

CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Adriano de Oliveira *

Lucídio Bianchetti **

Resumo:

Este artigo resulta de uma investigação desenvolvida com a finalidade de analisar as políticas de fomento à pesquisa e de contribuição à formação de pesquisadores no Brasil no decorrer do período dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Utilizamos como metodologia de pesquisa a análise documental de leis, relatórios, atas, revistas, jornais e documentos de política científica. Dentre uma série de questões privilegiamos a apresentação e análise dos dados que apontam as prioridades em termos de formação de pesquisadores e de fomento do CNPq. Em relação à política de formação de pesquisadores destacam-se medidas que provocam o aligeiramento do processo de formação de mestres e doutores e a opção prioritária pela iniciação científica e pelo doutorado em detrimento do mestrado. Além disso, evidencia-se o processo de indução à formação de pesquisadores e de fomento em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Outro fator a conspirar contra uma efetiva política de formação de pesquisadores é o contingenciamento de recursos. Os dados referentes aos dois primeiros anos do governo Lula da Silva não assinalam um redirecionamento dessas políticas.

Palavras-chave:

Pesquisadores-Formação. Pesquisa. Pesquisa-Finanças.

* Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor no Centro de Ciências da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina. Orientador Educacional na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis.

** Doutor em História e Filosofia da Educação pela PUC-SP. Mestre em Educação pela PUC-Rio. Professor no Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Ex-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSC. Ex-vice-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Pesquisador do CNPq.

Situando a problemática em questão

Este texto resulta¹ de uma investigação desenvolvida com a finalidade de analisar as políticas de fomento à pesquisa e de contribuição à formação de pesquisadores no Brasil no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – FHC e, de certa forma, devido ao fato de estarmos encaminhando-nos para a fase final do mandato de Lula da Silva (2003-2006), é possível apontar para evidências de continuidade ou de tênues adaptações dessas políticas no governo atual. Para isso, foi analisada uma série de documentos de organismos multilaterais – *Transformación productiva con equidad*, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o Relatório Delors da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) e o *Livro Verde* e o *Livro Branco* do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – e procedida a análise dos dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com o intuito de identificar quais foram, e em alguns aspectos vêm sendo, as principais prioridades em termos de formação de pesquisadores e fomento à pesquisa. Além disso, recuperamos as fases e as prioridades no direcionamento de recursos e na formação de pesquisadores desencadeadas pelo CNPq nesse período.

Ressaltamos, contudo que, para este texto, privilegiamos a análise dos dados e das prioridades em termos de formação de pesquisadores e de fomento à pesquisa do CNPq durante os governos FHC.

Breve contextualização (1995-2002)

No Brasil, com a posse do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), desencadeou-se um processo mais radical de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. A abertura do mercado interno aos produtos internacionais provocou um baque na indústria nacional que mal iniciara seu processo de reestruturação produtiva, trazendo como consequência uma série de dificuldades para as empresas em particular e para o país em geral no tocante à competição com as empresas de outros países e blocos.

Os governos Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deram continuidade a esse processo de inserção do

Brasil na economia mundial. E a educação e o desenvolvimento científico-tecnológico passaram a ser vistos como meios capazes de possibilitar maior competitividade à economia brasileira.

Nesse contexto o CNPq, como um dos principais órgãos de fomento do governo, veio passando por um processo de rearticulação de suas ações de maneira a induzir o desenvolvimento de pesquisas voltadas para as necessidades do setor produtivo e em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país². Embora continue investindo no fomento por meio do atendimento da demanda espontânea³, parte desses recursos tem sido redirecionada para os programas considerados estratégicos⁴. Essa tendência é expressa no *Relatório de gestão institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (BRASIL, 2001, p. 4):

De um modelo voltado quase exclusivamente para o atendimento da demanda espontânea, o sistema de apoio à pesquisa evolui, fazendo com que o CNPq passe a operar também segundo um modelo que, apoiado nos programas como fortes instrumentos de ação, enfatiza questões cujas soluções são cruciais para que o país logre alcançar seu desenvolvimento com justiça e equidade social e produtividade brasileira.

CNPq: a política de fomento nos governos FHC

Panorama geral dos investimentos

Analisando a Tabela 1 podemos observar que os investimentos em termos de fomento nos oito anos dos governos FHC apresentaram como média anual o valor de R\$ 919.643.000,00. Em 1995 a queda dos investimentos foi de 36% em relação ao último ano do governo Itamar. Já em 1996, 1997 e 1999 houve queda de 15%, 9% e 21% respectivamente em relação ao ano anterior. Essa queda ocorreu quando o Plano Real dava demonstrações de fragilidade diante das crises do México e da Rússia, pela forma subordinada com que o país se inseriu no processo de globalização da economia. Ao compararmos os investimentos do último ano do governo Itamar Franco com o último dos governos FHC vemos que a queda foi de 55%. Evidencia-se uma drástica redução dos investimentos do CNPq nos governos FHC.

