados com a situação econômica do país no período de 2000 a 2009.

#### 4.1 A Pós-Graduação no Brasil e no Mundo

A educação é um fator de caráter estratégico para o desenvolvimento de um país, exercendo grande influência na formação de recursos humanos qualificados que fortalecem o potencial científico-tecnológico. No Brasil é a Pós-Graduação o principal nível educacional que forma esses profissionais, bem como a que mais contribui para a pesquisa, sendo a Capes a principal fomentadora nesse processo.

Considerando essas afirmações, e os dados apresentados anteriormente, é possível realizar um comparativo sobre as despesas despendidas pelo Brasil e outros países para área em questão. A OECD publicou em 2009 um relatório com informações de despesas em educação em diversos países no ano de 2006. Dessa forma, é apresentado a seguir o quadro 4.

Países	% do PIB
Finlândia	0,65
Austrália	0,51
França	0,40
Média OECD	0,38
Portugal	0,31
Estados Unidos	0,28
México	0,19
República Eslovaca	0,12
Brasil	0,02

**Quadro 4 – Percentagem da participação do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento em Ensino de Nível Superior em 2006.**

Fonte: OECD (2009, p. 270).

Confrontando a informação do quadro 4 (pesquisa e desenvolvimento) com o gráfico 2 (Capes) no ano de 2006, houve uma diferença de 0,01% nos cálculos, podendo ser acarretada pelo uso de metodologias diferentes, no entanto a diferença é mínima.

Verifica-se pelos dados apresentados no quadro 4 que a participação do PIB em pesquisa e desenvolvimento no Brasil é a menor nos países indicados e abaixo da média OECD. Nota-se que mesmo considerando a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil permanece em último lugar quando comparado ao México. Bem como os dados apresentados até 2009 no gráfico 2 permitem afirmar que essa distância ainda permanece.

## 5 Conclusões

O orçamento público federal apresentado por meio dos orçamentos do MEC e da Capes materializa o que foi abordado na teoria, sendo um plano financeiro detalhado dos recursos públicos e apresentando quantitativamente os montantes a serem destinados por programa, que nada mais é que os objetivos de Governo.

Verifica-se que as redações apresentadas pelos três Planos Plurianuais do quadro 1 permitem afirmar que ao longo dos anos houve uma complexibilização na forma em que a Pós-Graduação é tratada pelo Governo, pois se antes planejava apenas formar recursos humanos, atualmente planeja-se que essa formação traga solução para os grandes desafios nacionais, conciliando a Pós-Graduação com a Pesquisa Científica.

A análise do orçamento da Capes no quadro 3 reflete essa nova forma de tratamento, ao apontar que os recursos desse órgão aumentaram um pouco menos que 500% no período dos onze anos analisados, enquanto que os recursos do MEC aumentaram na ordem de 300%, conforme o quadro 2. Uma analogia dos dois orçamentos apresentados no gráfico 1 permite inferir que apesar do crescente aumento dos recursos destinados à Capes, a participação desses recursos no orçamento do MEC variou com pouco significância, com crescimento na ordem de 2,5% no mesmo período, representando no ano de 2010 uma fatia de apenas 5,23%.

Em ambos os casos, verificou-se que o ano de 2004 foi um período de baixo crescimento orçamentário para a Capes e corte de recursos para o MEC, decorrência da difícil situação econômica que o país vivia na época. Esse dado é um demonstrativo de como o ambiente econômico pode afetar os investimentos na área pública, evidenciando que apenas vontade política não é suficiente para o sucesso de uma área social, mas sim toda uma conjuntura de fatores.

Os orçamentos do MEC e da Capes, quando analisados quanto às suas participações no Produto Interno Bruto do país, conforme dados apresentados no gráfico 2, apresentaram pouca oscilação de crescimento, sendo a participação mais baixa do MEC e da Capes em 0,89% e 0,03% respectivamente, enquanto que a mais alta foi de 1,29% e 0,05% respectivamente. Ao comparar esses dados com os apresentados no quadro 4, verifica-se que o Brasil está abaixo da média mundial em investimentos na área de pesquisa e desenvolvimento em ensino de nível superior, em que a Pós-Graduação se insere, estando atrás de países como o México e a República Eslovaca.

Com base no exposto, conclui-se que nos últimos dez anos houve aumentos significativos dos recursos destinados à Pós-Graduação por meio da Capes, no entanto a participação desses aumentos nos orçamentos do MEC e do Produto Interno Bruto brasileiro apresentaram poucas variações quando analisados em percentuais, e que quando comparados internacionalmente, demonstram que o Brasil é um dos países que menos investe na área.

Ressalta-se que se os aumentos verificados nos últimos três anos para a Pós-Graduação manterem a mesma proporção nas próximas décadas, essas diferenças serão amenizadas, tornando o Brasil um dos países que mais investem em pesquisa, fortalecendo seu potencial científico-tecnológico e favorecendo o desenvolvimento e a modernização da União. Decisões governamentais favoráveis para a área analisada é uma variável decisiva nesse processo, mas não a única, dependendo também de outras conjunturas sociais, econômicas e até culturais.

