

# A inserção da Capes na política desenvolvimentista brasileira\*

## *The Insertion of Capes in Brazilian Developmentalist Policy*

Kalila Luize Balen Winkler e Pedro Cezar Dutra Fonseca\*\*

**Resumo:** Este trabalho examina o papel desempenhado pela Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Especializado de Nível Superior (Capes) para o desenvolvimento nacional a partir da articulação do conceito de Estado Desenvolvimentista e da relevância das políticas de ciência e tecnologia. Para isso, serão analisados o contexto e o processo de sua criação, bem como a sua atuação durante as décadas de 1950 a 1970, avaliando a sua inserção nas políticas desenvolvimentistas nacionais. Constatou-se que as atribuições da Capes se alteraram no decorrer do período. Em um primeiro momento, as políticas executadas se direcionaram para o fomento individual e aperfeiçoamento de pessoal especializado. A partir da década de 1970, teve seu papel fortalecido na política de desenvolvimento nacional passando a coordenar e financiar instituições de ensino e pesquisa.

**Palavras-chave:** Estado Desenvolvimentista. Desenvolvimento Econômico. Política Científica e Tecnológica. Economia Brasileira. Capes.

**Abstract:** This study aims to examine the role played by the National Campaign for the Improvement of Higher Level Specialized Staff (Capes) for national development from the articulation of the concept of the Developmental State and the relevance of science and technology policies. For this, the context and process of its creation will be analyzed, as well as its performance during the 1950s to 1970s, evaluating its insertion in national development policies. It was found that Capes' attributions changed during

\* Submissão: 28/12/2023 | Aprovação: 27/08/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v27i2.960

\*\* Respectivamente: (1) Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil | ORCID: 0009-0005-8851-9732 | E-mail: kalila\_luize@hotmail.com | (2) Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil | ORCID: 0000-0002-3814-9578 | E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br



the period. At first, the policies implemented were aimed at individual development and staff improvement. From the 1970s onwards its role has been strengthened in national development policy, becoming responsible for coordinating and financing teaching and research institutions.

**Keywords:** Developmental State. Economic Development. Science and Technology Policy. Brazilian Economy. Capes.

**JEL:** N36. O21. O38.

## Introdução

A nova forma de Estado estruturada no Brasil, a partir da década de 1930, possuía um sentido próprio, condicionado pela hierarquização dos interesses das forças políticas e pela afirmação, ao longo da década, de um projeto de desenvolvimento voltado à transformação na estrutura econômica e social do país, com o propósito de alterar a dinâmica da economia brasileira, deslocando-a para o setor industrial. A industrialização passou a ser enfatizada no projeto desse novo Estado, sendo incorporada à sua ideologia como instrumento necessário para o desenvolvimento da nação por meio do estímulo ao crescimento da produção, da produtividade e da difusão do progresso tecnológico (Draibe, 2004; Fonseca, 2015). Dessa forma, o período entre as décadas de 1930 e 1970 pode ser chamado de desenvolvimentista devido às características assumidas pelo Estado brasileiro, uma vez que atuou deliberadamente para viabilizar a mudança estrutural favorecendo o setor industrial, almejando o desenvolvimento socioeconômico (Evans, 1996; Chang, 1999; Fonseca, 2015).

Deter o conhecimento do processo de criação e de produção das tecnologias avançadas, com vistas a maior autonomia, mostra-se alternativa para amenizar os problemas nas contas externas, além de melhorar a forma de utilização dos recursos produtivos existentes e controlar os recursos naturais estratégicos (Rattner, 1973). O ambiente institucional brasileiro voltado ao desenvolvimento científico e tecnológico ainda era incipiente e em grande parte vinculado às áreas biológica e agrária. Pode-se atribuir o predomínio desses campos de estudo às necessidades até então mais urgentes de combate a endemias e de conhecimento sobre a adaptação de culturas a diferentes climas e solos, dada a importância do setor primário para a economia nacional. No entanto, a partir da década de 1930, novas instituições foram criadas ou remodeladas a fim de expandir a realização de pesquisas para outras áreas. Esse processo intensificou-se no pós-guerra com a repercussão das novas tecnologias desenvolvidas e dos seus potenciais de aplicação médica e industrial e do maior prestígio dos cientistas (Motoyama, 2004).

A criação de instituições direcionadas ao fomento da atividade de ciência e tecnologia, assim como de formação de recursos humanos para a sua realização, ganhou proeminência com a estruturação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento

mento de Pessoal de Nível Superior (Capes),<sup>1</sup> em 1951, por meio da articulação de distintos segmentos e atores da sociedade (Motoyama, 2004).

O objetivo deste artigo é compreender o papel desempenhado pela Capes visando contribuir com o desenvolvimento nacional e o seu modo de inserção na política desenvolvimentista tendo em vista o contexto político, econômico e social do qual fazia parte e o modo como se articulou e se integrou ao ambiente institucional. Assim, busca-se elucidar de que forma essa instituição voltada à capacitação técnica e à pesquisa científica e tecnológica foi concebida e incorporada na política desenvolvimentista brasileira, por sua atuação, para a continuidade e expansão desse processo. A pesquisa contou como fonte primária os boletins informativos emitidos pela Capes, além de outros documentos publicados pela instituição

Este trabalho está dividido em quatro seções, sendo a primeira correspondente à introdução e a última, às considerações finais. Na segunda seção, discorre-se sobre o desenvolvimento teórico dos principais conceitos acerca do desenvolvimentismo e do Estado Desenvolvimentista, destacando a relevância da política de ciência e tecnologia dentro do âmbito da política industrial. Já a terceira seção trata do contexto, dos motivos e dos atores e grupos sociais que influenciaram e atuaram para a implementação da Capes, assim como a sua atuação entre as décadas de 1950 e 1970.

## **1. O conceito de Estado Desenvolvimentista e o papel da política de ciência e tecnologia para o desenvolvimento**

O termo “Estado Desenvolvimentista” foi utilizado por Johnson (1982) ao analisar o processo de desenvolvimento japonês no pós-guerra para designar aquele Estado cuja intervenção na economia ocorreu de modo sistêmico em favor do setor industrial, bem como o arranjo institucional que resultou no desenvolvimento econômico do país. Embora tenha sido utilizado para descrever experiências históricas, não implica que o uso do conceito esteja restrito temporal e geograficamente (Evans,

---

<sup>1</sup> Para se referir à Capes, em razão da estruturação e denominação institucional, também serão utilizados os termos “Campanha”, para o período que compreende a sua criação até o Decreto nº 53.932, de 1964, e “Coordenação”, para o período posterior.

1996; Cunha, 2015). Análises posteriores buscaram ressaltar as características comuns dessas experiências históricas, consideradas como Estado Desenvolvimentista, com o objetivo de delimitar o conceito (Evans, 1996; Chang, 1999; Woo-Cumings, 1999; Amsden, 2009).

Chang (1999, p. 192) define o Estado Desenvolvimentista como aquele que

[...] takes the goals of long-term growth and structural change seriously, ‘politically’ manages the economy to ease the conflicts inevitable during the process of such change (but with a firm eye on the long-term goals), and engages in institutional adaptation and innovation to achieve those goals.

A atribuição do papel ativo e intervencionista estatal decorreria da necessidade de atuação nos mercados com o fim de corrigir as falhas inerentes ao seu funcionamento, bem como a conciliação dos distintos interesses existentes em uma sociedade, uma vez que determinados grupos de interesses poderiam barrar ou estimular mudanças estruturais (Chang, 1999).