Tabela 1 - CNPq – Investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa período 1994-2004

Em R\$ mil 2005

Ano	Bolsas no País (1)		Bolsas no Exterior (1)		Subtotal		Fomento à Pesquisa		Total	
	R\$	Part. %	R\$	Part. %	R\$	Part. %	R\$	Part. %	R\$	Var. %
1994	1.564.569	79	225.291	12	1.789.860	91	185.197	9	1.975.057	-
1995	1.031.821	83	144.030	9	1.175.851	92	92.991	8	1.268.842	-36
1996	861.454	82	85.447	8	946.901	90	101.880	10	1.048.781	-15
1997	772.166	81	59.698	6	831.864	87	122.206	13	954.070	-9
1998	636.363	85	47.527	6	683.890	91	68.713	9	752.603	-21
1999	601.556	79	78.410	10	679.966	89	86.775	11	766.741	2
2000	554.787	70	70.546	9	625.333	79	163.033	21	788.366	3
2001	568.029	63	60.244	7	628.237	70	265.180	30	893.417	13
2002	560.820	63	77.866	9	638.686	72	245.640	28	884.326	-1
2003	572.374	66	50.056	6	622.430	72	237.713	28	860.143	-3
2004	582.930	68	39.477	4	622.407	72	237.095	28	859.502	-0,07

Fonte: BRASIL (2005b).

Notas: Recursos do Tesouro Nacional; inclui recursos dos fundos setoriais a partir de 2000; não inclui bolsas de curta duração (estas foram consideradas no Fomento à Pesquisa).

Um pequeno residual de bolsas de Pesquisador Associado, em 1999, foi somado às bolsas de Pesquisador Visitante.

(1) Número médio mensal de bolsas (cada bolsa equivale a doze mensalidades pagas no ano, para um ou mais bolsistas).

Em 1999, 2000 e 2001 os dados apontam uma recuperação dos investimentos, alcançando R\$ 766.741,00, R\$ 788.366,00 e R\$ 893.417.000,00 respectivamente. Essa recuperação é explicada principalmente pelos recursos oriundos da implementação dos fundos setoriais⁵. Porém, os recursos advindos desses fundos não foram suficientes para recuperar a perda da capacidade de investimento que o CNPq teve nos governos FHC.

Apenas em termos comparativos, percebemos que nos dois primeiros anos do governo Lula da Silva⁶ esse processo de redução dos investimentos no CNPq no fomento se manteve, com uma queda de 3% e 0,07%.

Política de fomento à pesquisa

Uma política de maior investimento no fomento à pesquisa (custeio e capital) pode ser percebida a partir de 1996, embora de forma mais perceptível, de 1999 em diante. Conforme a Tabela 1, a exceção foi o ano de 1998, que apresentou queda dos recursos. Uma das razões para a recuperação dos investimentos a partir de 1999 foi a criação dos fundos setoriais, que por meio da isenção de impostos ou a criação de novos impostos recuperou/aumentou os recursos para o setor de C&T. É possível observar pela Tabela 1 que a influência dos recursos advindos

dos fundos setoriais no fomento à pesquisa foi significativa, principalmente em 2000 – que aumentou em 47% em relação a 1999 –, e em 2001, que teve aumento de 38% em relação ao ano anterior.

Já o investimento em bolsas apresentou queda nos cinco primeiros anos dos governos FHC. Como podemos acompanhar pela Tabela 1, as maiores quedas foram em 1995, 1996 e 1998, de 34%, 19% e 12% respectivamente. Já em 2001 e 2002 houve uma recuperação dos investimentos de 0,5% e 1,6% respectivamente. Novamente os recursos dos fundos setoriais foram fundamentais para estas melhoras. Esta recuperação, porém, não alcançou os patamares de investimentos dos anos iniciais desse governo.

Ao comparar os investimentos do CNPq no período em estudo fica notória a política de maior investimento no fomento à pesquisa. Essa tendência intensificou-se a partir de 1999 com a implantação dos primeiros fundos setoriais. Em 1995 a participação percentual em termos dos recursos era de 92% para bolsas e de 8% para fomento à pesquisa. Os investimentos em bolsas em 2002 passaram para 72% — queda de 20 pontos percentuais — e no fomento à pesquisa para 28% — aumento de 20 pontos percentuais.

Em outras palavras, a política de fomento do CNPq no período em estudo privilegiou a pesquisa. Do nosso ponto de vista, as razões dessa tendência devem-se principalmente ao fato de que a maioria dos recursos dos fundos setoriais vem sendo direcionada à implementação de centros de pesquisa e desenvolvimento em empresas, universidades e unidades de pesquisa; custeio e capital de pesquisas nesses *loci* e para o desenvolvimento de ciência básica em áreas consideradas estratégicas e/ou para ciência aplicada voltada à inovação tecnológica.

Os dados de 2003 e 2004 mostram que nos dois primeiros anos do governo Lula da Silva deu-se continuidade à política que vinha sendo implementada, uma vez que não se constata nenhuma mudança significativa nos investimentos em bolsas e fomento à pesquisa. O CNPq, nesse período, investiu 72% em bolsas e 28% em fomento à pesquisa.

Política de bolsas: concentração da formação dos pesquisadores no país

Ao voltarmos a analisar a Tabela 1 podemos perceber que os investimentos em bolsas no país decresceram 45% durante os governos

FHC. A maior queda foi de 34% em 1995, primeiro ano desses governos. Na Tabela 2 percebemos também um movimento de queda no número de bolsas⁷ no país. Esse declínio iniciou em 1996 e estendeu-se até 1999, sendo que o decréscimo mais significativo atingiu 8% em 1998. No entanto verificamos que a diminuição no número de bolsas foi menos acentuada do que a dos recursos, fator que se deve sobretudo à perda do valor real das bolsas, uma vez que de 1994 até o final de 2003 seus valores se mantiveram inalterados.

