



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE CIÊNCIAS BÁSICAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS:
QUÍMICA DA VIDA E SAÚDE

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ

**Tensões, contradições e conflitos do Programa Ciência sem Fronteiras:
cinco estudos acerca de uma política pública (inter)setorial interrompida**

Porto Alegre

2021

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ

Tensões, contradições e conflitos do Programa Ciência sem Fronteiras: cinco estudos acerca de uma política pública (inter)setorial interrompida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Educação em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Leandro Eichler

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Cruz, Viviane Xavier de Araujo
Tensões, contradições e conflitos do Programa
Ciência sem Fronteiras: cinco estudos acerca de uma
política pública (inter)setorial interrompida /
Viviane Xavier de Araujo Cruz. -- 2021.
197 f.
Orientador: Marcelo Leandro Eichler.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Ciências Básicas da Saúde,
Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências:
Química da Vida e Saúde, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Ciência sem Fronteiras. 2. Mobilidade acadêmica
internacional. 3. Análise de Política pública. 4.
Ciência, Tecnologia e Inovação. 5. Pesquisa e
Desenvolvimento. I. Eichler, Marcelo Leandro, orient.
II. Título.

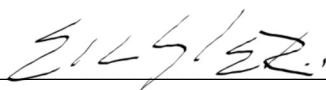
Viviane Xavier de Araujo Cruz

**TENSÕES, CONTRADIÇÕES E CONFLITOS DO PROGRAMA CIÊNCIA SEM
FRONTEIRAS: CINCO ESTUDOS ACERCA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA
(INTER)SETORIAL INTERROMPIDA**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências:
Química da Vida e Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Educação em Ciências.

Aprovada em: 1º de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



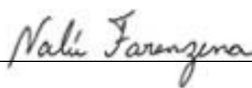
Prof. Dr. Marcelo Leandro Eichler

(orientador)



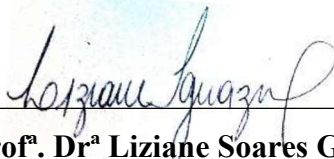
Prof. Dr. Lívio Amaral

(examinador pertencente ao PPG Educação em Ciências/UFRGS)



Prof.ª. Dr.ª Nalú Farenzena

(examinadora externa ao PPG Educação em Ciências – PPG Educação/UFRGS)



Prof.ª. Dr.ª Liziane Soares Guazina

(examinadora externa à UFRGS – PPG Comunicação/UnB)

Ao meu pai, Rubem de Araujo (*in memoriam*), que nasceu no interior da Paraíba, teve pouco acesso à educação formal (e ainda assim se tornou um grande contador de histórias) e nunca imaginou um dia ter uma filha doutora, embora tenha sempre se esforçado para nos oferecer o melhor ensino; e à minha mãe, Leila Xavier de Araujo, que sonhou em ter uma filha doutora, que me mostrou desde sempre o valor da educação, que me encheu de orgulho quando fomos eu e ela discentes contemporâneas na Universidade de Brasília, que me ensinou a ter amor pelo conhecimento, pelos livros e pelos estudos e que é, certamente, a pessoa quem este título de doutorado mais alegre no mundo.

AGRADECIMENTOS

Esta tese de doutorado é, antes de tudo, um trabalho que agregou muitas pessoas nos seus bastidores. É fruto de um quadriênio de muitas horas de leituras solitárias, mas também de trocas com várias pessoas que participaram de alguma forma da pesquisa por meio de debates, reflexões, críticas, inspirações, ensinamentos e, principalmente, muito apoio.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador Marcelo Eichler, uma das pessoas mais incríveis que eu já conheci em toda a minha trajetória acadêmica. Eichler é Professor porque não poderia deixar de ser, por ter todas as características necessárias para ser não apenas um professor, mas um excelente professor. Seu amor pelo conhecimento, seu imenso leque de referências, sua didática, seu censo crítico e sua dedicação às pesquisas me inspiram de tal forma que eu jamais poderei expressar. Só tenho a dizer que, como orientador, ele foi absolutamente impecável, uma pessoa que não só me orientou, mas também me apoiou, me compreendeu, me ensinou, abriu minha mente para infinitas possibilidades e esteve todo o tempo disponível e interessado pela minha pesquisa. Marcelo foi um presente que a UFRGS me deu e quem eu quero ter para sempre não apenas como parceiro profissional e acadêmico mas também como um grande amigo.

Agradeço também ao Professor Lívio Amaral, do PPGEC/UFRGS, ao Professor Luiz Gonzaga Motta, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, à Professora Ana Maria Justo, do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, à Professora Luciana Garcia, da Escola de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, e à Professora Julia Ximenes, da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, pessoas com quem eu tive relevantes discussões sobre minha pesquisa e de quem eu recebi valiosos ensinamentos.

Minha gratidão à minha amiga Natália Morato, peça fundamental para esta pesquisa, quem disponibilizou de forma organizada as matérias do *clipping* da Capes, as quais formaram o *corpus* do meu trabalho, e quem revisou meus artigos. Mais que isso, obrigada por todas as discussões, pelas contribuições, pela sagacidade crítica, pela disponibilidade e, principalmente, pelas risadas, pelos almoços, pelos pudins, pelas longas conversas no *WhatsApp* a qualquer hora e por todas as figurinhas.

Meu agradecimento também às amigas Carla Miranda, Carolina Borges, Carolina Nodari, Caroline Amorim, Eliana Tavares, Mariana Santos e Priscila Bearzi, companheiras do PPGEC/UFRGS, que, ainda que à distância nos últimos dezoito meses, me deram suporte,

torceram por mim, me incentivaram, me impulsionaram e garantiram leveza e alegria nessa jornada acadêmica.

Aos meus superiores na Capes, estudiosos inspiradores, Prof^a Maria de Lourdes Neto e Prof. Sérgio Avellar, pela compreensão, pelo suporte e pelo incentivo, que viabilizaram esta pesquisa. E à Capes pelo apoio em me conceder cinco meses de licença capacitação durante este doutoramento e por ter me oferecido a oportunidade de tentar sobreviver à pandemia de Covid-19, autorizando o trabalho remoto. Obrigada também à *Pfizer*, que, mesmo após uma centena de *e-mails* não respondidos, conseguiu me imunizar com duas doses da vacina contra Covid-19. Viva a ciência! Acreditem na ciência! Financiem a ciência!

Meu muito obrigada também ao meu marido, Otávio Cruz, por ser meu companheiro de vida, meu amor, por me ouvir, me compreender, me apoiar, me admirar, tolerar meus defeitos com muito humor, me inspirar, me ensinar a ser uma pessoa mais calma, mais focada e mais resiliente, me amar acima de tudo, cuidar tão bem de mim e da nossa filha e, principalmente, por me fazer tão feliz todos os dias há mais de uma década.

Agradeço também à minha mãe, Leila Xavier, e à minha sogra, Delma Cruz, pelas tantas vezes que se disponibilizaram, nos últimos três anos, a cuidar da minha filha para eu poder escrever esta tese. Em especial à minha mãe, por me ouvir, por não me deixar desistir, por fazer dos meus os seus sonhos e por acreditar tanto em mim.

Por fim, agradeço à minha filha, Sophia, a pessoa que eu mais amo e que mais me ama nesse mundo, um serzinho iluminado, gerado no primeiro ano deste doutoramento, que mudou completamente minha vida e minha forma de ver o mundo, que alegra meus dias e me traz esperança no futuro, uma pessoa para quem eu quero deixar um mundo melhor, em especial um país melhor e mais justo.