Se o Estado Desenvolvimentista pode ser considerado uma alternativa ao reduzido papel do Estado proposto pela ortodoxia econômica, também se apresenta como contraposição ao Estado como planejador central (Johnson, 1982; Woo-Cumings, 1999; Cunha, 2015). Isso porque concilia a orientação estatal com a propriedade privada, estando inserido no sistema capitalista (Woo-Cumings, 1999). Entretanto, para que o Estado Desenvolvimentista consiga lograr êxito no intuito de alterar a estrutura econômica, não bastaria o reconhecimento da necessidade de intervenção, mas de capacidade de atuação, associada às suas estruturas internas e ao modo de interação com a sociedade (Biancarelli; Fillipin, 2017). Nesse sentido, para Johnson (1982), o elo fundamental que possibilitou o sucesso do Estado Desenvolvimentista japonês foi a existência de um aparato burocrático interno responsável por formular e executar tanto os objetivos vinculados à estratégia nacional quanto os interesses do setor privado por meio de consultas e cooperação. O conceito de “autonomia enraizada” (*embedded autonomy*) desenvolvido por Evans (1996) corresponderia à autonomia do Estado, dada pela incorporação de uma

burocracia weberiana – cujos integrantes estariam isolados, focados apenas nas suas atribuições e nas contribuições para alcançar os objetivos do ambiente institucional –, a qual deveria priorizar os interesses coletivos da nação, e encontrar-se-ia enraizada (ou inserida) nas relações sociais.

Considerando o modo como os distintos interesses – privados e públicos, individuais e coletivos – interrelacionam-se e influenciam as políticas a serem adotadas, Chang (1994; 1999) aponta algumas funções essenciais a serem exercidas pelo Estado. Sua primeira atribuição é a de atuar como um coordenador central, justificada pela incapacidade de articulação entre os agentes privados em favor de alternativas adequadas ao desenvolvimento, diante da liberdade para buscar seus interesses próprios. O Estado deveria coordenar o sistema econômico por meio de políticas voltadas ao fomento e ao direcionamento de áreas estratégicas, considerando a existência de complementaridades entre os investimentos.

O Estado Desenvolvimentista deve, também, prover uma “visão de futuro” comprometida com o processo de mudança. Não apenas apresentá-la à sociedade, mas construir meios para possibilitar a compatibilização dos diversos interesses existentes e criar um certo consenso em torno do conjunto de escolhas estrategicamente definido. Nesse sentido, precisa coordenar os fatores produtivos sob a compreensão dos fatores subutilizados. Para tanto, o Estado necessita possuir uma dimensão empresarial, de modo a propiciar um ambiente e as condições necessárias para esse processo de mudança (Chang, 1994; 1999).

Outra função estatal fundamental é a de assegurar um arranjo institucional adequado de modo a conciliar a garantia dos direitos individuais e de propriedade com o seu objetivo de longo prazo (Chang, 1994; 1999). Como depende da interação mútua entre os diversos agentes e instituições existentes, o arranjo institucional adequado varia entre os países, sendo necessário estruturar o Estado Desenvolvimentista com diferentes modelos organizacionais de acordo com suas restrições de políticas econômicas e ideológicas, ou seja, respeitando as características locais (Chang, 2010; Biancarelli; Fillipin, 2017). O processo de originar e transformar instituições é permeado de incertezas intrínsecas à sua evolução.<sup>2</sup> A interação

---

<sup>2</sup> A percepção de instituições de Chang (1994; 1999; 2010) e Chang e Evans (2000) considera que estas não seriam simplesmente restrições aos comportamentos humanos pré-moldados e imutáveis, mas que elas também os moldariam. Ou seja, argumentam que as instituições e os indivíduos se-

entre a atuação estatal e as estruturas sociais tende a criar tensões no processo. O Estado deve atuar na mediação dos potenciais conflitos, uma vez que o processo de desenvolvimento ocorre de modo desequilibrado e altera a estrutura produtiva e social (Chang, 1999). As transformações e o modo como os conflitos são geridos pelo Estado no decorrer do tempo explicam as diferentes trajetórias entre os países. Atribui-se um caráter de *path dependency* ao desenvolvimento, tornando o processo histórico um fator crucial para o entendimento de como ocorrem as mudanças socioeconômicas (Chang; Evans, 2000, Chang, 2010).

Para formular uma definição sobre quais são os atributos integrantes do conceito de desenvolvimentismo, Fonseca (2015) analisa o uso do termo por autores reconhecidos e as experiências históricas caracterizadas como desenvolvimentistas. Destaca três atributos-chave: intervenção estatal; intencionalidade, observada por meio da existência de um projeto e/ou estratégia nacional percebida pela elaboração e execução de políticas fins e de políticas institucionais;<sup>3</sup> e a ênfase na industrialização. O conceito de desenvolvimentismo pode ser sintetizado como:

[...] a política econômica formulada e/ou executada, *de forma deliberada*, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (Fonseca, 2015, p. 51, grifos nossos)

Wade (1990) propõe um conjunto de medidas a que os Estados Desenvolvimentistas podem recorrer em prol da industrialização, dentre as quais ressalta-se a adoção de políticas econômicas voltadas ao estímulo

---

riam mutuamente dependentes e constituídos. Assim, as instituições poderiam restringir, permitir e constituir (Chang; Evans, 2000). O processo de criação e/ou alteração nas instituições – sua evolução – seria não previsível, não teleológico.

<sup>3</sup> Observar a intencionalidade na formulação de políticas necessita ir além da análise de políticas tradicionais de cunho cambial, fiscal e monetário – políticas meio –, pois estas possuiriam “uma lógica própria inerente à política de estabilização” (Fonseca, 2003, p. 139) e nem sempre seria possível evidenciar as intenções dos seus formuladores. A análise destas deve ser realizada em conjunto com as políticas fins – aquelas com finalidades específicas, como as políticas setoriais – e as políticas que criam, alteram ou extinguem instituições – políticas institucionais.

dos investimentos industriais e à inovação. Embora um amplo conjunto de medidas seja necessário, é enfatizado o papel das inovações, em virtude da baixa tendência de realização de investimentos de longo prazo em economias não desenvolvidas, dado o maior risco e a incerteza. Por consequência, os recursos financeiros devem ser direcionados para os investimentos tecnológicos com o intuito de estimular e/ou manter a competitividade externa e por causa dos efeitos positivos decorrentes dessa estratégia, como suscitar o aprendizado, as economias de escala e os efeitos de transbordamento.

Segundo Wade (1990), o Estado Desenvolvimentista deve atuar de modo a alocar e/ou direcionar os recursos e fatores produtivos a fim de estimular o setor industrial, sobretudo nas áreas com maiores possibilidades de dinamismo econômico, tornando-as competitivas internacionalmente. Assim, “successful industries are not picked, they are made. Comparative advantage does not evolve naturally, instead comparative advantage is created” (Grabowsky, 1994, p. 414). Fajnzylber (1983) resalta o papel central desempenhado pelo setor dos bens de capital e intermediário nas economias avançadas devido à rapidez do aumento da produtividade do setor e capacidade de geração de emprego. Assim, os países que desejariam realizar o *catching up* e inserir-se no bloco das nações desenvolvidas deveriam ser capazes de endogeneizar o processo tecnológico, enfatizando os setores mais dinâmicos. No entanto, conforme Chang (2008), considerar o caráter dinâmico da eficiência alocativa compreende a percepção de que não necessariamente os setores produtivos com maior dinamismo tecnológico e elasticidade-renda são os mesmos ao longo do tempo.

Com o intuito de permitir a ocorrência do fortalecimento tecnológico, outra característica seria relevante nesse processo: o aprendizado (Fajnzylber, 1983). Lundvall (2010) salienta que este corresponderia ao fator primordial do conhecimento, o qual influencia o processo de geração e difusão tecnológica, decorrente da interação entre os agentes, sendo assim um processo socialmente enraizado e cuja análise deveria considerar o contexto institucional e social em que estivesse inserido.

Amsden (2009) destaca a relevância do conhecimento para o processo de desenvolvimento econômico, porque possui um grau de exclusividade e especificidade conforme cada empresa, que tendem a manter a exclusi-



vidade na medida do possível visando à obtenção de ganhos monetários e competitivos. Não é, portanto, de acesso universal e gratuito. Mesmo sendo possível a absorção por outras empresas, há o componente tácito, tornando sua difusão incompleta. Nesse sentido, a transferência de tecnologia por si só não resulta na assimilação de todo o conhecimento e competências necessárias para a sua reprodução, sendo preciso investimentos posteriores a fim de modificá-las e adaptá-las para desenvolver tecnologia própria. Diante disso, há a necessidade de o Estado intervir e estimular o desenvolvimento do conhecimento em âmbito nacional, vinculado tanto ao processo inovativo e à ciência e tecnologia quanto ao modo em que ocorre a sua difusão e utilização na economia do país (Edquist, 2001).