## REFERÊNCIAS

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BACEN, Banco Central do Brasil. Indicadores econômicos: **Produto Interno Bruto**. 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em: 15 maio 2010.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem sucedida. In: BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon. **Os Desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005

BRAGA, Roberto. **Fundamentos e técnicas de administração financeira**. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Leis de diretrizes orçamentárias período 2000 a 2010. **LDOs 2000-2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/Legassunto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/Legassunto.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Anexo VI. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010 – **LOA 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/Anexo/anl12214-10-1aVI.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/Anexo/anl12214-10-1aVI.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009 – **LOA 2009**. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/VOL\\_V.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/VOL_V.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011 – **PPA 2008/2011**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/PPA%202008-2011/redfinal/AutografoAnexoI\\_Votado.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/PPA%202008-2011/redfinal/AutografoAnexoI_Votado.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.647, de 24 de março de 2008. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008 – **LOA 2008**. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2008/VOLUME\\_V.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2008/VOLUME_V.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007 – **LOA 2007**. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2007/orcam2007/V5.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.306, de 16 de maio de 2006. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006 – **LOA 2006**. Disponível em:  
<<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/arquivos/orcam2006/V5.pdf>>. Acesso em:  
12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005 – **LOA 2005**. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red\\_Final/vol5/26000.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red_Final/vol5/26000.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007 – **PPA 2004/2007 (versão atualizada)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm)>. Acesso em:  
12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007 – **PPA 2004/2007 (primeira versão)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/anexos/lei10933-04/10933Anexo\\_II.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/anexos/lei10933-04/10933Anexo_II.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Anexo II. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004 – **LOA 2004**. Disponível em:  
<[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/arquivos/lei\\_10837\\_160104\\_anexo2.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/arquivos/lei_10837_160104_anexo2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004 – **LOA 2004**. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2004/Autografo/VERSÃO%20FINAL/VOLUME5.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.640, de 14 de janeiro de 2003. Anexo III. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003 – **LOA 2003**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/Anexos/anexo10640-03.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/Anexos/anexo10640-03.pdf)>. Acesso em:  
12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.407, de 10 de janeiro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002 - **LOA 2002**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10407.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10407.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 10.171, de 05 de janeiro de 2001. Anexo I. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001 – **LOA 2001**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/anexos/ANL10171-V-01.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/anexos/ANL10171-V-01.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003 – **PPA 2000/2003**. Disponível em:  
<[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/arquivo/Outros/PrincipaisNormasOrcamentarias/300-Leis%20Orçamentárias/430-Plano%20Plurianual/410-2000-2003/440-anexo%20-%20Programas%20Finalísticos%20-%20PPA%202000-2003.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/PrincipaisNormasOrcamentarias/300-Leis%20Orçamentárias/430-Plano%20Plurianual/410-2000-2003/440-anexo%20-%20Programas%20Finalísticos%20-%20PPA%202000-2003.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. , 9.969, de 11 de maio de 2000. Anexo V. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2000 – **LOA 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1998-2000/anexo/ANL9969-V-00.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1998-2000/anexo/ANL9969-V-00.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPG 2005-2010**. Brasília: Capes, 2004. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG\\_2005\\_2010.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG_2005_2010.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2010.

BREALEY, Richard A.; MARCUS, Alan J.; MYERS, Stewart C. **Fundamentos da administração financeira**. 3. ed. Rio de Janeiro: McGraw-Hill Irwin, 2002.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da Ciência e Iniciação à Pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MARTINS, Carlos Benedito. **Balço: o papel da CAPES na formação do sistema nacional de pós-graduação**. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV. Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira e Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC; Brasília, DF.: CAPES, 2003. p. 294-309.

MATTAR, João. **Metodologia Científica na Era da Informática**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEC. Ministério da Educação. **O MEC: História**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=171](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171)>. Acesso em: 03 abr. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2009.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico do orçamento: MTO 2010**. 5. ed. Brasília: Secretaria do Orçamento Federal, 2010. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF5\\_2.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF5_2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2010.

PERES, Lázaro Borges. **Contabilidade pública: ensaios de contabilidade orçamentária**. Florianópolis: CRC/SC, 1997.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Education at a Glance 2009 – OECD Indicators**. OECD, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

ROMÊO, José Raymundo Martins; ROMÊO, Christiane Itabaiana Martins; JORGE, Vladimir Lombardo. **Estudos de Pós-Graduação no Brasil**. IES/2004/ED/PI/19, 2004.



Disponível em: < <http://www.ccpq.puc-rio.br/nucleodememoria/textos finais/romeo2004.pdf>>.  
Acesso em: 01 abr. 2010.

ROSS, Stephen A; WESTERFIELD, Randolph; JAFFE, Jeffrey F. **Administração financeira: corporate finance**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

SANVICENTE, Antônio Zoratto. **Administração financeira**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.