RESUMO

O Ciência sem Fronteiras – CsF foi um programa de mobilidade acadêmica internacional de grande importância e de grandes proporções. Foi instituído em 2011 com o desafio de implementar 101 mil bolsas em quatro anos, com foco na graduação-sanduiche, que abarcaria 75% das concessões. O contexto econômico favorável da época aliado às demandas setor produtivo nacional e ao consenso na literatura sobre a importância atribuída à internacionalização do ensino superior, mais especificamente à mobilidade estudantil, para o desenvolvimento das universidades e do país foram as condições que propiciaram a criação do programa. Assim, o CsF foi tomando forma como parte da primeira política pública em larga escala de mobilidade estudantil internacional para a graduação da história do Brasil, tendo como objetivo principal desenvolver a indústria. No entanto, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, as bolsas para a graduação foram suspensas, interrompendo a política para esse nível de ensino sem que se pensasse em formas de se aprimorar, redimensionar ou reformulá-la, como se espera dos ciclos de políticas públicas. Dessa forma, o objetivo deste trabalho foi compreender por que não se levou adiante uma política pública de que o país aparentemente ainda precisa, já que não resolveu os problemas por que foi criado, e que existe em diversos países do mundo. Para tanto, foram realizados cinco estudos elaborados com métodos mistos e complementares de forma a confirmar os achados por meio da múltipla triangulação. O primeiro analisou a intersectorialidade da política, a partir de análise bibliográfica e documental. O segundo percorreu toda a história da concessão de bolsas internacionais da Capes desde 1951, governo a governo. O terceiro analisou as atas dos conselhos superiores da Capes utilizando análise lexical com apoio do software Iramuteq. O quarto estudou, utilizando o modelo de análise argumentativa proposto por Toulmin, o movimento do Judiciário influenciando a política por meio da judicialização de um dos critérios de seleção para os estudantes de graduação: a nota no Enem. E o último analisou como o programa foi noticiado pelos jornais brasileiros, utilizando técnicas de narratologia literária para reconstruir a narrativa jornalista do CsF. Observou-se, então, uma forte guinada no programa que acompanhou as mudanças políticas ocorridas no país a partir de 2013. Após a crise da política neodesenvolvimentista, provocada fundamentalmente pela ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo após embates do governo com o setor industrial e rentista, o governo como um todo e o programa em específico passaram a ser duramente criticados, de forma que a política não cabia mais nos governos posteriores, que reduziram o fomento científico de modo geral, e em uma nova forma de Estado em que o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, como a educação, vistos como um obstáculo à mercantilização.

Palavras-chave: Ciência sem Fronteiras; Mobilidade acadêmica internacional; Análise de política pública; Ciência, tecnologia e inovação; Pesquisa e Desenvolvimento.

ABSTRACT

Science without Borders – SwF was an international academic mobility program of great importance and large proportions. It was created in 2011 with the challenge of implementing 101,000 international scholarships in four years, with focus on interuniversity exchange graduation, which would cover 75% of the scholarships granted. The favorable economic context of the time, allied to the demands of the national productive sector and the consensus in the literature on the importance attributed to the internationalization of higher education, more specifically to student mobility, for the development of universities and the country were the conditions that favored the creation of the program. Thus, CwF began to take shape as part of the first large-scale public policy on international student mobility for undergraduates in Brazilian history, with the main objective of developing its industry. However, after President Dilma Rousseff's impeachment, scholarships for graduation were suspended, interrupting the policy for this level of education without considering ways to improve, resize or reformulate it, as expected from public policy cycles. Hence, the objective of this work was to understand why a public policy that the country apparently still needs was discontinued, since it did not solve the problems for which it was created, and similar policies exist in several countries around the world. Therefore, five studies were carried out using mixed and complementary methods in order to confirm the findings through multiple triangulation. The first analyzed the intersectoriality of the policy, based on bibliographic and documental analysis. The second covered the entire history of Capes granting international scholarships since 1951, government by government. The third analyzed the minutes of Capes' Superior Councils using lexical analysis supported by the Iramuteq software. The fourth studied, using the model of argumentative analysis proposed by Toulmin, the movement of the Judiciary influencing politics through the judicialization of one of the selection criteria for undergraduate students: exam results in Enem. And the last one analyzed how the program was reported by Brazilian newspapers, using literary narratology techniques to reconstruct the CwF's journalistic narrative. There was, then, a strong shift in the program that accompanied the political changes that took place in the country from 2013 onwards. After crisis of the neodevelopmentalist policy, fundamentally provoked by the restoring offensive of the orthodox neoliberal political field after the government's clashes with the industrial and rentier sector, the government as a whole and the program in particular came to be harshly criticized, so the policy was no longer suitable for subsequent governments, which reduced scientific support in general, and for a new form of State in which the market, the circulation of money and goods gained more relevance than fundamental rights such as education, seen as an obstacle to commodification.

Keywords: Science without Borders; International academic mobility; Public policy analysis; Science, technology and innovation; Research and Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição das Bolsas Implementadas por Modalidade.....	22
Figura 2 – Distribuição de Bolsas Implementadas por Área Prioritária.....	24
Figura 3 – Distribuição das bolsas implementadas por país de destino.....	26
Figura 4 - Execução orçamentária do Programa Ciência sem Fronteiras.....	27
Figura 5 - Fontes de recursos de maior contribuição para o financiamento do CsF.....	27
Figura 6 - Articulação da política de C,T&I com as principais políticas de Estado.....	31
Figura 7 - Estrutura de governança do CsF	32
Figura 8 - Operacionalização do CsF.....	35
Figura 9 – Bolsistas Capes de Ensino Superior no exterior antes do CsF (1952-2010).....	50
Figura 10 – Bolsistas Capes no exterior pós CsF (2011 a 2018).....	50
Figura 11 – Nuvem de palavras dos trechos selecionados nas atas do CS, de 2011 a 2014...	65
Figura 12 - Representação do dendograma pelas palavras de destaque nas atas do CS.....	65
Figura 13 – Representação fatorial do conteúdo das atas do CS, de 2011 a 2014.....	67
Figura 14 – Análise de similitude das atas do CS, no governo Dilma 2.....	71
Figura 15 – Número total de inscritos no Enem por ano.....	86
Figura 16 – Modelo de representação gráfica do argumento de Toulmin.....	88
Figura 17 – Argumento: Isonomia e razoabilidade.....	90
Figura 18 – Argumento: Legitimidade da exigência.....	90
Figura 19 – Argumento: Perda de uma Chance.....	91
Figura 20 – Argumento: Legalidade.....	92
Figura 21 – Argumento: Previsibilidade 1.....	93
Figura 22 – Argumento: Previsibilidade 2.....	93
Figura 23 – Argumento: Isonomia e Meritocracia.....	94
Figura 24 – Argumento: Mérito Administrativo.....	94
Figura 25 – Argumento: Previsibilidade 3	96
Figura 26 – Argumento: Vinculação ao edital	97
Figura 27 – Argumento: Razoabilidade.....	97
Figura 28 - Relação entre o EEE 2013 e o nível socioeconômico da escola.....	101
Figura 29 - Associação entre nível socioeconômico e estado de origem das escolas brasileiras por meio de um diagrama de proximidade decorrente da análise de correspondência.....	102
Figura 30 – Bolsas do CsF concedidas por Estado.....	103
Figura 31 – Bolsas do CsF concedidas por universidade.....	103
Figura 32 – Esquema da sequência narrativa de Adam.....	112

Figura 33 - Quantidade de notícias de jornais impressos selecionadas no clipping diário da Capes, agrupadas nos temas de maior repercussão.....	114
Figura 34 - Evolução do orçamento do CsF em bilhões de reais.....	131
Figura 35 - Execução de Bolsas Capes (em milhões de reais)	132
Figura 36 - Gasto público com educação.....	133
Figura 37 - Evolução do PIB e dos investimentos em educação e em P&D.....	134
Figura 38 - Câmbio mensal R\$ por US\$ (1997-2018)	140
Figura 39 - Orçamento FNDCT Não Reembolsável Descontingenciado (em R\$ bilhões)..	141
Figura 40 – Reserva de contingência do FNDCT 2003-2019 (em R\$ bilhões de 2019).....	142
Figura 41 – Valores executados do FNDCT.....	142
Figura 43 - Dispêndio nacional em P&D (valores correntes em milhões de reais)	151
Figura 44 – Percentual dos investimentos público e privado, em valores correntes, em relação ao dispêndio nacional total em P&D (2000-2017)	155
Figura 45 – Investimento privado em P&D vs valor do US\$ em R\$ (2000-2017)	156
Figura 46 – Meta da taxa Selic (2003-2021).....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Concluintes de graduação por grandes áreas do conhecimento (2008)	24
Tabela 2 – Atas do Conselho Superior da CAPES.....	61
Tabela 3 – Atas do Conselho Técnico Científico da Educação Superior – CTC-ES.....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Comparação das fases de internacionalização da educação superior com as fases da mobilidade estudantil para o exterior promovida pela CAPES	51
Quadro 2 – Bolsas Capes no exterior por períodos governamentais brasileiros.....	52
Quadro 3 – Total de ações levantadas nos TRFs relacionadas ao CsF e ao Enem.....	87
Quadro 4 - Acórdãos do TRF-1 sobre o tema (2013-2016)	89
Quadro 5 – Acórdãos do TRF-4 sobre o tema (2013-2016)	95
Quadro 6 – Matérias que compuseram o <i>corpus</i> da pesquisa.....	113
Quadro 7 – Matérias sobre orçamento público e investimento.....	115
Quadro 8 – Matérias sobre (não) financiamento privado.....	116
Quadro 9 - 15 jornais que mais publicaram matérias sobre orçamento público e financiamento privado do CsF no período analisado.....	120
Quadro 10 – Personagem da narrativa jornalística do CsF.....	124