Nos países em desenvolvimento, o estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico apresenta outros benefícios, como a possibilidade de reduzir importações de determinados bens e insumos produtivos e de desenvolver a pesquisa e aprimorar a formação de recursos humanos internamente (Albuquerque, 2001). Erber (1977; 1981) destaca outros motivos para que o Estado visasse incentivar o processo inovativo endógeno, como buscar a alocação dos recursos existentes de forma mais adequada à estratégia nacional; controlar os recursos naturais; mediar os conflitos decorrentes da implementação dessas políticas, dada a diferenciação de incidências dos custos e benefícios entre os agentes econômicos; e uma maior disponibilidade de divisas em relação ao caso de dependência tecnológica internacional. Para Rattner (1973), a adoção passiva das tecnologias externas, sem que estas sejam em alguma medida adaptadas à realidade interna, gera efeitos negativos no balanço de pagamentos, na estrutura ocupacional e na taxa de crescimento da economia a médio e longo prazo justamente porque sua produção vincula-se a equipamentos e técnicas relativamente obsoletos e possivelmente desvinculados dos recursos internos abundantes.

Dessa forma, a execução de políticas voltadas a ampliação e aperfeiçoamento do conhecimento existente na sociedade surge como um aspecto fundamental para o desenvolvimento industrial e tecnológico. Ademais, por se tratar de um processo cumulativo e dinâmico, a expansão do conhecimento desencadeia novas funções e interações entre ciência e tecnologia, contribuindo com o desenvolvimento nacional.

## 2. A atuação da Capes no período do Estado Desenvolvimentista Brasileiro

Durante o período da Segunda Guerra e, principalmente, nos anos de pós-guerra, houve maior ativismo político por parte dos cientistas em escala global devido ao seu papel no desenvolvimento da tecnologia bélica e de sua participação nos projetos das bombas nucleares. Nesse contexto, o grupo brasileiro – que no decorrer da Segunda Guerra Mundial aproximou-se do Estado por meio dos esforços militares e da campanha eleitoral nacionalista de Vargas, estruturou novas instituições dedicadas à pesquisa e sua divulgação, como o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), – assumiu uma posição em prol da articulação da pesquisa com o desenvolvimento econômico, incorporando-se na política estatal (Córdova; Gusso; Luna, 1986; Motoyama, 2004). A atuação do Estado brasileiro, que já vinha promovendo a industrialização desde 1930 (Fonseca, 2003) passa a ser cada vez mais de forma sistêmica, em consonância com o conceito de Estado Desenvolvimentista utilizado por Johnson (1982).

A criação da Capes reflete tal caracterização, pois se trata de um arranjo institucional (Johnson, 1982) deliberadamente criado pelo grupo dirigente cujo objetivo era aproximar a educação e a economia, de forma a racionalizar a utilização dos recursos (Rattner, 1973), visando superar o entrave ao desenvolvimento decorrente da escassez de pessoal qualificado. A concepção de um órgão de Estado voltado a suprir tal deficiência era considerada como necessária e os grupos que se empenharam na criação da Capes refletem essa percepção. Bittencourt (2011) divide em três os grupos que participaram efetivamente para a criação e estruturação da Capes: (a) os cientistas vinculados ao Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), associados, principalmente, aos militares brasileiros e americanos – priorizando áreas consideradas estratégicas militarmente voltadas à soberania nacional, como a tecnologia nuclear – mas também aos empresários paulistas, buscando a modernização industrial e a formação de pessoal; (b) os acadêmicos, grupo ao qual pertenciam grande parte dos cientistas das áreas médicas e biológicas, apoiados pela Fundação Rockefeller, com interesse no desenvolvimento da ciência de ponta em suas áreas; e (c) os acadêmicos e educadores da USP e SBPC, representados

pelo professor Anísio Teixeira e voltados à qualificação do ensino e formação do pessoal de ensino superior e para pesquisa.

Apesar das divergências entre os grupos, havia um relativo consenso quanto à necessidade de mudança na atuação do governo federal no ensino e na pesquisa. A criação da Capes ajuda revelar o importante papel da Assessoria Econômica da Presidência da República (AEPR), engendrada por Vargas no início de seu segundo governo, pois ela assumiu que tal decisão era estratégica, demonstrando uma visão de futuro comprometida com o processo de mudança, indo ao encontro da caracterização proposta por Chang (1994; 1999), vinculando-se a um projeto maior, o assim chamado Nacional-Desenvolvimentismo de Vargas:

[...] a ideia da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) foi implantada pela Assessoria, visando corrigir as fragilidades e a pobreza dos quadros técnicos científicos existentes no governo federal, que, segundo o coordenador da Assessoria de Vargas, representava séria limitação à expansão econômica do país. (Almeida, 1986, p. 145 *apud* Lima, 2013, p. 212)

Para a execução da Campanha, foi convidado para assumir o cargo de Secretário Geral da Capes e a direção do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão ao qual a Capes era subordinada, Anísio Teixeira, pelo seu bom trânsito entre políticos brasileiros tradicionais e em organizações internacionais. Buscava-se, assim, uma conciliação entre os distintos interesses empresariais, da burocracia estatal e internacional, de cientistas e educadores (Bittecourt, 2011).

A estruturação da Capes pelo Decreto nº 29.741, de 1951, demonstra o favorecimento dos pontos defendidos pela vertente de Anísio Teixeira de voltar-se ao aperfeiçoamento do quadro de pessoal com ensino superior, harmonizando interesses ao enfatizar o desenvolvimento do país em seus objetivos (Brasil, 1951). Para Castro (1977), a Capes agiu no sentido de fomentar a educação para o desenvolvimento, aproveitando os grandes centros nacionais para a criação de centros de excelência em determinados setores, dando prioridades para as áreas de ensino estratégicas ao desenvolvimento, não somente as de Tecnologia e Ciências Aplicadas, mas também as Ciências Sociais, em virtude da compreensão da interação entre elas.

A criação da Capes e a sua evolução inicial tiveram como princípio a integração entre ensino e pesquisa, dentro do entendimento do corpo docente como a grande falha das universidades brasileiras e obstáculo ao avanço da prática de pesquisa (Castro, 1977; Mendonça, 2003). A proposta governamental assume, portanto, a relevância do conhecimento para o desenvolvimento econômico, como menciona Amsden (2009), ao conceber a atuação da Capes em âmbito nacional – abarcando todo o sistema universitário – com o compromisso para aproximar a academia à produção científica e tecnológica, com a difusão do conhecimento e sua utilização em prol do desenvolvimento, como sugere Edquist (2001).

O Ministério da Educação e Saúde criou a Capes como Campanha como forma de alcançar mais rápida e autonomamente objetivos prioritários, por contornar a burocracia estatal e permitir convênios e cooperações com outras organizações nacionais e internacionais (Mendonça, 2003). A Comissão, instituída por decreto, incorporava na estrutura da Capes os diversos grupos de interesses sobre a ciência nacional, com representantes do Ministério da Educação e Saúde, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Banco do Brasil, da Comissão Nacional de Assistência Técnica, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do CNPq, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio.