Tabela 2 - CNPq – Número de bolsas-ano (1) no país e no exterior - 1994-2004

Ano	Bolsas no País		Bolsas no Exterior		Total	
	Nº	Part. %	Nº	Part. %	Nº	Var. %
1994	42.002	94,6	2.418	5,4	44.420	8,5
1995	49.909	95,9	2.132	4,1	52.041	17,2
1996	49.313	96,8	1.656	3,2	50.969	(-2,1)
1997	48.211	97,7	1.110	2,3	49.321	(-3,2)
1998	44.476	98,2	809	1,8	45.285	(-8,2)
1999	41.360	98,5	609	1,5	41.969	(-7,3)
2000	42.988	98,7	576	1,3	43.564	3,8
2001	44.960	98,4	738	1,6	45.698	4,7
2002	46.697	98,4	768	1,6	47.465	4
2003	46.820	99	469	1	47.289	(-0,4)
2004	49.312	99	509	1	49.821	5

Fonte: BRASIL (2005b).

Notas: Recursos do Tesouro Nacional; inclui recursos dos fundos setoriais a partir de 2000; não inclui bolsas de curta duração (estas foram consideradas no Fomento à Pesquisa).

Um pequeno residual de bolsas de Pesquisador Associado, em 1999, foi somado às bolsas de Pesquisador Visitante.

(1) Número médio mensal de bolsas (cada bolsa equivale a doze mensalidades pagas no ano, para um ou mais bolsistas).

Analisando os dados relativos aos investimentos em bolsas no exterior, ainda na Tabela 1, constatamos que nos governos FHC houve uma redução média de 35%. No primeiro ano verifica-se uma queda de 37% dos recursos em comparação com o ano de 1994, no governo Itamar Franco.

Em relação ao número de bolsas a Tabela 4 mostra o declínio na concessão de bolsas até 2000, sendo que em 2001 e 2002 houve crescimento de 26% e 6% respectivamente, recuperando parte das perdas desse período.

Comparando-se o movimento dos dados nessas duas modalidades de bolsas – país e exterior – podemos afirmar que a política do CNPq é

a formação de pesquisadores e técnicos no país, tendo em vista a consolidação e diversificação da pós-graduação já alcançada no Brasil. Na concessão de bolsas no exterior o CNPq tem iniciado um processo de seleção das áreas e modalidades a serem concedidas. Essas áreas são prioritariamente aquelas em que o país não possui ou está em processo incipiente de desenvolvimento de C&T e que são estratégicas para o Brasil. Exemplo dessa política direcionada à formação de pesquisadores no exterior foi a Ação Induzida para Formação de Doutores no Exterior – 2002, que tinha por objetivo “promover a formação, em centros de excelência no exterior, de pesquisadores doutores em áreas carentes e/ou estratégicas para o desenvolvimento científico e tecnológico do país.” (BRASIL, 2002, p. 1). Foram selecionados, nesta chamada, candidatos a bolsas de doutorado nas áreas de Arqueologia e de *Design*.

No país, por meio dos fundos setoriais, o CNPq vem promovendo a formação de especialistas, mestres e doutores em áreas de interesse dos setores a que estão vinculados esses fundos. O Comitê Gestor dos fundos define as áreas/temas em que há necessidade de formação de especialistas e os recursos são liberados para este órgão operacionalizar esse processo de formação. Para isso foram lançados editais, como a Chamada CT-HIDRO nº 03/2002, visando a formação de mestres e doutores em climatologia, meteorologia e hidrologia. Para concessão das bolsas era necessário que o projeto estivesse articulado com o setor produtivo e demonstrasse capacidade de gerar inovação tecnológica, consubstanciada em novos produtos e processos.

Esse contexto aponta que o CNPq, além de priorizar a formação de pesquisadores no Brasil, desencadeou um processo de indução à formação desses profissionais em áreas/temas dos setores considerados estratégicos para o país como: hidrologia; inovação tecnológica; telecomunicações; tecnologia da informação; petróleo e gás natural; biotecnologia; tecnologia espacial; saúde; energia; transporte e mineral.

Em seqüência constatamos que o governo Lula da Silva, nos dois primeiros anos de mandato, deu continuidade a essa política, já que em 2003 e 2004 aumentou em 2% os investimentos em bolsas no país e diminuiu em 36% e 21% respectivamente os investimentos em bolsas no exterior.

Bolsas: centralidade do doutorado e da iniciação científica

Podemos perceber que, nos últimos anos, o CNPq vem promovendo a formação do pesquisador principalmente por meio da concessão de bolsas de Iniciação Científica (IC)⁸ e de Doutorado no país. As bolsas de Mestrado têm diminuído significativamente nesse período. Conforme a Tabela 3, a IC é a modalidade na qual na década de 1990 foi oferecido o maior número de bolsas⁹ – com exceção do ano de 1990 – e que por isso pode ser considerada a “Década da Iniciação Científica”. Ao compararmos a década de 1980 com a de 1990, o crescimento foi de 486% (BRASIL, 2001). Já em 2001 e 2002 registrou-se um crescimento pouco expressivo, de 1,5% e 0,5% respectivamente.