LISTA DE SIGLAS

- ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
- AFC – Análise Fatorial por Correspondência
- ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- ANP – Agência Nacional do Petróleo
- ANPG – Associação Nacional de Pós-graduandos
- BRICS – Rússia, Índia, China e África do Sul
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAA – Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do Ciência sem Fronteiras
- Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CCT – Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CE – Comitê Executivo do Ciência sem Fronteiras
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CHD – Classificação Hierárquica Descendente
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNT – Confederação Nacional de Transporte
- Codace – Comitê de Datação do Ciclo Econômico da Fundação Getúlio Vargas
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- CS – Conselho Superior da Capes
- CsF – Ciência sem Fronteiras
- CTC-EB – Conselho Técnico Científico da Educação Básica da Capes
- CTC-ES – Conselho Técnico Científico da Educação Superior da Capes
- C,T&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
- CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAAD – *Deutscher Akademischer Austauschdienst*

DRI – Diretoria de Relações Internacionais da Capes

EEE – Escore da Escola no ENEM

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

ENCTI – Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

ENPEC – Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

Finep – Financiadora de Estudos e Projetos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FOPROP – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de Ensino Superior

IIE – *Institute of International Education*

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LOA – Lei Orçamentária Anual

MCTI – Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEC – Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE - Ministério das Relações Exteriores

NME – Nova Matriz Econômica

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

P&D – Pesquisa e desenvolvimento

PBM – Plano Brasil Maior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RBPG – Revista Brasileira de Pós-Graduação

RIESup – Revista Internacional de Educação Superior

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SNPG – Sistema Nacional de Pós-Graduação

SP – São Paulo

TRF – Tribunal Regional Federal

UCE – Unidades de Contexto Elementar

UCI – Unidade de Contexto Inicial

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIAM – Universidade Federal da Integração da Amazônia Continental

UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-americana

UNILAB – Universidade Federal de Integração Luso-Afro-Brasileira

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Usaid – *United States Agency for International Development*

Sumário

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO II - O PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS.....	21
CAPÍTULO III - ESTUDOS ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA (INTER)SETORIAL	30
3.1. Programa Ciência sem Fronteiras: Um Estudo sobre a Intersetorialidade na Política Pública de Mobilidade Acadêmica	30
3.2. Bolsas Capes de Mobilidade Acadêmica Internacional 1952-2019: Um Estudo a partir dos Contextos de Internacionalização da Educação Superior	40
3.3. O Programa Ciência sem Fronteiras nas Atas dos Conselhos Superiores da Capes: Desenvolvimento e Suspensão da Política Pública de Mobilidade Estudantil na Graduação	57
3.4. A obrigatoriedade do ENEM no Programa Ciências Sem Fronteiras: uma análise a partir das decisões dos Tribunais Regionais Federais.	86
3.5. Narrativa Jornalística do Ciência sem Fronteiras: Emergência e Naufrágio de uma Política Pública Intersetorial de Mobilidade Acadêmica Internacional na Graduação	110
CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178

I. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de assegurar determinado direito, a partir de regras e instituições específicas, com a participação de entes públicos e/ou privados (FREY, 1999).

Normalmente, as políticas públicas estão constituídas por instrumentos encadeados de maneira integrada e lógica na forma de planos, programas, ações e atividades. Os planos estabelecem diretrizes gerais, e os programas estabelecem objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, implicando em ações que visem a alcançar esses objetivos, e atividades que busquem dar concretude às ações.

Dessa forma, o Ciência sem Fronteiras – CsF foi um programa que surgiu em 2011 com a meta de conceder 101 mil bolsas de mobilidade acadêmica internacional até 2014 nas áreas consideradas prioritárias, tendo como foco a graduação, que receberia cerca de 75% das bolsas no formato de graduação-sanduíche. Em 2014, o governo anunciou a criação do CsF II, para dar continuidade à política.

As políticas públicas são introduzidas na agenda governamental na tentativa de solucionar problemas políticos, referentes a temáticas e setores sociais (LASSWELL; KAPLAN, 1970). Segundo a Teoria do Programa, todo programa e toda política pública têm uma relação causal com um determinado problema e/ou com uma teoria normativa de acordo com a qual o Estado pretende cumprir seu dever de suprir determinada necessidade. Seria a partir dessa hipótese (causal ou normativa) que se entenderia a política (WEISS, 1998).

No caso do CsF, a ideia surgiu a partir de dois problemas principais que se pretendiam enfrentar: 1) reduzido número de inovações e patentes nas indústrias: “de todas as empresas que compõem a amostra nacional da Pesquisa e Inovação do IBGE - PINTEC, apenas 4,1% declararam ter introduzido uma inovação para o mercado nacional” (DIAS, 2013, p. 106); e 2) baixa procura pelos cursos listados nas áreas prioritárias do programa e conseqüentemente baixo número de formados: no Brasil, apenas 5,1% dos estudantes de ensino superior cursam engenharia, número extremamente reduzido, se comparado aos demais países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Além disso, o número de estudantes universitários brasileiros em instituições de ensino superior no exterior é consideravelmente inferior ao número dos Estados Unidos e Japão e dos países integrantes dos BRICS¹.

A importância atribuída ao fortalecimento do ensino superior para o desenvolvimento dos países foi exaustivamente defendida na Conferência Mundial de Ensino Superior organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, em Paris, em 1998. Dela, saiu a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (Paris, 1998), segundo a qual a internacionalização, envolvendo atividades conjuntas entre as universidades, é um dos meios para o desenvolvimento institucional, possibilitando o enfrentamento de questões propostas por uma conjuntura política e socioeconômica complexa. Essa ideia foi reiterada na Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada pela UNESCO, em 2009 (CASTRO; CABRAL NETO, 2012).

Dessa forma, a internacionalização da educação superior tem se tornado cada vez mais relevante nas discussões acerca de políticas públicas de educação, tendo como principal elemento a mobilidade acadêmica (VAN DAMME, 2001; TEICHLER, 2004).

Apesar da importância inegável do programa e da política de internacionalização e de a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT do Senado Federal ter proposto o Projeto de Lei nº 798/2015 para criar uma lei para o CsF e torná-lo perene, logo após o afastamento da presidente Dilma e entrada de Michel Temer, foi anunciado que a graduação seria excluída do programa, o que na prática o esvaziaria completamente. Logo após o *impeachment*, o ministro da Educação recém-empossado, Mendonça Filho, afirmou, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo – SP, em setembro de 2016, que o custo de financiar um intercâmbio de graduação no exterior equivalia a pagar por um curso integral de quatro anos em instituições particulares no Brasil para três alunos e que, por isso, as bolsas para estudantes de graduação seriam eliminadas do programa. Para ele, o programa tinha eficácia discutível, não atingia a população de baixa renda e tinha pouco impacto científico. Assim, afirmou, à época, que o Ministério da Educação – MEC havia decidido priorizar intercâmbios de alunos de ensino médio de baixa renda e de pós-graduandos. Bolsas internacionais para o ensino médio não foram concedidas, mas de fato as bolsas de pós-graduação continuaram, embora tenham sido reduzidas.

¹ BRICS é o agrupamento formado por cinco grandes países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - que, juntos, representam cerca de 42% da população, 23% do PIB, 30% do território e 18% do comércio mundial.

Como servidora da Capes desde 2009, a temática do CsF sempre me interessou. Em minha dissertação de mestrado em Administração Pública, intitulada “Programa Ciência sem Fronteiras: uma avaliação da política pública de internacionalização do ensino superior sob a perspectiva do paradigma multidimensional”, busquei desenvolver um modelo de avaliação educacional, aplicado ao CsF, com indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e relevância.

Em suma, conclui que era cedo para se medir a efetividade do programa e que também faltavam dados para isso. Ademais, a pesquisa identificou falhas relativas a eficácia e eficiência do programa, mas o programa mostrava-se indubitavelmente relevante, fato que se destacou especialmente no questionário aplicado aos coordenadores institucionais do CsF nas instituições de ensino superior de todo o Brasil (CRUZ, 2016).

Haver falhas não é algo inesperado para os primeiros anos de implementação de um programa tão inovador como o CsF. O inesperado é que, mesmo a comunidade acadêmica considerando o programa com alta relevância social, um programa de tamanha proporção e destaque tenha chegado ao fim sem que se pensasse em formas de se aprimorar, redimensionar ou reformular a política.