A empreitada de fomentar a tecnologia, todavia, significava a aproximação de grupos distintos e a compreensão de que o processo de aprendizado, essencial para a geração e difusão do conhecimento, decorre da interação entre os agentes (Fajnzylber, 1973; Lundvall, 2010) e traz consigo conflitos inerentes ao processo de mudança, e mais ainda no caso específico da Capes, que pretendia abarcar diferentes grupos de interesses. Os conflitos decorrentes dos diferentes interesses dos membros que compunham a Comissão para a estruturação da Capes refletiram-se nas divisões dos programas executados. O Programa Universitário (PGU) vinculava-se aos acadêmicos brasileiros e à Fundação Rockefeller. Por outro lado, o Programa dos Quadros Técnicos e Científicos (PQTC) associava-se ao grupo dos militares ligados ao ITA e ao empresariado nacional (Bittencourt, 2011). As dotações orçamentárias por programa demonstram destaque do PGU sobre o PQTC, entre os anos de 1957 e 1963, apesar

de uma tentativa por parte da direção-executiva de conciliar em termos de números de projetos. Os projetos do PGU englobavam o aperfeiçoamento de pessoal docente superior por meio de cursos, estágios e intercâmbio, no exterior e no próprio país – visando à qualificação e ao desenvolvimento de pesquisas –, fomento aos centros nacionais de aperfeiçoamento pós-graduado e realização de concursos para seleção de docentes para atuação conjunta às cátedras nacionais. Já os projetos do PQTC voltavam-se a estudos e levantamentos sobre as necessidades de pessoal especializado de ensino superior e à preparação de “[...] especialistas de cuja falta se ressentam os quadros de pessoal do país”. Portanto, as áreas enfocadas eram engenharia, química, arquitetura, economia, administração, agronomia e veterinária (Capes, 1960). Com isso, pode ser verificada maior ênfase da Campanha para a consolidação e institucionalização da pós-graduação e de estudos avançados universitários.

Além desses programas, a Capes contava com um Serviço de Bolsas de Estudos, predominante em termos de números de projetos levados a cabo pela instituição, responsável pela seleção de candidatos às bolsas de estudos internas ou em cooperação, e divulgação de oportunidades de bolsas de agências internacionais e nacionais. O Serviço de Estatística e Documentação, setor de menor número de projetos, executava a tarefa de realizar estudos e levantamentos sobre a situação do ensino superior do país – vestibulares e formaturas – e quanto aos profissionais atuantes por áreas, além de organizar arquivos, bibliotecas especializadas e cadastros universitários (Capes, 1954d).

Uma das primeiras iniciativas tomadas pela Campanha foi estabelecer uma operação conjunta com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com a intenção de ampliar contatos, formando uma rede para melhor aproveitamento de oportunidades de qualificação no exterior, de maneira a usufruir da experiência em concessão de bolsas internacionais, da assistência técnica para o desenvolvimento e da articulação da Unesco com diversas instituições (Capes, 1954b). De acordo com Bittencourt (2011), um dos principais projetos dessa cooperação foi a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educativas (CBPE), em 1955, um antigo projeto de Anísio Teixeira, para a montagem de um sistema nacional de ensino e pesquisa, por meio de centros de treinamento de docentes, sob diretrizes da União e execução dos estados.

A carência de mão de obra qualificada é problema mencionado por praticamente todos os autores que analisaram a industrialização tardia peculiar ao processo de desenvolvimento, como Furtado (1983), Johnson (1982) e Wade (1990). Percebe-se na pesquisa em seus Boletins Informativos, de 1953 até 1965, uma preocupação da Capes em identificar as áreas deficitárias, em termos de pessoal, e onde a falta de quadros qualificados surgiria como empecilho para o desenvolvimento econômico. Com isso, propunha-se tanto uma política de aumento da oferta de vagas irrestrita como outra de aperfeiçoamento de pessoal de ensino superior voltada ao preparo de docentes nessas áreas, de modo a formar novos profissionais no longo prazo. São exemplos dessa iniciativa: o estudo “Fatores e Tendências do Desenvolvimento Econômico”, que buscava verificar a necessidade de pessoal de ensino superior por meio de monografias dedicadas a cada estado (Capes, 1959a), e uma pesquisa acerca do número de centros de tecnologia e pesquisa científica por áreas de concentração e pesquisadores vinculados (Capes, 1956a).

Em vista do estágio de desenvolvimento brasileiro, a adequada quantidade de engenheiros tornou-se um tema principal nos debates e opiniões quanto às políticas públicas para a formação profissional. A consciência era que sem o número adequado de engenheiros de qualidade dificilmente o país teria pessoas para levar adiante os investimentos industriais voltados à inovação, como salienta Wade (1990). O próprio presidente, Juscelino Kubitschek (JK), em mensagem remetida para Abertura Legislativa de 1959, enfatizou as áreas de engenharia como essenciais para o desenvolvimento econômico, criticando a expansão do ensino superior com ênfase no direito, curso com 27% dos estudantes de nível superior:

A demanda de técnicos, particularmente de engenheiros-metalúrgicos, eletrotécnicos, hidráulicos, eletrônicos, mecânicos, de aviação, de minas, de produção, químicos e geólogos, para os misteres da indústria e para o levantamento e aproveitamento das reservas do subsolo, está a exigir maior rapidez na expansão e diversificação do ensino tecnológico superior, bem como seu maior aprimoramento e eficácia. (Kubitschek *apud* Capes, 1959b, p. 2)

Dada a importância do problema apontado pela comunidade acadêmica e pelas próprias autoridades políticas, percebe-se na atuação da Capes, principalmente através do PQTC, um relevante número de projetos direcionados tanto para a formação de novos engenheiros quanto ao aperfeiçoamento dos profissionais já graduados com cursos para subáreas específicas voltadas às necessidades percebidas pela demanda crescente de profissionais gerada pela expansão de alguns setores produtivos e de infraestrutura relacionados ao crescimento econômico do período. Nesse sentido, cabe ressaltar a promoção – por meio de auxílio à Escola Nacional de Engenharia (ENE) e bolsas aos estudantes – do curso de pós-graduação de Engenharia Rodoviária, iniciado em 1953 e elaborado em parceria com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, os Departamentos de Estradas de Rodagem Estaduais e as empresas do setor de construção. Em 1956, o curso passou a dar ênfase na pavimentação, devido aos estudos apontarem deficiência na formação e baixa oferta dos especialistas nessa área, e à política a ser implementada de consolidação da rede rodoviária (Capes, 1954a; 1956a). Outrossim, dada a consolidação do sistema rodoviário como modelo de transporte no governo JK, a Capes, em 1959, concedeu auxílio para a criação do curso de aperfeiçoamento Elementos de Transmissão e Suspensão de Veículo Automóvel na ENE, “[...] segundo esclareceu a Escola, ao pleitear a ajuda dessa Campanha, é bastante elevado, em consequência do atual desenvolvimento de nossa indústria automobilística, o número de interessados nessa especialidade, e não existe no Brasil curso semelhante” (Capes, 1959a, p. 51-52).

A partir de 1954, é oportunizada pela Capes, mediante a concessão de bolsas de estudos, em parceria com a ENE e o Departamento de Engenharia, uma especialização em Estruturas de Concreto Armado, com o objetivo de difusão da técnica e seu aprimoramento, assim como preparação de maior oferta de pessoal especializado – engenheiros estruturais. Esse método de construção popularizou-se nacionalmente devido ao problema de importação de aço e da contratação externa de projeção das construções em um contexto de restrição externa, por empregar menos dos recursos dos quais o país carecia e permitir a execução da etapa de *engineering* nacionalmente, sob a perspectiva do aumento da demanda por engenheiros habilitados na especialidade resultante do crescimento da urbanização e da industrialização da década de 1950 (Capes, 1954c).

O processo de substituição de importações, que caracterizou o desenvolvimentismo brasileiro, assentava-se primordialmente em um processo de industrialização (Furtado, 1983; Draibe, 2004; Fonseca, 2003; Biancarelli; Phillipin, 2017). Nesse sentido, verifica-se, por meio dos relatórios de atividades da Capes, que não apenas as engenharias, mas os ramos de ciências aplicadas voltados à indústria foram também beneficiados pelos programas PGU e PQTC. Foram criados cursos de pós-graduação com objetivo de formação e qualificação de pessoal para atender áreas deficitárias de pessoal para atividade direta na indústria, docência ou pesquisa, em parceria com e para o desenvolvimento dos centros de treinamento e ensino de excelência nacional. Nesse escopo, em 1960, a Capes financiou a vinda do professor Maze Sencier, do Instituto de Estudos Superiores de Técnicas de Organização da França, para ministrar um seminário sobre organização administrativa e problemas de pessoal em empresas industriais, buscando suprir a necessidade de conhecimento relativa ao crescimento da complexidade dos processos administrativos industriais e do elevado custo dos equipamentos (Capes, 1960; 1961; Correio da Manhã, 1960). Dessa iniciativa surgiram cursos coordenados pelo Grupo de Estudos de Produtividade Industrial da Escola Fluminense de Engenharia voltados à organização industrial, diagnóstico de gestão de empresas, organização do trabalho de construção civil e seminário de estatística, almejando “[...] promover uma ação eficaz no sentido da maior produtividade da indústria nacional” (Capes, 1961, p. 74).