Tabela 3 - CNPq - Número de bolsas-ano (1) no país segundo programa, ação e modalidade - 1994-2004

Ano	Capacitação de Recursos Humanos para a Pesquisa							Inovação p/ Competitividade		Total	
	Inic. à Pesq.	Formação e Qualificação				Estímulo à Pesquisa		Desenv. Técn. Empresarial			
	Inic. Cient.	(AP/EP) (3)	(GM) (3)	(GD) (3)	(PD) (3)	Pesq. (2)	Apoio Técn. (AT)	(ITI) (3)	DTI/EV) (3)		
										Nº	Var.%
1994	15.131	2.142	9.417	4.012	59	7.621	714	1.523	1.383	42.002	9,90
1995	18.790	2.397	10.960	4.965	89	8.170	1.105	1.710	1.723	49.909	18,83
1996	18.761	1.990	9.618	4.584	82	8.449	1.309	2.368	2.152	49.313	-1,19
1997	18.856	1.896	7.764	5.032	55	8.358	1.403	2.597	2.250	48.211	-2,23
1998	17.533	1.274	6.256	5.205	45	8.048	1.530	2.342	2.243	44.476	-7,75
1999	17.120	361	5.693	5.327	38	7.784	1.526	1.574	1.937	41.360	-7,53
2000	18.483	71	5.572	5.658	60	8.067	1.615	1.367	2.095	42.988	3,79
2001	18.778	80	5.796	5.845	83	8.399	1.846	2.322	1.811	44.960	4,39
2002	18.864	45	5.604	5.743	89	8.601	2.090	3.645	2.016	46.697	3,72
2003	18.238	23	5.947	5.938	81	8.733	1.959	3.584	2.317	46.820	0,26
2004	19.256	0	6.644	6.334	333	9.477	2.055	2.892	2.321	49.312	5,05

Fonte: BRASIL (2005c)

Notas: Recursos do Tesouro Nacional; inclui recursos dos fundos setoriais a partir de 2000; não inclui bolsas de curta duração (estas foram consideradas no Fomento à Pesquisa).

Um pequeno residual de bolsas de Pesquisador Associado, em 1999, foi somado às bolsas de Pesquisador Visitante.

(1) Número médio mensal de bolsas (cada bolsa equivale a doze mensalidades pagas no ano, para um ou mais bolsistas).

(2) Produtividade em Pesquisa, Pesquisador Visitante, Desenv. Cient. Regional, Recém-Doutor, Pesq. Associado, Desenv. de Gestão Institucional e Especialista Visitante Institucional.

(3) AP/EP – Aperfeiçoamento/Estágio/Especialização; GM – mestrado; GD – doutorado; PD – Pós-Doutorado; ITI – Iniciação Tecnológica e Industrial; DTI/EV – Desenvolvimento Tecnológico Industrial/ Especialista Visitante.

O principal objetivo da IC é a formação inicial de recursos humanos para a pesquisa e a contribuição para a redução do tempo médio de titulação de mestre e doutores (Resolução Normativa 019/2001). Dessa forma podemos afirmar que um dos resultados esperados em razão do aumento das bolsas de IC é a diminuição do tempo de formação de mestres e doutores, contribuindo para o aumento do tempo de atuação dos pesquisadores. Atualmente a média de formação de doutores está entre a idade de 35 e 40 anos e o que se espera é que eles estejam formados entre os 25 e 30 anos (BRASIL, 1998).

A partir da consolidação do doutorado no país, nas décadas de 1980 e 1990, o mestrado passou a ter como principal incumbência a iniciação à formação do pesquisador e o doutorado a sedimentação desse processo. A Tabela 3 mostra que no primeiro ano dos governos FHC houve um aumento de 16% no número de bolsas de mestrado. Porém, a partir de 1996 iniciou-se um processo de redução considerável no número dessas bolsas. Comparando-se 1995 com 2002, a queda no número de bolsas foi de 49%, tornando evidente que este não é mais considerado o principal espaço de formação de pesquisadores.

Já as bolsas de doutorado no país apresentaram um processo constante de crescimento, à exceção dos anos de 1996 e de 2002. Comparando-se o ano de 1995 com o de 2002, o aumento das bolsas foi de 16%, sendo que a partir de 2000 as bolsas de doutorado já ultrapassavam as de mestrado. Esses dados revelam que a política de formação de pesquisadores do CNPq está voltada predominantemente para IC e Doutorado. O Mestrado ainda possui espaço nesse processo, porém sua importância foi diminuída de maneira significativa.

A priorização da IC e do doutorado e o declínio das bolsas de mestrado levam a indagar se a política do CNPq não tem se voltado à substituição do mestrado como processo inicial de formação do pesquisador pela IC. Saviani (2006, p. 153-154) defende que a IC “não se ligaria diretamente ao objetivo de formação do pesquisador, mas teria como finalidade familiarizar o aluno (futuro profissional) com os processos e os procedimentos da investigação científica” e isto não implicaria a realização de um projeto próprio de pesquisa. Esse processo se realizaria no mestrado *stricto sensu*. Porém, como vimos, no período FHC a política foi restringir consideravelmente as bolsas de mestrado.

A concessão de bolsas de pós-doutorado (PD) no país evidencia crescimento de 30% no primeiro ano dos governos FHC. Entretanto, nos quatro anos seguintes apresentou declínio – a maior queda foi de 33% em 1997. Nos últimos dois anos em análise houve uma recuperação significativa das bolsas (Tabela 3). Em comparação com o último ano do governo anterior (Collor-Itamar Franco) houve um crescimento médio de 15% nas bolsas de PD. O que podemos apontar é uma tendência de maior demanda por essa modalidade de bolsas nos próximos anos em razão do aumento do número de doutores no país.

Com relação às bolsas de Aperfeiçoamento e Estágio/Especialização houve um crescimento de 12% no primeiro ano dos governos FHC em relação ao anterior. No entanto, nos outros anos observamos uma queda vertiginosa. Ao comparar-se o ano de 1995 com 2002 percebe-se que a queda foi de 99%, conforme Tabela 3. A confirmar-se esta tendência, essa modalidade de bolsas será extinta.