Inesperado porque diversos autores teorizam sobre as políticas públicas na forma de ciclos, utilizando diferentes nomenclaturas para estágios de identificação do problema, formulação da política, implementação, avaliação e ajustes/aprimoramentos (LASSWELL, 1951; BREWER, 1974; JENKINS, 1978; HOGWOOD; GUNN, 1984; HOWLETT; RAMESH, 2003).

Dessa forma, o objetivo deste trabalho não é avaliar um programa extinto. Mais do que isso, a proposta é compreender por que não se levou adiante a única política pública de mobilidade acadêmica internacional com foco na graduação, algo em que diversos países do mundo investem, incluindo nossos vizinhos Argentina e Chile.

Para tanto, este trabalho propõe-se a apresentar uma pesquisa estruturada, em forma de triangulação. Trata-se de um conjunto de cinco estudos elaborados com métodos mistos e complementares de forma a confirmar os achados. A necessidade de se realizar mais de um estudo vem do fato de a pesquisa qualitativa, pelas suas características ao buscar compreender, analisar e descrever determinado fenômeno, ser constantemente alvo de questionamentos relacionados a confiabilidade, validade e generalidade por não se apoiar em métodos estatísticos (ULLRICH; OLIVIERA; BASSO, 2012).

Por isso, desenvolveram-se, na literatura, estratégias metodológicas de validação dos resultados desse tipo de pesquisa. Uma delas é a triangulação, que pressupõe a mescla de métodos, teorias e fontes e, assim, possibilita o confronto de dados, de maneira a

minimizar vieses resultantes de uma única perspectiva de análise. Dessa forma, analisando problemas e pontos de vistas multifários sob diferentes níveis, por diferentes perspectivas, utilizando diferentes métodos, teorias e fontes de dados, chega-se a dados mais depurados e resultados mais confiáveis e complexos que se coadunam com os complexos fenômenos investigados (FLICK, 2011).

Destarte, esta tese estrutura-se em quatro capítulos. Após o primeiro capítulo introdutório, o segundo traz um apanhado geral do CsF de forma a contextualizar o leitor acerca do programa. O terceiro capítulo traz os cinco estudos realizados sobre a política.

A apresentação da tese em forma de artigos científicos é uma exigência do Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências da UFRGS. A opção por essa estruturação, com estudos independentes e autônomos que apresentam diferentes abordagens para o mesmo problema de pesquisa, resultou em eventuais repetições de informações.

Dessa forma, o primeiro artigo, intitulado “Programa Ciência sem Fronteiras: Um Estudo sobre a Intersetorialidade na Política Pública de Mobilidade Acadêmica” e aprovado para apresentação no Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – ENPEC, buscou avaliar se a intersectorialidade entre setores educacionais, industriais e de ciência, tecnologia e inovação – C,T&I proposta para o CsF se efetivou, a partir de análise documental que envolveu o arcabouço legal, bem como os documentos da época acerca do programa e das políticas industrial e de C,T&I. Verificou-se que a implementação do programa ficou adstrita a órgãos ligados à educação: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, com coordenação da Casa Civil, mas com pouca participação de outras entidades.

Por isso, o segundo artigo, intitulado “Bolsas Capes de Mobilidade Acadêmica Internacional 1952-2019: Um Estudo a partir dos Contextos de Internacionalização da Educação Superior” e aceito para publicação na Revista Brasileira de Pós-Graduação – RBPG (Qualis A2), buscou situar a Capes no histórico das políticas de educação superior dos diferentes governos federais, com destaque para o CsF, que se tornou um emblemático ponto de inflexão na história entre 1952-2010 e o pós-2011. Dessa forma, a partir de uma pesquisa bibliográfica e de análise documental, foi analisada a concessão de bolsas no exterior pela Capes, governo a governo.

Seguindo com o foco na Capes, o terceiro artigo, intitulado “O Programa Ciência sem Fronteiras nas Atas dos Conselhos Superiores da Capes: Desenvolvimento e Suspensão da Política Pública de Mobilidade Estudantil na Graduação” e aceito para publicação na Revista Internacional de Educação Superior – RIESup (Qualis B1), tratou-se de uma pesquisa de caráter

exploratório com o objetivo de analisar a política pública de mobilidade estudantil na graduação, que ocorreu por meio do CsF, a partir das 20 atas do Conselho Superior - CS e as 40 atas do Conselho Técnico Científico da Educação Superior – CTC-ES da Capes, publicadas de janeiro 2011 a maio de 2016. A análise de conteúdo, com apoio no software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), foi discutida à luz da teoria do ciclo de políticas públicas de Stephen Ball.

Já o quarto artigo, a ser submetido futuramente a uma revista científica com o título “A judicialização do Ciências Sem Fronteiras: análise das decisões dos Tribunais Regionais Federais acerca da obrigatoriedade do Enem para a inscrição no programa”, buscou analisar como o Poder Judiciário influenciou na política pública. Apesar de razoavelmente acessório à tese central, esse estudo surgiu a partir da observação de ruptura no entendimento acerca da política pelo CS em 2016, ano em que se deu o impedimento da então Presidente Dilma. Buscava-se entender se o grande movimento do Legislativo e do Judiciário a favor do *impeachment* havia influenciado de alguma forma a política pública. Assim, fez-se um levantamento de todas as ações judiciais que chegaram aos Tribunais Regionais Federais sobre o CsF entre 2011 e 2016 e observou-se que o tema mais recorrente havia sido a exigência do Enem como critério de seleção para os estudantes de graduação no Ciência sem Fronteiras. Assim, discutiram-se os limites da judicialização das políticas públicas e o bem coletivo que se visava alcançar com tal exigência.

Por fim, o quinto artigo analisou 885 matérias de jornais impressos de 2011 a 2016, selecionadas no clipping diário da Capes, que trataram diretamente do CsF para reconstruir a narrativa jornalística acerca do programa utilizando elementos da narratologia literária. Observou-se que os principais temas abordados pela mídia foram o orçamento público e o financiamento privado e, a partir daí, foi traçado um diálogo com a literatura acerca das questões políticas e socioeconômicas do país para compreender os conflitos que emergiram da análise.

II. O PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

O Programa Ciência sem Fronteiras foi instituído pelo Decreto 7.642, de 13 de dezembro de 2011, o qual estabelecia, em seu artigo 1º, o objetivo geral do programa:

propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (BRASIL, 2011a)

O artigo 2º do referido decreto trazia os objetivos específicos:

I – promover, por meio da concessão de bolsas de estudos, a formação de estudantes brasileiros, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas para a qualidade, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil;

II – ampliar a participação e a mobilidade internacional de estudantes de cursos técnicos, graduação e pós-graduação, docentes, pesquisadores, especialistas, técnicos, tecnólogos e engenheiros, pessoal técnico-científico de empresas e centros de pesquisa e de inovação tecnológica brasileiros, para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, estudos, treinamentos e capacitação em instituições de excelência no exterior;

III – criar oportunidade de cooperação entre grupos de pesquisa brasileiros e estrangeiros de universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa de reconhecido padrão internacional;

IV – promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e pesquisadores de reconhecida liderança científica residentes no exterior por meio de projetos de cooperação bilateral e programas para fixação no País, na condição de pesquisadores visitantes ou em caráter permanente;

V – promover a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação;

VI – contribuir para o processo de internacionalização das instituições de ensino superior e dos centros de pesquisa brasileiros;

VII – propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil;

VIII – contribuir para o aumento da competitividade das empresas brasileiras; e

IX – estimular e aperfeiçoar as pesquisas aplicadas no País, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação (BRASIL, 2011a)

A implementação do CsF ficou a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, por meio do CNPq, e do MEC, por meio da CAPES, com envolvimento direto da Casa Civil da Presidência da República.