Em consideração ao projeto abrangente, complexo e integrado de desenvolvimento da década de 1950 e da institucionalização do planejamento no governo JK, além da formação de uma administração paralela com uma visão integrada da economia, conferindo caráter dinâmico à nova formação burocrática estatal (Draibe, 2004), a integração das ciências sociais nos projetos dos programas da Campanha justificou-se pela formação de pessoal qualificado para integrar a burocracia estatal e expansão de pesquisas para concepção de políticas econômicas e sociais. Em 1956, a colaboração entre a Capes e o Banco do Nordeste do Brasil resultou na promoção do curso de Treinamento em Desenvolvimento Econômico com o propósito de aperfeiçoar profissionais, melhorar o nível do ensino de economia e estimular a pesquisa econômica e o planejamento regional (Capes, 1956b). Já o curso de treinamento em Problemas de Desenvol-



vimento Econômico, ministrado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), passou a ser ofertado no Rio de Janeiro em um convênio entre Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), FGV, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e Capes, nos anos de 1956 a 1958, sendo executado, em 1959, curso similar em Recife, por meio da atuação conjunta da Capes e Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. Os objetivos eram familiarizar e capacitar funcionários públicos sobre o tema e as técnicas modernas, instruir a preparação e a análise de projetos de desenvolvimento econômico, habilitando-os a elaborar e coordenar a política econômica (Capes, 1960).

A Capes realizou ações no sentido de estimular aperfeiçoamento de pessoal para áreas de urgência ao desenvolvimento econômico em linha com a política econômica, mas dedicou-se com destaque à promoção do ensino e pesquisa universitários de modo geral, por intermédio de maior direcionamento de recursos e esforços aos projetos do PGU (Capes, 1954e). Um dos principais objetivos do programa era fomentar o desenvolvimento de vinte Centros Nacionais de Aperfeiçoamento Pós-Graduado que serviriam de *locus* para cursos e estágios de especialização em determinados campos de conhecimento para docentes e assistentes universitários dos diferentes estados. Para tanto, a Campanha contribuiria mediante remuneração e bolsas a professores e pesquisadores, responsáveis por ministrar cursos ou aos discentes, promoção e financiamento de cursos de pós-graduação e realização de reuniões científicas (Capes, 1957).

A qualidade das instituições de ensino superior e pesquisa tornou-se um objetivo institucional a partir do Decreto nº 50.737, de 1961, que incumbiu à Capes o propósito de “[...] estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país” (Brasil, 1961). A consolidação desse enfoque de atuação pelo mesmo decreto ainda seria ditado “[...] pelas necessidades do desenvolvimento econômico e social do país” (Brasil, 1961). Cumpre ressaltar a mudança na composição do Conselho Consultivo, sobretudo a saída de representantes das comissões internacionais e a substituição de representante do Banco do Brasil – que tinha o papel de facilitador de divisas para bolsas e auxílios no estrangeiro – por um do BNDE – instituição que passa a ter papel ativo no financiamento de projetos na década de 1960 –, e a vinculação direta à Presidência da República.

O golpe militar de 1964 e a assunção do novo governo mudou o ambiente político nacional e ocasionou alteração no enfoque de atuação e do quadro institucional da própria Capes. O Decreto nº 53.932, de 1964, acrescenta dois propósitos à elaboração e à implementação dos programas: o apoio aos Centros de Pesquisa e Treinamento Avançado e a coordenação dos planos nacionais de expansão de matrícula no ensino superior. Os objetivos priorizaram a expansão do ensino superior e a concentração de esforços para “[...] setores de conhecimento que mais de perto interessam aos planos de educação superior” (Brasil, 1964). Anísio Teixeira foi substituído, sendo extinto seu cargo de secretário-geral, ficando sob responsabilidade de Suzana Gonçalves a diretoria executiva da instituição, vinculada diretamente ao MEC. Com o decreto, além disso, foram incorporados à estrutura da Capes a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (Cosupi)<sup>4</sup> e o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (Protec),<sup>5</sup> deixando, por isso, de ser Campanha e passando a ser Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Dada a incorporação da Cosupi pela Capes, foram integradas ao orçamento da última a verba de capital que a primeira dispunha. De acordo com a diretora executiva no ano de 1964, Suzana Gonçalves, “[...] só quando incorporou a COSUPI é que a Capes deslanchou e passou a funcionar realmente como agência de fomento à pós-graduação” (Gonçalves, 2001, p. 52). Além disso, a Capes assumiu a política de auxílios institucionais adicionalmente à concessão de bolsas individuais, como tentativa de expansão e consolidação da pós-graduação, perdurando durante todo o período analisado neste trabalho. Em 1969, o Conselho Deliberativo decidiu conceder tais auxílios apenas para instituições voltadas à engenharia e tecnologia (Capes, 1969a). Isso porque, conforme Gonçalves (2001), após 1964 as áreas privilegiadas seriam ciências exatas e tecnologia em detrimento das ciências sociais e humanas. Os dados referentes à concessão de bolsas e auxílios desagregados por áreas de estudo, na

<sup>4</sup> A Cosupi havia sido criada em 1960, com a responsabilidade de instalar Institutos de Pesquisa e de melhorar a qualidade dos existentes, principalmente modernizando aqueles dedicados a área de engenharia e tecnologia.

<sup>5</sup> O Protec foi criado em 1963 com a finalidade de expandir o número de diplomados nas áreas de engenharia e tecnologia; aumentar o número de vagas nesses cursos; e diversificar os cursos profissionais associados ao desenvolvimento industrial, por meio de empréstimos externos.

Tabela 1, evidenciam o crescimento relativo da participação dos campos da engenharia.

Junto a isso, a partir do ano de 1964, houve um incremento na cooperação internacional. Entre 1953 e 1961, destacavam-se os valores e durabilidade da parceria entre Capes e Fundação Rockefeller, que favorecia, por meio de bolsas, pesquisadores e docentes dos campos de estudo relacionados, principalmente, à biologia e à medicina. De acordo com Castro (1977), tal tipo de iniciativa permitiu à Coordenação direcionar menos recursos para essas áreas, possibilitando o incremento naquelas consideradas prioritárias ao desenvolvimento. De 1965 a 1970, foi firmado convênio entre a Capes e a Fundação Ford para o programa de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior nas Áreas das Ciências – matemática, física, química, biologia, genética e geologia –, executando cursos de verão para pessoal docente universitário, sob o patrocínio da segunda e organização da primeira. Ao todo, foram ministrados 35 cursos científicos, em 17 centros universitários, com concessão de 265 bolsas no país, transformadas 13 dessas em bolsas para o exterior (Capes, 1971).