As bolsas de Pesquisa e Apoio Técnico (AT) destinam-se ao pessoal técnico de apoio aos pesquisadores. Em 2002 estas modalidades receberam 23,90% da totalidade de bolsas concedidas pelo CNPq, sendo, portanto, consideradas áreas fundamentais de fomento do órgão. Na Tabela 3 podemos observar que as bolsas de Pesquisa apresentaram crescimento médio anual de 1,46% em relação ao ano de 1995, mesmo com as quedas entre os anos de 1997 e 1999. Já as bolsas de AT cresceram em todos os anos, apresentando aumento médio de 46,57% nos governos FHC. Desta forma, podemos afirmar que a política de Estimulo à Pesquisa do CNPq foi uma das prioridades desse governo.

Desde o início da década de 1990, o CNPq vem investindo em bolsas voltadas especificamente para o desenvolvimento de pesquisas para inovação tecnológica de produtos e serviços, contribuindo para a melhoria da competitividade dos produtos das empresas do Brasil no mercado internacional. Com essa finalidade concede as bolsas de Iniciação Tecnológica e Industrial (ITI) e de Desenvolvimento Tecnológico Industrial/Especialista Visitante (DTI/EV) para pesquisadores, técnicos e grupos de pesquisa.

Durante os governos FHC as bolsas de ITI e as de DTI/EV apresentaram crescimento médio no período, em comparação com 1995, de 26% e 17% respectivamente, como mostra a Tabela 3. Os dados

apresentam este movimento em razão da política de investimentos no fomento à inovação tecnológica, uma das prioridades do CNPq nos últimos anos.

Em termos dos dois primeiros anos do governo Lula da Silva, observam-se algumas mudanças e continuidades. As bolsas para pós-doutorado, apesar da queda de 9% no primeiro ano, tiveram aumento de 311% em 2004; as bolsas de mestrado nos dois anos tiveram aumento de 6% e 12% respectivamente, voltando a ultrapassar o doutorado em número de bolsas e interrompendo o período de sete anos em queda. As bolsas de IC tiveram queda de 3% em 2003, e voltaram a aumentar 5% em 2004. As bolsas de pesquisa e doutorado continuaram o processo de crescimento do seu número. Já as bolsas de DTI/EV cresceram 13% em 2003 e tiveram queda de 0,2% em 2004. E, as bolsas ITI tiveram queda nos dois primeiros anos desse governo de 2% e 23%, respectivamente. Por fim, as bolsas AP/EP foram extintas. Todavia, o espaço de tempo do governo Lula da Silva não nos permite, ainda, fazer afirmações mais categóricas a respeito da continuidade ou ruptura da política de bolsas observadas no governo anterior.

CNPq: política de formação de pesquisadores no exterior

Como vimos acima, os investimentos e a concessão de bolsas no exterior vêm apresentando declínio, pois a política do CNPq é, prioritariamente, de formação do pesquisador no país. Pela Tabela 4 podemos constatar que a redução perpassa todas as modalidades de bolsas. As bolsas de Estágio Sênior (ESN), Aperfeiçoamento/Especialização no Exterior (AEP) e Estágio/Especialização no Exterior (SPE) estão praticamente extintas. Neste aspecto, observe-se que foram concedidas em 2002 apenas sete e 17 bolsas, respectivamente. Comparando-se o movimento de concessão de bolsas dessas modalidades no Brasil, que passa por significativa redução, podemos prever que a tendência é a sua extinção.

Tabela 4 - Número de bolsas-ano (1) no exterior segundo programa, ação e modalidade - 1994

Ano	Capacitação de Recursos Humanos para a Pesquisa/Bolsas de formação e qualificação						Total	
	Aperfeiç./Est. Especial. (AEP/SPE) (2)	Mestrado (GME)	Doutorado (GDE)	Doutorado Sanduíche (SWE)	Pós-Doutorado (PD)	Estágio Sênior (ESN)	Nº	Var. %
	1994	91	17	1.726	302	248		
1995	33	5	1.475	305	293	21	2.132	-11,83
1996	45	1	1.119	227	254	10	1.656	-22,33
1997	29	-	803	107	166	5	1.110	-32,97
1998	10	1	572	80	139	7	809	-27,12
1999	10	-	461	47	87	4	609	-24,85
2000	7	-	391	67	104	7	576	-5,26
2001	12	-	443	102	172	9	738	25,97
2002	17	-	433	105	206	7	768	5,79
2003	8	-	341	40	79	1	469	-38,93
2004	7	-	260	111	127	4	509	8

Fonte: BRASIL (2005d).

Notas: Recursos do Tesouro Nacional; inclui recursos dos fundos setoriais a partir de 2000; não inclui as bolsas de curta duração (estas foram consideradas no Fomento à Pesquisa).

(1) Número médio mensal de bolsas (cada bolsa equivale a doze mensalidades pagas no ano, para um ou mais bolsistas). (2) Um pequeno residual de bolsa de Mestrado, em 1999, foi somado às bolsas de Estágio/Especialização.

Nos últimos quatro anos dos governos FHC não foi concedida nenhuma bolsa de mestrado no exterior, demonstrando que a política do órgão privilegiou a formação em nível de mestrado somente no país. As bolsas de doutorado no exterior também apresentaram quedas constantes nos seis primeiros anos dos governos FHC, apontando, contudo, uma reversão, com crescimento de 12% em 2001. De forma geral houve declínio de 59% em todo o período em relação ao último ano do governo anterior.

As bolsas de doutorado-sanduíche (SWE) foram criadas em 1992 e se caracterizam pela realização de uma parte do doutorado no país e outra parte no exterior. Porém, desde o segundo ano do período FHC sua concessão apresentou declínio, recuperando-se em 2001 e 2002 respectivamente em 48% e 6%. De maneira geral sua concessão apresentou queda de 66% nos últimos seis anos em comparação com o ano de 1995.