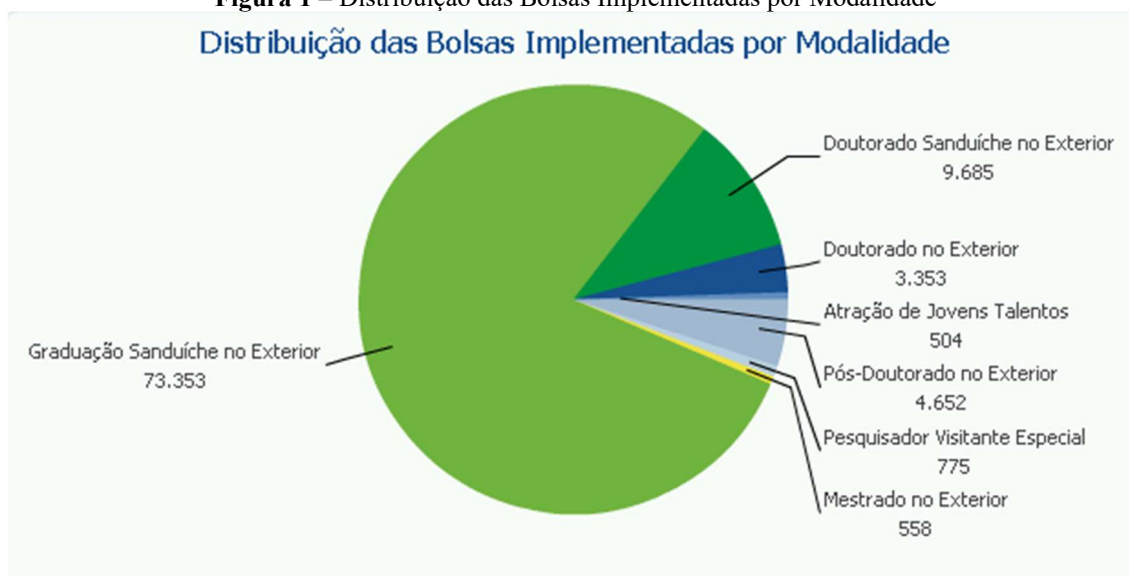
Como órgão deliberativo do CsF foi instituído um Comitê Executivo - CE, com atribuições que iam desde estabelecer o cronograma de execução, os critérios de seleção dos bolsistas e das instituições estrangeiras e o valor das bolsas de estudo até identificar centros e lideranças no exterior de interesse prioritário e estratégico para o Brasil, em áreas e setores selecionados. O CE era composto por:

- um representante da Casa Civil;
- um representante do MEC;
- um representante do MCTI;
- um representante do Ministério das Relações Exteriores – MRE;
- o Presidente do CNPq; e
- o Presidente da Capes.

Para gerenciar o CsF, foi criado o Comitê de Acompanhamento e Assessoramento – CAA, cujas atribuições eram, entre outras, propor áreas prioritárias de atuação, metas e indicadores de desempenho e novas ações para o bom desenvolvimento do programa, além de acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa e divulgar, periodicamente, seus resultados. O CAA era composto por:

- um representante da Casa Civil;
- um representante do MEC;
- um representante do MCTI;
- um representante do MRE;
- um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC;
- um representante do Ministério da Fazenda;
- um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e
- quatro representantes de entidades privadas que participam do financiamento do programa.

O programa tinha como meta oferecer 101.000 bolsas de mobilidade acadêmica internacional até 2014, a maioria na modalidade graduação sanduíche. Segundo o Painel de Controle do CsF, disponível com dados atualizados até janeiro de 2016, foram implementadas 92.880 bolsas, das quais 73.353 (78,98%) foram de graduação sanduíche, como se vê na Figura 1.

Figura 1 – Distribuição das Bolsas Implementadas por Modalidade

Fonte: CsF (2021)

Para a concessão das bolsas, foram estabelecidas áreas prioritárias para o desenvolvimento tecnológico e industrial do país, que foram: engenharias e demais áreas tecnológicas; ciências exatas e da terra; biologia, ciências biomédicas e da saúde; computação e tecnologias da informação; tecnologia aeroespacial; fármacos; produção agrícola sustentável; petróleo, gás e carvão mineral; energias renováveis; tecnologia mineral; biotecnologia; nanotecnologia e novos materiais; tecnologias de prevenção e mitigação de desastres naturais; biodiversidade e bioprospecção; ciências do mar; indústria criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); novas tecnologias de engenharia construtiva; e formação de tecnólogos.

O programa surgiu a partir da constatação de que o país precisava investir em C,T&I para se desenvolver. Segundo Velho (2011), a política de C,T&I no Brasil passou por quatro paradigmas: a) ciência como motor do progresso (década de 50); b) ciência como solução e causa de problemas (década de 60-70); c) ciência como fonte de oportunidade estratégica (década de 80-90); e, d) ciência para o bem da sociedade (século XXI). Destaca ainda o predomínio da concepção linear no âmbito das políticas públicas de C,T&I, segundo a qual quanto maior o número de pesquisadores qualificados maior será o desenvolvimento econômico e social do país.

Analisando as políticas para C,T&I na América Latina, particularmente na Argentina e no Chile, nota-se que o foco é a qualificação profissional para áreas estratégicas, incluindo a mobilidade profissional, acadêmica e estudantil (SILVA, 2012; JONKERS E CRUZ-CASTRO, 2010).

O chamado milagre asiático reforçou a ideia de que o intercâmbio de estudantes proporciona transferência de boas práticas e de conhecimento (KALE; BARBIND; ADANGALE, 2008, p. 417). Assim, programas de mobilidade vêm crescendo ao redor do mundo, sendo que, segundo Koh (2002), mais da metade de todos os estudantes internacionais procuram o nível de graduação.

Em Portugal, além de programas de mobilidade, o governo lançou em março de 2006 o programa Compromisso com a Ciência, oferecendo bolsas de estudo e buscando a melhoria da infraestrutura em C,T&I de Portugal (SILVA, 2012). Na Argentina, o programa Bec.Ar também tem o objetivo de formar profissionais em áreas consideradas estratégicas, apostando nos intercâmbios com instituições internacionalmente reconhecidas e concedendo bolsas a estudantes com o objetivo de formar profissionais relacionados à C,T&I produtiva (PEREIRA, 2013). Na Europa, o destaque é o Erasmus, programa de intercâmbio de estudantes criado em 1987 que envia, a cada ano, mais de 230 mil alunos para estudos no exterior, com objetivo de “contribuir para o desenvolvimento de jovens bem qualificados, de espírito aberto e internacionalmente experientes; e ajudar os alunos a se adaptarem às exigências do mercado de trabalho” (PEREIRA, 2013, p.94).

Ademais, havia no Brasil uma grande demanda por engenheiros e profissionais das áreas tecnológicas, os quais desempenham papel fundamental no desenvolvimento da indústria. O Plano Nacional de Pós-graduação – PNPG 2011-2020 mostrou, com dados de 2008, que, do total dos concluintes em cursos de graduação presenciais no Brasil, apenas 5,9% eram da área de Engenharia, e 12,5% das áreas de Engenharia e Ciências Exatas, como mostra a Tabela 1 (BRASIL, 2011b).

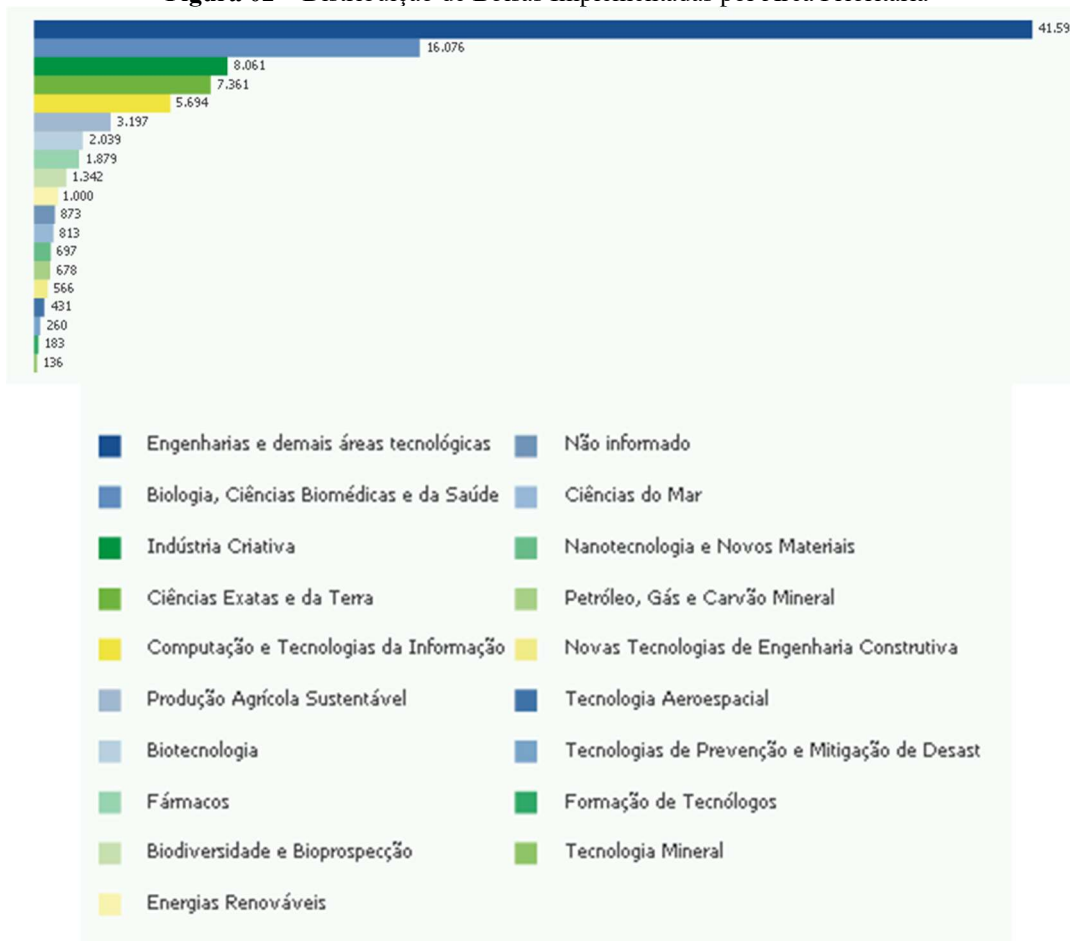
Tabela 01 - Concluintes de graduação por grandes áreas do conhecimento (2008)