**Tabela 1 – Auxílios e bolsas concedidas pela CAPES por áreas de estudo para anos selecionados (total entre 1952-1963; 1967; 1970; 1976; e 1979)**

Área	1952-1963			1967			1970			1976			1979**	
	País	Exterior		País	Exterior		País	Exterior		País	Exterior		País	Exterior
	Bolsa	Bolsa	Auxílio	Bolsa	Bolsa	Auxílio	Bolsa	Bolsa	Auxílio	Bolsa	Bolsa	Auxílio	Bolsa***	Bolsa
Ciências Exatas	163	66	94	96	21	6	80	20	7	715	87	12	965,15	175
Ciências Biológicas e Médicas	1177*	37	275	346	37	23	346	24	20	1083	88	21	1766,37	257
Ciências Sociais	373	102	375	136	32	19	66	10	17	1473	231	70	2524,09	668
Engenharia e Arquitetura	132	114	408	200	22	24	135	17	3	505	75	13	899,16	193
Ciências Agrárias	70	13	91	49	6	6	56	3	0	198	25	3	707,25	187
<b>TOTAL</b>	<b>1915</b>	<b>332</b>	<b>1243</b>	<b>827</b>	<b>118</b>	<b>78</b>	<b>683</b>	<b>74</b>	<b>47</b>	<b>3974</b>	<b>506</b>	<b>119</b>	<b>6862,02</b>	<b>1480</b>

Fonte: Boletim Informativo CAPES. Notas: \*Inclui 201 bolsas da Rockefeller. \*\*Não existem dados para auxílios. \*\*\*No programa Demanda Social os recursos são repassados para as instituições as quais realizam as divisões entre as bolsas. A duração dos cursos, portanto, gera valores não inteiros.

O contexto da mudança no ambiente político e a reestruturação da Capes na segunda metade da década de 1960 viabilizou a aproximação da Coordenação junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A intermediação foi feita pelo BNDE – visto que legalmente a Capes era impossibilitada de receber financiamento externo diretamente sem a anuência de alguma instituição financeira nacional – para repasse dos recursos oriundos da concessão de empréstimos de US\$ 4 milhões. Essa receita era destinada ao Plano de Reforço de Equipamento dos Centros Nacionais de Aperfeiçoamento Pós-Graduado em Ciências Básicas e Tecnologia Aplicada, com as iniciativas orientadas aos centros mais promissores, pelas atividades desenvolvidas até o momento, atendendo as seguintes áreas: matemática, física, química, biologia, geologia, tecnologia aplicada, agronomia e veterinária (Capes, 1965).

A cooperação internacional de maior destaque no período analisado foi por meio do Ponto IV/ USAID.<sup>6</sup> Antes de 1964, o enfoque da parceria era a concessão de bolsas de estudo nos Estados Unidos, atuando a Capes como um intermediário para a oferta de bolsas. No período seguinte, houve intensificação dessa parceria, em contexto de ampliação de projetos da USAID no Brasil em todos os níveis de ensino. Já em 1966, um acordo foi firmado conjuntamente com o MEC para o assunto da reestruturação do ensino superior (Capes, 1967a). Segundo Romanelli (1987), os acordos envolvendo a USAID, apesar de serem justificados pela crise no ensino, tinham como propósito principal a necessidade de uma reforma no sistema educacional de modo a se antecipar ao prognóstico de expansão econômica. Assim, a organização internacional buscava liderar a organização do ensino nacional em face do desenvolvimento econômico prospectivo, considerando a conjuntura política e social.

De modo geral, a Lei 5.540, de 1968, que institucionalizou formalmente a Reforma Universitária, consolidou as proposições dos estudos supracitados. Em termos organizacionais, estabeleceu o sistema de departamento, menor divisão da estrutura universitária, abrangendo disciplinas afins, e possibilitou às instituições de ensino superior organizarem cursos

---

<sup>6</sup> O Ponto IV é relacionado ao discurso de posse do Presidente dos Estados Unidos Harry Truman em 1949, por ser o quarto ponto do discurso presidencial com o objetivo de cooperação técnica para os países da América Latina. A USAID, a partir de 1961, passa a administrar os fundos norte-americanos relativos à Aliança para o Progresso – programa de assistência ao desenvolvimento dos países latino-americanos firmado entre os Estados Unidos e 22 outras nações.

voltados a profissões não regularizadas em lei, de modo a atender demandas locais do mercado de trabalho. Quanto aos docentes, instituiu-se o fim da cátedra, conjuntamente ao estímulo ao progresso das carreiras em dedicação exclusiva para ensino e pesquisa. Nesse ponto, o artigo 32 abordou o entendimento da docência de ensino superior como integrado ao ensino e à pesquisa. Em linha, o ingresso de professores passou a se dar sobre bases de avaliação dos títulos universitários dos candidatos e do teor científico de seus trabalhos. No que tange à articulação com a sociedade no âmbito do desenvolvimento regional, foram promovidas em lei as medidas de extensão objetivando não somente a participação dos pesquisadores e docentes, mas dos discentes na melhoria do padrão de vida e desenvolvimento local por meio da difusão dos resultados de suas pesquisas e de ensino (Brasil, 1968).

**Tabela 2 – Dotações orçamentárias da CAPES  
(valores corrigidos para 1980) para anos selecionados  
(1951 a 1964, 1969, 1970, 1973, 1976, 1978)**

Dotações orçamentárias Ano	Dotações orçamentárias
1952	102.164.369,12
1953	86.560.665,68
1954	27.924.636,80
1955	57.108.121,57
1956	68.778.588,32
1957	85.745.859,11
1958	104.413.821,62
1959	99.850.941,83
1960	76.542.976,81
1961	51.790.361,95
1962	42.680.802,89
1963	23.728.072,12
1964	60.523.661,44
1969	423.927.145,09

(continua)

**Tabela 2 – Dotações orçamentárias da CAPES  
(valores corrigidos para 1980) para anos selecionados  
(1951 a 1964, 1969, 1970, 1973, 1976, 1978)**

Dotações orçamentárias Ano	Dotações orçamentárias
1970	621.992.641,74
1973*	672.315.818,18
1976	2.100.517.273,85
1978**	2.342.738.299,81

Fonte: Boletim Informativo CAPES; Relatório da CAPES; IBGE. Notas: \*Além desses, foram recebidos da FINEP Cr\$ 184.814.444,07 em valores corrigidos; \*\*Além desses, foram recebidos da FINEP Cr\$ 162.703.366,54 em valores corrigidos.

A Reforma Universitária pode ser melhor compreendida considerando-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), elaborado em 1967, o qual apontava a educação como uma das áreas estratégicas, com diretrizes objetivando a formação de profissionais necessários ao desenvolvimento. Para isso, propunha a realização de ajustes no sistema educacional e a solução do problema da emigração de recursos humanos qualificados. A área de pesquisa científica e tecnológica era considerada estratégica, por ser um instrumento de aceleração do desenvolvimento econômico, dada a sua contribuição ao progresso técnico (Brasil, 1967).

A política de expansão do ensino superior resultou em um crescimento de matrículas entre 1964 e 1969 de 95,78% (Capes, 1969b). A ampliação desse nível de ensino pressionou a pós-graduação devido às possibilidades de diferenciação do grau educacional para empregos de hierarquias diferentes e para a titulação de novos docentes em razão das novas regras de ingresso na carreira. Dentro da própria academia, ocorriam movimentos para expansão da pós-graduação proveniente de um grupo ligado aos interesses do governo de promover com rapidez a integração ao progresso tecnológico advindo das empresas multinacionais – em vista da internacionalização da economia no período (Córdova, Gusso, Luna; 1986).

Por consequência, a partir de 1970, houve um aprofundamento da política voltada à pós-graduação, com destaque para pesquisa e formação de pesquisadores. O Decreto nº 67.350, de 1970, determinou a instituição de Centros Regionais de Pós-Graduação. A criação de cinco centros teve o intuito de viabilizar a sistematização da pós-graduação para formação

e aperfeiçoamento de docentes para o ensino superior e de pessoal especializado e para fomento da pesquisa científica e tecnológica nacional (Brasil, 1970).

Em decorrência do objetivo de acelerar o processo de absorção e criação de tecnologia contido no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi elaborado o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), baseado no diagnóstico de, entre outros: expansão desordenada de cursos de ensino superior; inexistência de planejamento, controle e avaliação das universidades; falta de preparação dos docentes para pesquisa e ensino; e debilidade de infraestrutura para prática de pesquisa. Os objetivos traçados eram de acelerar a consolidação da Reforma Universitária, criar os Centros Regionais de Pós-Graduação e estimular a pesquisa científica (Brasil, 1973). Como consequência, houve uma inflexão nas políticas para pós-graduação. Até então, a formação e edificação de cursos avançados eram iniciativas individuais viabilizadas por meio do acesso a instituições como a Capes, que, pela distribuição de recursos e bolsas, estabilizava o funcionamento desses cursos. Almejando consolidar os centros de pós-graduação, a Coordenação passou a direcionar ações para amparar as instituições, estabilizando seu funcionamento e recursos, de modo a melhorar a infraestrutura, o planejamento e a sua organização (Córdova; Gusso; Luna, 1986).