Em relação às bolsas de Pós-Doutorado no exterior podemos observar um movimento análogo ao das bolsas SWE, que apresentaram

crescimento de 18% em 1995. No entanto, a partir de 1996, até 1999, houve declínio no seu número. Em 2000, 2001 e 2002 recuperou-se parte das perdas, 19%, 61% e 23% respectivamente. Ao comparar os últimos sete anos com o ano de 1995 percebemos que a queda do período foi de 45%, um índice significativo pela importância que o Pós-Doutorado no exterior possui para a criação e consolidação de vínculos de pesquisa dos pesquisadores brasileiros com pesquisadores estrangeiros. Evidencia-se assim, que a política de concessão de bolsas do CNPq no exterior tem se concentrado na modalidade doutorado, doutorado-sanduíche e pós-doutorado. Porém todas as modalidades de bolsas tiveram redução.

O governo Lula da Silva, nos seus dois primeiros anos de administração, manteve a política de não-concessão de bolsas de mestrado no exterior e de redução do número de bolsas de doutorado. No segundo ano deste governo, no entanto, houve um aumento de 177% e 60%, respectivamente, nas bolsas de SWE e PD. Já as bolsas de AEP/SPE e ESN prosseguem seu processo de extinção, tendo sido concedidas em 2004 apenas sete e quatro bolsas respectivamente.

Concluindo

Analisando os dados ficou evidente que o fomento à pesquisa (custeio e capital) teve um aumento de recursos. A criação dos fundos setoriais foi significativa para o desencadeamento desse processo. Contudo, os recursos advindos dos fundos são direcionados¹⁰ para os setores considerados estratégicos ao setor produtivo e para o desenvolvimento C&T do país.

No campo da formação de pesquisadores podemos dizer que o CNPq desencadeou um processo de indução à formação destes em áreas consideradas estratégicas. Além disso, sobressai-se como política o aligeiramento do processo da formação de mestres e doutores com a diminuição do período de concessão de bolsas de mestrado para 24 meses e doutorado para 48 meses. E a manutenção do mesmo número de bolsas para o mestrado ou até sua diminuição, e a implantação do *upgrade*, além de contribuir para esse aligeiramento, indica a eliminação ou relativização do mestrado *stricto sensu* como pré-requisito para o doutorado.

Pelos investimentos crescentes, nos últimos anos, na Iniciação Científica há indícios de que o substituto do mestrado seria esta, como espaço de

iniciação à formação de pesquisadores. Uma das razões para esse aligeiramento do processo de formação é a preocupação em colocar um maior número de pesquisadores no mercado de trabalho e mais jovens, podendo eles dispor de mais tempo de atuação no desenvolvimento de pesquisas nas universidades, empresas e institutos de pesquisa.

Essas políticas de aligeiramento da formação de pesquisadores induzem a mudanças nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, que necessitam adaptar o currículo e as dissertações e teses às condições em termos de prazos e, muitas vezes, às temáticas e às prioridades fomentadas. As implicações dessas políticas na qualidade da produção de mestrados e doutorandos estão a demandar mais pesquisas. Essa política de resultados, porém, facilita o predomínio de uma concepção pragmático-utilitarista na produção das dissertações e teses, podendo perigosamente levar à “regressão teórica” (WARDE, 2006) e/ou ao “reco da teoria” (MORAES, 2001).

Ainda em relação à formação de pesquisadores, o CNPq tem priorizado a formação no país e a maior seletividade com relação à concessão de bolsas no exterior. Em que pese a importância da priorização da formação no país, as bolsas no exterior são essenciais para o estabelecimento de relações entre pesquisadores e universidades de outros países, constituindo espaço insubstituível para o domínio do conhecimento científico e tecnológico no Brasil.

Por fim, cabe dizer que um dos principais impedimentos para o sucesso das políticas de C&T é o contingenciamento de recursos. Ao analisarmos as razões para o sucesso dos países e blocos econômicos que dominam C&T, constatamos que são os altos investimentos do Estado nessa área¹¹ e em políticas de bem-estar-social e a posição desses países como sede das multinacionais os principais fatores responsáveis pelo domínio da tecnologia de ponta. Essa é uma das aprendizagens da análise da política de fomento do CNPq no período em estudo e que necessitaria ser levada em consideração pelos formuladores de políticas públicas na área de C&T.

Pela pesquisa constatamos que os governos FHC reduziram significativamente os investimentos em C&T e que, a continuar a tendência de redução e contingenciamento dos recursos detectada também nos primeiros anos do governo Lula da Silva, a possibilidade do país dominar conhecimento científico situa-se aquém da quantidade e da qualidade

necessárias para o Brasil aspirar à ocupação que pretende no contexto regional e mundial.