Áreas Gerais	Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais
Educação	168.983
Humanidades e Artes	29.122
Ciências Sociais, Negócios e Direito	328.239
Ciências, Matemática e Computação	61.528
Engenharia, Produção e Construção	47.098
Agricultura e Veterinária	16.305
Saúde e Bem-Estar Social	128.389
Serviços	20.654
Total	800.318

Fonte: Brasil (2011b)

Dessa forma, 44,78% das bolsas implementadas até janeiro de 2016 foram para engenharias e áreas tecnológicas, como se vê na Figura 2.

Figura 02 – Distribuição de Bolsas Implementadas por Área Prioritária



Fonte: CsF (2021).

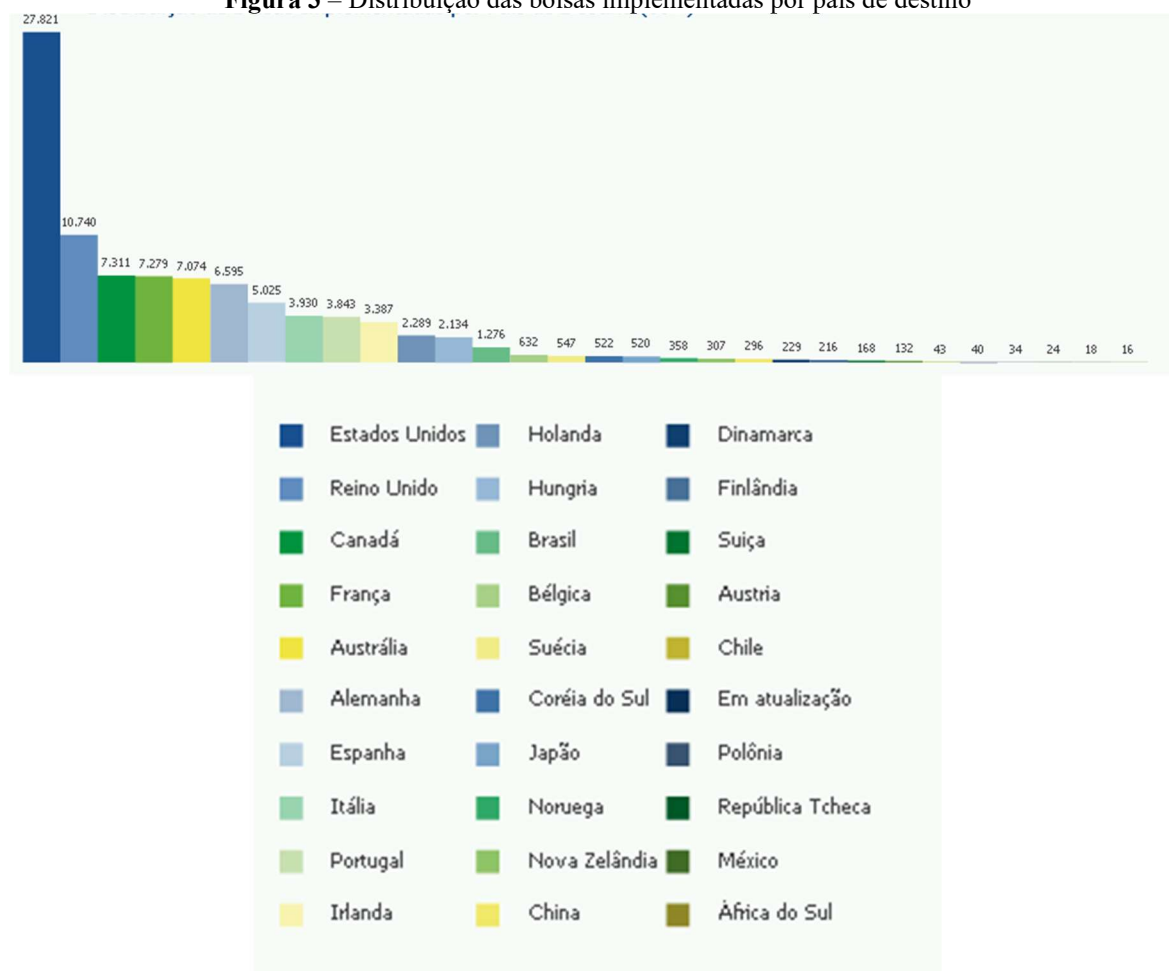
A duração dos estudos no exterior era de 6 a 12 meses para pós-doutorado, podendo ser prorrogável desde que não ultrapassasse o tempo máximo de 24 meses, de até 36 meses para o doutorado pleno, prorrogáveis desde que com justificativa do orientador, de 3 a 12 meses para doutorado sanduíche, e de até 12 meses para a graduação sanduíche, sendo nove para estudos e até três para estágio em centro de pesquisa industrial, em laboratórios ou empresas, podendo estendida para até 18 meses no caso dos bolsistas que faziam curso de idiomas no exterior antes dos estudos de graduação.

A opção de fazer curso de idiomas no exterior se deu quando o MEC percebeu que havia uma carência de alunos proficientes nas universidades brasileiras que resultou em um grande número de estudantes de graduação que se inscreveram em vagas em Portugal. Para tentar solucionar o problema, além de oferecer curso intensivo de línguas na instituição de acolhimento antes do período de estudo, nos moldes do Programa Erasmus (PEREIRA, 2013),

o MEC criou o Programa Inglês sem Fronteiras, oferecendo cursos gratuitos de inglês *online*, por meio do *My English Online*, e presenciais em núcleos de ensino em universidades federais participantes. Posteriormente o programa incluiu outros idiomas, transformando-se no Idiomas sem Fronteiras.

A maior parte das bolsas implementadas no CsF foi com destino aos Estados Unidos (29,75%), seguido do Reino Unido (11,56%), Canadá (7,87%), França (7,84%), Austrália (7,62%) e Alemanha (7,10%), como se vê na Figura 3. Esses dados confirmam a informação de Lima e Contel (2011) de que a internacionalização ativa, que pressupõe o recebimento de estrangeiros e publicação de seus artigos em periódicos nacionais, normalmente ocorre nos países centrais do capitalismo, em especial Estados Unidos, Canadá, Austrália, Alemanha e França. Já os países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, geralmente praticam quase que exclusivamente a internacionalização passiva, consumindo os produtos educacionais daqueles países, exportando cérebros e recursos financeiro.

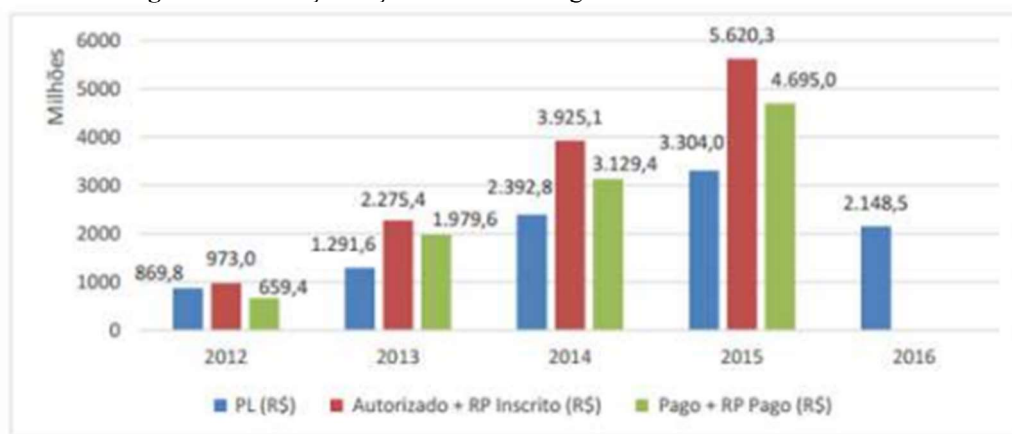
Figura 3 – Distribuição das bolsas implementadas por país de destino



Fonte: CsF (2021).