O II PND, proposto pelo governo Geisel em 1974, reforçou as diretrizes do anterior para a política de ciência e tecnologia e estabeleceu entre as prioridades a área de educação, firmando como meta a melhoria de qualidade e quantidade da pós-graduação por meio de expansão seletiva nos campos de estudo prioritários ao desenvolvimento econômico e naqueles carentes de atualização de conhecimento científico e tecnológico. Junto a isso, considerou a necessidade de equilíbrio entre a pesquisa básica e aplicada, relacionando-as ao estágio de desenvolvimento a fim de evitar distorções e de modo a não gerar perda de pesquisadores e isolamento científico perante os avanços internacionais (Brasil, 1974). Sobre essas bases foi lançado o II PSEC, que tem como um dos diagnósticos principais a heterogeneidade da qualidade do ensino superior resultante do modo como ocorreu a sua expansão. Acrescentou aos objetivos do plano anterior, na questão universitária, a ampliação da integração com a sociedade, incorporando entre as responsabilidades pilares das universidades a pesquisa e a extensão (Brasil, 1976).



Dentro desse contexto de planejamento, já era estipulado no II PND a execução do I Plano Nacional de Pós-Graduação (I PNPG), integrando a expansão da pós-graduação – e sua institucionalização – com os projetos de desenvolvimento nacional, alicerçado no fomento e direcionamento dos investimentos para os setores de infraestrutura – especialmente quanto à energia – e de indústrias básicas abrangendo os segmentos dos bens de capital e dos insumos básicos. Como resposta aos debates crescentes desde 1965 sobre a estruturação da pós-graduação e a insuficiência em termos quantitativos, em linha com as diretrizes lançadas no II PND, em 1975 entra em vigor o I PNPG, que teria como mecanismo de decisão e coordenação o Conselho Nacional de Pós-Graduação e daria à Capes papel principal tanto na elaboração quanto na operacionalização do plano (Córdova; Gusso; Luna, 1986). Por meio desse, houve expansão dos recursos para a Coordenação, permitindo-a atuar no sentido de uma expansão e institucionalização da pós-graduação sem precedentes. Para a sua viabilização, a Capes concedeu bolsas para aperfeiçoamento de docentes e pesquisadores, realizou investimentos iniciais para planejar e estabelecer novos cursos e expandir os existentes, e assumiu papel complementar em termos de financiamento quando da consolidação do programa para melhoria de desempenho (Brasil, 1975; 1976).

A forma de atuação da Capes alterou-se no período, passando a predominar o apoio direto às instituições conjuntamente com programas e projetos que estimulassem a maior integração institucional da universidade com a Coordenação. Dentro desse novo contexto, o Programa Institucional de Capacitação Docente (PICD), já estabelecido no I PNPG, tornou-se o principal instrumento de operação no que tange à elevação de desempenho do setor. Ele incorporava o objetivo de melhorar a qualificação docente das instituições de ensino superior estimulando a formação em cursos de mestrado e doutorado, mediante a concessão de bolsas e custeio de professores substitutos para docentes titulares exercerem dedicação exclusiva ao seu processo de aperfeiçoamento. Além disso, tal programa teve importante influência sobre o desenvolvimento do planejamento institucional por condicionar o benefício às instituições à elaboração de planos anuais, promovendo a criação de Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação, facilitando a interlocução da Capes com as universidades (Capes, 1976; 1978).

Os auxílios institucionais, recursos para custeio e capital de programas de pós-graduação, também se consolidaram como política da Coordenação. Iniciados em 1964, devido à transferência da COSUPI, afirmaram-se na década de 1970 após a Reforma Universitária e mais do que dobraram, em valores corrigidos, entre 1976 e 1978. Esses resultados se inserem na meta de estabilização financeira dos cursos – superando o caráter temporário da obtenção de recursos – e melhoria de qualidade daqueles já estruturados, principalmente por meio de compras de equipamentos para pesquisa (Capes, 1976; 1978).

**Tabela 3 – Auxílios a instituições de ensino superior direcionadas pela CAPES (em valores de 1980) para os anos selecionados de 1964, 1969, 1970, 1973, 1976 e 1978**

Ano	Auxílios a IES (em Cr\$)
1964	210.733,51
1969	248.545.729,64
1970	221.395.670,23
1973	224.228.321,53
1976	201.242.563,32
1978	414.999.254,54

Fonte: Boletim Informativo CAPES e Relatório da CAPES.

Com o propósito de incrementar o sistema de pós-graduação inserido na meta de integração nacional e qualificação do ensino superior presente no II PND, a Capes estabeleceu o PICD-II. O objetivo era melhorar o desempenho das instituições de ensino superior de pequeno e médio porte dos menores centros, promovendo uma interiorização da pós-graduação, por intermédio da criação de cursos *lato sensu* (Capes, 1978). Além disso, a Coordenação engendrou programas setoriais e regionais, como o Programa Nordeste e o Programa Norte, com o objetivo de criar um equilíbrio do trabalho educacional e científico inter-regionalmente. A intenção era formar lideranças científicas naquelas regiões, possibilitando não somente a infraestrutura institucional como também de pessoal para consolidação de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Capes, 1976).

Igualmente, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Ensino Superior (Pades) teve a finalidade de elevar a performance do ensino uni-

versitário, considerando as disparidades de qualidade em áreas diferentes, entre escolas e regiões, mediante a articulação entre capacidades científicas e pedagógicas de docentes e pesquisadores, e a estrutura interna institucional. Para tanto, o programa estabeleceu que a atuação da Coordenação se daria por meio de estudos próprios, de viabilização de consultorias de profissionais qualificados de outras universidades em um campo de estudo específico para uma instituição em fase de desenvolvimento, bem como pelo fomento à distribuição de material bibliográfico e custeio de elaboração de reuniões acadêmicas relacionadas ao debate sobre ensino (Capes, 1978).

Em suma, até o final da década de 1960, a atuação da Capes direcionou-se, principalmente, para a concessão de bolsas e auxílios individualizados. O escopo e a direção de suas ações alteraram-se a partir de 1970, após a Reforma Universitária, visando, sobretudo, conduzir o fortalecimento das instituições de ensino superior e a transformação destas em centros de pesquisa científica. A atribuição de elaborar e executar o I PNPG inseriu a Capes no planejamento estatal, tendo como propósito garantir a adequada expansão da pós-graduação. Para isso, passou a direcionar os recursos diretamente às instituições, viabilizando uma maior autonomia delas, além de permitir o seu desenvolvimento dentro das diretrizes nacionais e a autonomia para adequar sua estrutura de ensino e pesquisa às necessidades do desenvolvimento regional.

### 3. Considerações finais

Foram analisadas, neste trabalho, a forma de inserção da Capes na política desenvolvimentista brasileira e sua integração ao ambiente institucional relacionado. Para isso, buscou-se a compreensão do contexto de criação e atuação da Capes durante as décadas de 1950 e 1970, tendo como base o arcabouço conceitual de Estado Desenvolvimentista. Recorreu-se à pesquisa empírica e a fontes primárias e secundárias para asseverar que sua criação e atuação integram o arranjo institucional engendrado pelo Estado Desenvolvimentista brasileiro, ao promover novas formas de atuação visando estimular o dinamismo econômico por meio da industrialização (Chang, 1994; 1999; Wade, 1990; Fonseca, 2015) e da geração e difusão do conhecimento (Lundvall, 2010; Amsden, 2009), com vista à superação do subdesenvolvimento.