Notas

- ¹ Retomamos aqui o trabalho “O CNPq e a política de fomento à pesquisa e à formação de pesquisadores durante o Governo FHC”, apresentado na 27ª Reunião Anual da ANPEd realizada em Caxambu (MG) em 2004, no GT 11 – Política de Educação Superior.
- ² É importante observar que nos governos FHC, mas mais particularmente no governo Lula da Silva, ficam mais evidentes os indicadores de que este direcionamento ou privilegiamento não é pontual, mas sim uma política com características abrangentes, como se pode constatar no próprio V PNPG (2005-2010), cuja responsabilidade de concretização cabe à CAPES. Confirma-se esta tendência nas palavras de Kuenzer e Moraes (2005, p. 1351, destaque nosso) a partir de duas novidades presentes neste Plano: “A de atribuir aos programas *stricto sensu* a responsabilidade pela qualificação de professores do ensino fundamental, médio e técnico – para a qual o Plano prevê a ‘possibilidade de estimular a criação de programas de mestrado voltados para a formação de professores em serviço, em articulação e cooperação com os sistemas de ensino’. E a de, ‘insinuando-se na vaga desencadeada pela Lei 10.973 (Lei de Inovação Tecnológica), de 2 de dezembro de 2004, **propor a formação de quadros para o setor empresarial público e privado.** Pode-se antever, nas propostas, a indução de múltiplos mestrados profissionalizantes’.”
- ³ Demanda espontânea ou balcão refere-se às solicitações de bolsas e fomento a pesquisas feitas pelos pesquisadores de universidades e instituições de pesquisa ao CNPq. Essas solicitações são apreciadas pelos Comitês Assessores (CAs), que têm a incumbência de emitir parecer conclusivo e fundamentado, levando em consideração o mérito acadêmico e técnico e a adequação ao orçamento.
- ⁴ Essa tendência já é observada a partir de 1991 quando no CNPq foi criada a Diretoria de Programas Especiais, responsável pela coordenação de vários programas, em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país.

- ⁵ O primeiro a entrar em operação foi o Fundo do Petróleo e Gás Natural (CT-PETRO) em 1999, o qual financia projetos de fomento à pesquisa, desenvolvimento e formação de recursos humanos para o setor. Além desses, posteriormente foram criados mais 15: Fundo Setorial para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTEL); Fundo de Energia Elétrica (CT-ENERG); Fundo Setorial Mineral (CT-MINERAL); Fundo Setorial de Transportes Terrestres (CT-TRANSPORTES); Fundo Setorial Espacial (CT-Espacial); Fundo Verde e Amarelo; Fundo Setorial de Agronegócio (CT-AGRONEGÓCIO); Fundo Setorial de Saúde (CT-SAÚDE); Fundo de Infra-Estrutura (CT-INFRA); Fundo Setorial de Biotecnologia (CT-BIOTECNOLOGIA); (CT-AERONÁUTICO); Fundo de Recursos Hídricos (CT-HIDRO); Fundo Setorial de Tecnologia da Informação; Fundo Aquaviário e Construção Naval e Fundo Setorial da Amazônia.
- ⁶ Segundo Leite (2005), o governo Lula da Silva está descumprindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 e 2005 que prevê que os recursos dos fundos não podem ser retidos para *contingências*. Só em 2005 “mais da metade do dinheiro que o fundo deveria ter recebido ficou retido na rubrica da *contingência*.”
- ⁷ Em contato com o setor de estatística do CNPq, fomos informados que este órgão não trabalha com a discriminação do que é concessão anual de novas bolsas e de renovação de bolsas. Dessa forma, os dados não nos permitem fazer afirmações sobre o montante de bolsas concedidas e o que são efetivamente bolsas novas.
- ⁸ Em recente mensagem o Presidente do CNPq, Erney Plessmann Camargo, ressaltou que a IC é “um dos mais importantes programas do CNPq” (CAMARGO, 2006). Esta afirmação evidencia que a tendência ao privilegiamento do órgão à graduação e à IC está confirmada.
- ⁹ As bolsas de IC são oferecidas predominantemente por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Para mais detalhes conferir o livro organizado por Julieta Calazans *Iniciação científica: construindo o pensamento crítico e o texto* “O PIBIC e a formação de professores pesquisadores: o caso do curso de pedagogia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)”, escrito por Borges (2002).

¹⁰ Bryan (1998) ressalta que o desenvolvimento C&T é essencial para a acumulação do capital. Por isso, a necessidade de implementação de medidas de controle dos recursos e do que é produzido.

¹¹ Enquanto o Brasil investe 1,2% do seu PIB em C&T, países industrializados investem em média 2,5% (MACHADO, 1999).

Referências

BIANCHETTI, Lucídio. *Da chave de fenda ao laptop: tecnologia digital e novas qualificações: desafios à educação*. Petrópolis: Vozes; Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001.

BORGES, Geisyara M. et al. *O PIBIC e a formação de professores pesquisadores: o caso do curso de pedagogia da Universidade Federal de Santa Catarina*. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 4., 2002, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, CED, NUP, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *1ª Avaliação do PIBIC*. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/pibic/avaliacao2/parte 1-1.htm](http://www.cnpq.br/pibic/avaliacao2/parte%201-1.htm)>. Acesso em: 19 de nov. 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Relatório de Gestão Institucional – 2001*. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério Da Ciência e Tecnologia. Academia Brasileira de Ciências. *Livro verde de ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira*. Brasília, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Ação induzida para formação no exterior – 2002*. Brasília, 2002. Disponível em: < www.cnpq.br/servicos/editais/ct/acaoinduzida_2002.htm >. Acesso em: 12 jan. 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Resolução Normativa n º 019 de 05 de setembro de 2001*. Normaliza o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC, revogando a RN 007/01. Presidente: Evando Mirra de Paula e Silva. Brasília, 2001. Disponível em:< http://www.propp.uff.br/cnpq_resnorm_19_01.htm>. Acesso em: 27 fev. 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Resenha estatística do CNPq 1997-2002*. Brasília, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Sinopse estatística do CNPq 2005*. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa período 1994-2004*. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/tab_pdf/invest/tab_1.1.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Número de bolsas-ano no país e no exterior – 1994-2004*. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/tab_pdf/quant/tab_2.2.4.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Número de bolsas-ano no país segundo programa, ação e modalidade – 1994-2004*. Brasília, 2005c. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/tab_htm/quant/historicas_quant_modal.htm>. Acesso em: 24 mar. 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Número de bolsas-ano (1) no exterior segundo programa, ação e modalidade – 1994-2004*. Brasília: 2005d. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/tab_pdf/quant/tab_2.2.5.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2005.