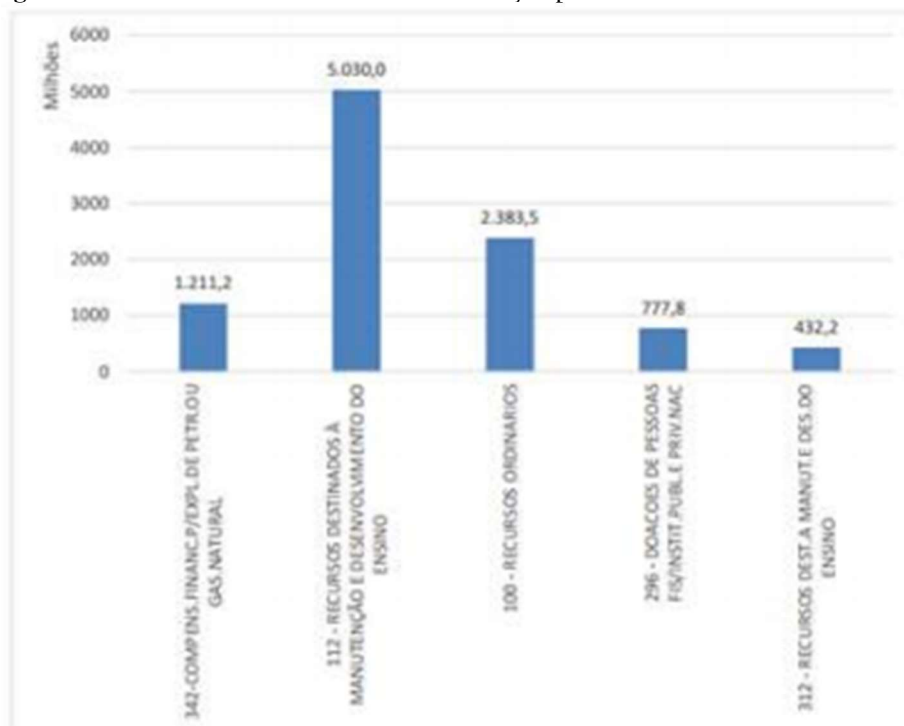
Das 101.000 bolsas planejadas, 75.000 bolsas seriam financiadas com recursos públicos e 26.000, com recursos da iniciativa privada. Com relação ao gasto público, verifica-se na Figura 4 um crescimento de dotações e de desembolsos com o programa CsF de 2012 a 2015, com uma forte redução no valor previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA 2016 de 35% em relação à dotação de 2015.

Figura 4 - Execução orçamentária do Programa Ciência sem Fronteiras



Fonte: BRASIL, 2015b.

Como se vê na Figura 5, a principal fonte de financiamento do CsF nesse período foi a 12 – “Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino do Tesouro Nacional”: R\$ 5,5 bilhões. Essa fonte é composta pela parcela mínima de 18% do produto da arrecadação dos impostos líquidos de transferências constitucionais que a União deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. A segunda maior fonte foram os recursos ordinários do Tesouro (fonte 00): R\$ 2,4 bilhões. A terceira, a 42 – “Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos, exceto no Pré-Sal ou em Áreas Estratégicas”: R\$ 1,2 bilhão. A fonte 42 é composta pela receita de royalties e participações especiais advindos da exploração de petróleo e gás natural. O primeiro dígito 1 significa exercício corrente e 3, exercícios anteriores (BRASIL, 2015b).

Figura 5 - Fontes de recursos de maior contribuição para o financiamento do CsF

Fonte: BRASIL, 2015b.

Os benefícios aos bolsistas incluíam o pagamento de mensalidades, seguro-saúde, auxílio instalação, auxílio deslocamento, auxílio material didático (exclusivo para a bolsa de graduação sanduíche), adicional de localidade, para as cidades consideradas de alto custo, e taxas escolares (esse pago diretamente à instituição de destino). Havia ainda acordos com algumas instituições de destino para que oferecessem alimentação e moradia aos bolsistas mediante pagamento realizado pelo governo brasileiro.

Apesar de a iniciativa privada ter prometido bancar 26 mil bolsas das 101 mil totais, segundo informações prestadas pela Capes na audiência pública na CCT, de 29 de abril de 2015, até aquela data o setor privado havia repassado apenas 36,30% do total esperado e havia se comprometido a financiar 21.508 bolsas, não mais 26 mil.

Em setembro de 2016, o Ministro da Educação recém-empossado, Mendonça Filho, afirmou, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, que o custo de financiar um intercâmbio de graduação no exterior equivalia a pagar por um curso integral de quatro anos em instituições particulares no Brasil para três alunos e que, por isso, as bolsas para estudantes de graduação seriam eliminadas do programa. Para ele, o programa tinha eficácia discutível, não atingia a população de baixa renda e tinha pouco impacto científico. Assim, o MEC decidiu por priorizar intercâmbios de alunos de ensino médio de baixa renda e de pós-graduandos.

Em nota, a Capes se pronunciou sobre o assunto:

Uma análise preliminar identifica necessidade de aperfeiçoamento do programa, especialmente na graduação, onde as instituições de ensino participantes não foram chamadas para desempenhar um papel ativo no processo de mobilidade acadêmica. Um exemplo disto é a questão da aceitação de equivalência de disciplinas cursadas em outros países. Outro ponto considerado foi o custo elevado para a graduação sanduíche, cerca de R\$ 3,248 bilhões para atender 35 mil bolsistas em 2015 na CAPES, valor igual ao investido em alimentação escolar para atender 39 milhões de alunos. [...] A CAPES planeja a retomada do CsF com foco no ensino de idiomas, no país e exterior, incluindo jovens pobres já no ensino médio matriculados em escolas da rede pública, bem como, dando uma ênfase maior em bolsas de pós-graduação para mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores, com as instituições de ensino superior tendo uma participação mais ativa nos seus processos de internacionalização (CAPES, 2016).

A mudança de estratégia do MEC apresentou uma descontinuidade da política pública. Este trabalho busca entender como isso aconteceu.

III. ESTUDOS ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA (INTER)SETORIAL

3.1. Programa Ciência sem Fronteiras: Um Estudo sobre a Intersetorialidade na Política Pública de Mobilidade Acadêmica²

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ
MARCELO LEANDRO EICHLER
LÍVIO AMARAL

1. INTRODUÇÃO

Na história da C,T&I, o Brasil apostou, de modo geral, no modelo linear de desenvolvimento científico e tecnológico, concentrando-se no desenvolvimento de recursos humanos para chegar à inovação no mercado. Em outras palavras, segundo esse modelo, quanto maior o número de pesquisadores qualificados maior seria o desenvolvimento econômico e social do país (PEREIRA, 2013).

No entanto, o modelo linear mostra-se ineficaz se a economia não consegue aplicar esses pesquisadores em funções produtivas, o que leva a um excesso de desempregados qualificados, profissionais subaproveitados e/ou à fuga de cérebros ou *brain drain*³ (VELHO, 2011). Por isso, Faler *et al.* (2016) mostram que as políticas de educação têm se articulado com outras políticas públicas, e que a internacionalização do ensino passou a ser vista, mais recentemente, como fator a ser incorporado aos processos educacionais visando ao desenvolvimento em C,T&I.

Nascimento (2010) argumenta que a intersectorialidade⁴ foi sendo tanto mais valorizada quanto mais se observava o não atendimento aos requisitos de eficiência, efetividade e eficácia na implementação das políticas setoriais. No entanto, ao mesmo tempo que pode se mostrar

² Artigo aceito para apresentação no XIII ENPEC em Rede, a se realizar em 2021.

³ *Brain drain*, ou fuga de cérebros, refere-se ao fluxo unilateral de mobilidade de profissionais altamente qualificados significando uma perda de recursos investidos na sua formação e qualificação, cuja relação com o CsF foi recentemente discutida por Andrade (2019).

⁴ Segundo Inojosa (2001), intersectorialidade é a articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização e a avaliação de políticas e programas, de modo a alcançar bons resultados cooperativos em situações complexas.

com um potente estruturador de novas respostas e atendimento a novas demandas das políticas públicas, a intersetorialidade também apresenta desafios e limites na gestão da política pública na medida em que não pode ser encarada como a mera justaposição de projetos formulados e realizados setorialmente, mas como a integração e coordenação de vários setores na construção de uma estratégia comum (NASCIMENTO, 2010; SPOSATI, 2006).