A concepção da Capes deu-se no segundo governo de Vargas (1951-1954) por meio de estudos da AEPR em uma perspectiva mais ampla das necessidades para o desenvolvimento econômico. Foi estruturada de modo a articular distintos grupos de interesse; no entanto, predominaram as propostas voltadas às preocupações sobre o nível educacional do país e às necessidades de qualificação profissional. As ações da Capes foram baseadas no entendimento de que parte dos problemas estruturais da produção necessitava de pessoal qualificado para a sua solução, sob a perspectiva do nível de desenvolvimento e a expansão econômica esperada. Nesse contexto, fomentou o desenvolvimento das instituições de ensino superior almejando melhorar a qualificação do quadro de docentes e de pesquisadores, com incentivo ao ensino pós-graduado, a fim de engendrar capacitação suficiente para a geração e difusão do conhecimento técnico-científico.

A mudança político-institucional de 1964 repercutiu nas ações da Capes, reforçando seu papel na política de desenvolvimento nacional. Nesse período, seus projetos passaram a ser direcionados conforme a definição das áreas prioritárias pelo governo federal, escolhidas de acordo com as possibilidades de progresso técnico e em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico, voltando-se principalmente à engenharia e às áreas tecnológicas. Destaca-se a atuação da Coordenação na Reforma Universitária, de 1968, e na institucionalização dos centros de pós-graduação.

Dessa forma, a estruturação da pós-graduação como o *locus* do desenvolvimento científico e tecnológico dentro do ambiente estatal levou à integração da Capes ao aparato institucional, tendo papel de destaque nas ações de políticas de ciência e tecnologia devido às suas atribuições, projetos e iniciativas de consolidação da universidade como centro de ensino e desenvolvimento científico. A sua inserção na política desenvolvimentista pode ser observada pela presença dos principais atributos característicos do Estado Desenvolvimentista, ao atuar como coordenadora central das políticas de ensino superior e ao buscar promover um ambiente institucional adequado para a geração e difusão de conhecimentos, a fim de que este fosse incorporado ao processo produtivo e às mudanças sociais, visando contribuir com o processo de desenvolvimento nacional.

## Referências

- ALBUQUERQUE, E. da M. Scientific infrastructure and catching-up process: notes about a relationship illustrated by science and technology statistics. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, n. 4, p. 545-566, 2001.
- ALMEIDA, R. Política econômica do segundo governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, Tomás. GRANZIERA, Rui. G. (Org.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 132-149, 1986.
- AMSDEN, A. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- AMSDEN, A. *Asia's next giant*: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- BIANCARELLI, A. M.; FILLIPIN, F. O Estado e o seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, n. 21, p. 155-186, 2017.
- BITTENCOURT, A. B. La cooperación científica internacional y la creación de CAPES. *Revista Colombiana de Educacion*, n. 61, p. 117-140, 2011.
- BRASIL. *A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília, 1973.
- BRASIL. Decreto nº 50.737, de 07 de junho de 1961. Organiza a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior prevista pelo Decreto 29.741, de 11 de julho de 1951.
- BRASIL. Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Institui uma comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior. Brasil.
- BRASIL. Decreto nº 53.932 de 26 de maio de 1964. Dispõe sobre a incorporação da COSUPI e PROTEC pela CAPES.

BRASIL. Decreto nº 67.350 de 6 de outubro de 1970. Dispõe sobre a implantação de Centros Regionais de Pós-Graduação e dá outras providências. 1970.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1974.

BRASIL. II Plano Setorial de Educação e Cultura. Brasília, 1976.

BRASIL. Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.

BRASIL. Plano Nacional de Pós-Graduação. Brasília, 1975.

BRASIL. Programa Estratégico de Desenvolvimento. Brasília, 1967.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 15, fev. 1954a.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 16, mar. 1954b.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 19, jun. 1954c.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 20, jul. 1954d.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 21, ago. 1954e.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL

DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 39, fev. 1956a.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 44, ago. 1956b.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 55, maio 1957.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 77-78, abr./maio 1959a.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 79, jun. 1959b.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*, Brasília: CAPES, n. 91/92, jun./jul. 1960.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 102/103, maio/jun. 1961.

CASTRO, A. de. Entrevista concedida a Maria Clara Mariani, Ricardo Guedes F. Pinto e Simon Schwartzman. In: FERREIRA, M. de M.; MOREIRA, R. da L. (Org.). *Capes, 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Brasília: CAPES, p. 32-41, [1977] 2002.

CHANG, H.-J. How to “do” a developmental state: political, organizational and human resource requirements for the developmental state. In: EDIGHEJI, O. (Org.) *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council Press, p. 82-96, 2010.

CHANG, H.-J. State, institutions and structural change. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 5, n. 2, p. 293-313, 1994.

CHANG, H.-J. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. New York: Zed Books. 2008.

CHANG, H. J. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). *The developmental state*. New York: Cornell University Press, p. 182-199, 1999.

CHANG, H. J.; EVANS, P. *The role of institutions in economic change*. Paper for the meeting of the “Other Canon” group, Venice, 2000.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n.150, maio 1965.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 170, jan. 1967a.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 179, out. 1967b.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 180, nov. 1967c.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 200, jul. 1969a.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 203, out. 1969b.



COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Boletim Informativo CAPES*. Brasília: CAPES, n. 228, nov. 1971.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Relatório da CAPES*. Brasília: CAPES, 1976.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Relatório da CAPES*. Brasília: CAPES, 1978.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ESPECIALIZADO DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *CAPES Informa*. Brasília: CAPES, v. 2, n. 2, ago./set. 1980.

CÓRDOVA, R. de A.; GUSSO, D. A.; LUNA, S. V. *Pós-Graduação na América Latina: o caso brasileiro*. Brasília: CAPES, 1986.

CUNHA, A. M. O paradigma do estado desenvolvimentista e o “retorno” da política industrial. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 73-112, 2015.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

EDQUIST, C. The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of the art. *DRUID Conference*. Aalborg University, June 12-15, 2001.

ERBER, F. Progresso técnico e política econômica num país capitalista periférico. *Ciência e Cultura*, v. 29, n. 5, 1977.

ERBER, F. Science and technology policy in Brazil: a review of the literature. *Latin American Research Review*, v. 16, n. 1, p. 3-56, 1981.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 140, jan./mar. 1996.

FAJNZYLBBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nova Imagem, 1983.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 13-72, 2015.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 1, p. 138-153, jan./mar., 2003.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

GONÇALVES, S. Entrevista concedida a Marieta de Moraes Ferreira e Regina da Luz Moreira. In: FERREIRA, M. M.; MOREIRA, R. L. (Org.) *Capex, 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Brasília: CAPES, p. 44-55, 2002.

GRABOWSKY, R. The successful Developmental State: where does it come from? *World Development*, v. 22, n. 3, p. 413-422, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do Século XX*.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. 1982.

JORNAL Correio da Manhã (CM). Organização... 7 de dezembro de 1960. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/089842/per-089842\\_1960\\_20768.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/089842/per-089842_1960_20768.pdf)>. Acesso em 20 janeiro 2019.

KUBITSCHKE, J. *Mensagem remetida por ocasião da Abertura da Sessão Legislativa de 1959*. Rio de Janeiro. 1959.

LIMA, M. C. *Os boêmios cívicos: a assessoria econômica-política de Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

LUNDEVALL, B.-Å. National innovation system: analytical focusing device and policy learning tool. *Working Paper: Swedish Institute for Growth Policy Studies – ITPS*, n. 4, p. 1-59, 2007.

LUNDEVALL, B.-Å. *National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning*. Anthem: London, 2010.

MENDONÇA, A. W. P. C. A pós-graduação como estratégia de reconstrução da universidade brasileira. *Educar em Revista*, n. 21, p. 289-308, 2003.

MOTOYAMA, S. *Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

PEREIRA, A. J.; DATHEIN, R. Processo de aprendizado, acumulação de conhecimento e Sistemas de Inovação: a “coevolução das tecnologias sociais” como fonte de desenvolvimento econômico. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 257-286, 2015.

RATTNER, H. O controle da transferência de tecnologia para países em desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, v. 13, n. 1, p. 19-28, jan./mar., 1973.

ROMANELLI, O. O. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 1987.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in east asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WOO-CUMINGS, M. *The developmental state*. New York: Cornell University Press, 1999.