BRYAN, Newton A. P. A construção e difusão do conhecimento tecnológico: estudos de caso da inovação tecnológica no setor de instrumentação. In: BRISOLLA, Sandra de N. *Universidade e empresa, ciência e tecnologia*. Campinas, [1998]. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/pesquisa/proj3.html>>. Acesso em: 10 de nov. 2005.

CALAZANS, Julieta (Org.). *Iniciação científica: construindo o pensamento crítico*. São Paulo: Cortez, 1999.

CAMARGO, Erney Plessmann. *Ofício Circular nº 0137/06, de 22 de março de 2006*. Brasília: CNPq, 2006. Disponível em: <http://www.dep.ufsc.br/pibic/Of_Circ._CNPq.htm>. Acesso em: 27 mar. 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile: CEPAL/UNESCO, 1990.

_____. *América Latina e o Caribe na transição para a sociedade do conhecimento*. Agenda de políticas públicas. Documento preparado pela secretaria CEPAL para a Reunião Regional de Tecnologia da Informação para o Desenvolvimento. Florianópolis, Santa Catarina, 20 e 21 de junho de 2000.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO/MEC, 1999. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.

KUENZER, Acácia Z.; MORAES, Maria C. M. Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26. n. 93, p. 1341-1362, set./dez. 2005.

LEITE, Marcelo. *Brasil legitima congelamento de fundos de pesquisa*. [S.l.]: SciDevNet, 2005. Disponível em: <<http://www.scidev.net/gateways/index.cfm?fuseaction=readitem&rgwid=1&item=Opinions&itemid=418&language=3>>. Acesso em: 6 mar. 2006.

MACHADO, Rita de C. P. *Os investimentos em ciência e tecnologia no Brasil: mitos e desafios*. 1999. Dissertação (Mestrado em Química Biológica)-Programa de Pós-Graduação em Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MORAES, Maria C. M de. Recuo da teoria: dilemas na pesquisa em educação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 14, n. 1, p. 7-25, 2001.

OLIVEIRA, Adriano de. *Política científica no Brasil: análise das políticas de fomento à pesquisa do CNPq*. 2003. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SAVIANI, Dermeval. A pós-graduação em educação no Brasil: pensando o problema da orientação. In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana M. N. (Org.). *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2006.

SIQUEIRA, Ethevaldo. Retrato da inclusão digital no mundo. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/tecnologia/coluna/ethevalodo/2003/nov/24/42.htm>>. Acesso em: 30 out. 2004.

WARDE, Mirian. Sobre orientar pesquisa em tempos de pesquisa administrada. In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana M. N. (Org.). *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2006.

CNPq: research support policies in Fernando Henrique Cardoso's Administrations (FHC)

Abstract:

This article is the result of a study undertaken to analyze research support policies and the contribution to the education of researchers in Brazil during the government of President Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). The research methodology uses document analysis of laws, reports, meeting minutes, journals, newspapers and scientific policy documents. Among a series of issues considered, we highlight the presentation and analysis of data that indicate the priorities in terms of researcher training and support from CNPq. In relation to the policy of education for researchers, we highlight the measures that provoked a slowdown in the process of education of masters and doctoral students and the priority given to scientific initiation and to the doctorate in detriment to the master's degree. In addition, there has been a process of inducement to the education of researchers and support for areas considered strategic to the country's development. Another factor that works against an effective educational policy for researchers is the restriction on funding. Data from the first two years of the Lula government do not indicate a change in the direction of these policies.

Key words:

Research support policy. Education of researchers. Induction to research.

CNPq: política de fomento a la investigación en los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso (FHC)

Resumen:

El presente artículo es el resultado de una investigación desarrollada con la finalidad de analizar las políticas de fomento a la investigación y la contribución a la formación de investigadores en el Brasil durante el período de los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso (1995-2002). Utilizamos como metodología de la investigación el análisis documental de leyes, informes, actas, revistas, diarios y documentos de política científica. Privilegiamos, en el conjunto de una serie de cuestiones, la presentación y el análisis de los datos que apuntan cuales fueron las prioridades respecto a la formación de investigadores y del fomento del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Con relación a la política de formación de investigadores se destacan las medidas que provocan una "rapidez" del proceso de formación del Magister y de los Doctores y la opción prioritaria por la iniciación científica y por el doctorado en detrimento a las maestrías. Además, está ocurriendo un proceso de inducción a la formación de investigadores y de fomento en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Otro factor a conspirar en contra de una política de una efectiva formación de investigadores es la contingencia de los recursos. Y por los datos de los dos primeros gobiernos del Presidente Lula da Silva, no se percibió un redireccionamiento de esas políticas.

Palabra-clave:

Investigadores-Formación.

Investigación. Investigación-Recursos.

Adriano de Oliveira
Endereço: Rua Bouganville, 82 – Ingleses
Florianópolis – SC.
CEP: 88.058-000.
Telefone: (0xx48) 3269-3454.
E-mail: rodiadrn@ig.com.br

Lucídio Bianchetti
Endereço: Rua Elmo Kiseki 80, apto 201. Trindade
Florianópolis – SC
CEP: 88.036-040.
Telefone: (0xx48) 3333-1024.
E-mail: lucidiob@uol.com.br

Recebido em: 02/04/2006

Aprovado em: 16/05/2006