Nesse contexto, este trabalho busca analisar o CsF, um programa do governo federal criado pelo Decreto 7.642/2011 com a proposta de intersecção de políticas públicas educacional, industrial e de C,T&I para o desenvolvimento. Para tanto, tinha como meta conceder, em quatro anos, 101 mil bolsas de mobilidade internacional estudantil e docente, com a novidade de que a maior parte (75%) seria para a graduação.

Assim, este trabalho buscou identificar, cotejar e validar informações em variadas fontes documentais, pretendendo avaliar como se deu a compreensão da intersetorialidade e sua implementação no âmbito do programa, e, nos termos conceituais acima referenciados, trazer análises e conclusões sobre a intersetorialidade no CsF e ampliar o debate acerca da intersetorialidade em políticas públicas de modo geral.

2. METODOLOGIA

Dadas as características do programa, para se falar em intersetorialidade no caso do CsF, entende-se que se deveria haver uma convergência das políticas educacionais e de C,T&I com as industriais, de emprego e renda e até com as políticas econômicas em sentido amplo.

Dessa forma, este estudo *ex-post-facto* analisou e compilou documentos da época acerca do CsF e das políticas industrial e de C,T&I, bem como utilizou entrevistas realizadas por Chaves (2015) a um gestor da Capes, e um coordenador do CNPq envolvidos no CsF.

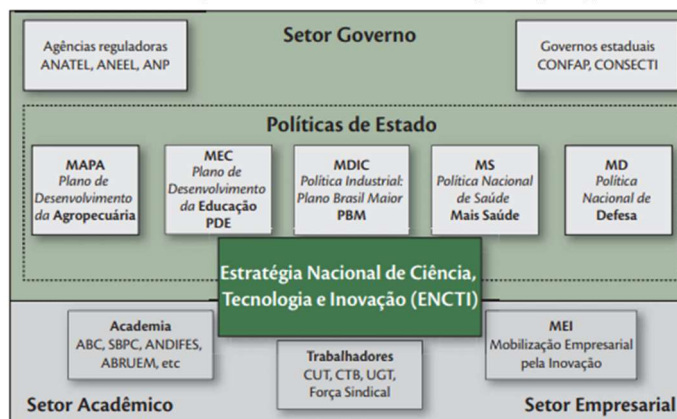
Na análise do modelo organizacional do CsF, seguiu-se o método de Nogueira (1998) que indica a apreciação de quatro aspectos: 1) marco normativo; 2) distribuição de responsabilidades e capacidades decisórias entre diversos âmbitos e níveis; 3) definição de processo de trabalho; e 4) mecanismos de coordenação.

3. MARCOS NORMATIVOS DE C,T&I

Em 2012, o MCTI (2012) publicou o documento “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI 2012-2015” em que destaca a importância da C,T&I como

eixo estruturante do desenvolvimento do país, sendo uma política que supostamente estaria articulada com diversas outras políticas de Estado⁵, como se vê na Figura 6.

Figura 6 – Articulação da política de C,T&I com as principais políticas de Estado



Fonte: MCTI, 2012

Este documento indica que duas décadas de hiperinflação e recessão haviam levado “o setor privado a inovar pouco para o mercado e a adotar uma cultura passiva em relação à transferência de tecnologia” (MCTI, 2012, p.26). À época, o governo passava a induzir a inovação das empresas, especialmente com a edição da Lei de Inovação e da Lei do Bem, que visam a oferecer incentivos para as empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento – P&D.

O referido documento argumenta, ainda, que os planos nacionais para a C,T&I dos países em geral buscam fortalecer a inovação empresarial com vistas ao aumento da competitividade industrial, elevação da produtividade, crescimento do emprego e melhoria da qualidade de vida. No entanto, há diferenças no foco dessas políticas:

nos Países que precisam avançar nos esforços internos de inovação, os planos e/ou estratégias nacionais de C,T&I dão especial ênfase ao desenvolvimento de capacidade institucional para dirigir ou gerenciar as políticas governamentais, para reforçar os laços entre a universidade e a indústria, e melhorar a qualidade do ensino superior e da pesquisa nacional (MCTI, 2012, p.31).

Cabe destacar, ainda, que em 2011 foi criado o Plano Brasil Maior – PBM, com o slogan “Inovar para Competir. Competir para Crescer”, a partir da ideia que o governo deveria estimular as empresas na busca pela inovação, transformando a indústria em um setor mais disposto a correr riscos para criar novos produtos e tecnologias em áreas nas quais o Brasil pudesse efetivamente se sobressair internacionalmente.

⁵ Sobre essa articulação, o referido documento diz: “é importante ressaltar a profícua articulação entre a política de C,T&I e a política industrial brasileira, representada pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (...) pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (...) e pelo Plano Brasil Maior (PBM)” (MCTI, 2012, p. 23).

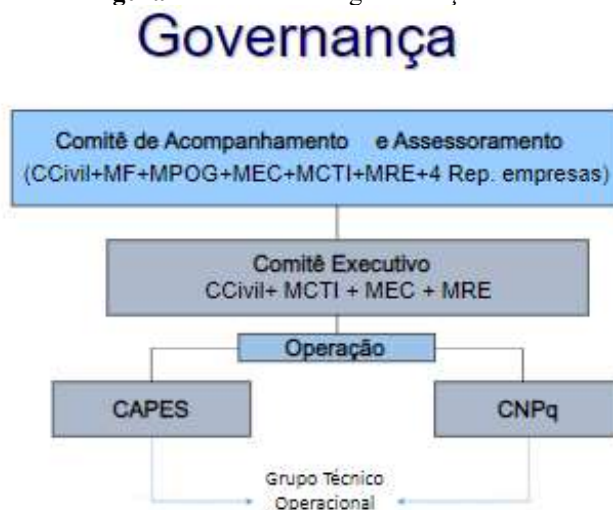
Nesse contexto normativo, a partir da constatação de que era preciso centralizar esforços e recursos para formação, principalmente nas áreas estratégicas, como engenharia, é instituído o CsF, cujo marco normativo demonstrou que a opção política era buscar o desenvolvimento do país por meio do investimento em educação como forma de retorno do conhecimento aprimorado para desenvolvimento das indústrias.

Além de promover a formação de estudantes brasileiros e a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e estrangeiros e contribuir para o processo de internacionalização das instituições de ensino, o CsF também buscava contribuir para o aumento da competitividade das empresas brasileiras e estimular as pesquisas voltadas ao setor industrial, visando ao desenvolvimento de C,T&I (BRASIL, 2011a).

4. DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES E CAPACIDADES DECISÓRIAS NO CsF

Como órgão deliberativo do CsF, foi instituído um Comitê Executivo⁶ – CE, composto por um representante da Casa Civil, um do MEC, um do MCTI, um do MRE, o Presidente do CNPq e o Presidente da Capes. E, para gerenciar o programa, foi criado o Comitê de Acompanhamento e Assessoramento⁷ – CAA (CAPES, 2015). Resumidamente, a estrutura de governança do CsF previa um modelo integrativo conforme o esquema desenhado na Figura 7.

Figura 7 – Estrutura de governança do CsF



Fonte: CAPES, 2015

⁶ O CE deveria definir o cronograma de execução do programa, estabelecer critérios de seleção de bolsistas e de instituições participantes, determinar valores e períodos das bolsas e apoio a projetos, identificar centros e lideranças no exterior de interesse prioritário, entre outros.

⁷ Entre as atribuições do CAA estavam propor áreas prioritárias de atuação, metas e indicadores de desempenho e novas ações para o bom desenvolvimento do Programa, além de acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Programa e divulgar, periodicamente, seus resultados.

Segundo Granja e Carneiro (2021), embora o CE tenha realizado uma série de reuniões no decorrer do programa⁸, atuando na definição de modalidades, na revisão de metas etc., seus relatórios não foram publicizados.

Ademais, nota-se que o programa apresentou características tanto do modelo *top-down* quanto do modelo *bottom-up*. Como características típicas do modelo *top-down*, vemos que o programa surgiu e permaneceu com interferência decisória direta do núcleo estratégico do governo, particularmente da Casa Civil.

Como se vê na Figura 70, a execução do programa ficou a cargo da Capes, vinculada ao MEC, e do CNPq, vinculado ao MCTI. Nas entrevistas com gestores do programa na Capes e no CNPq, Chaves (2015) destacou que ambos afirmaram que o programa fora pensado e concebido pela então presidente Dilma Rousseff. Segundo o executivo da Capes, a concepção do programa fugia “do formato de criação dos programas da CAPES em geral, que são levados à comunidade acadêmica antes da aprovação final pelo Conselho Superior da Agência” (CHAVES, 2015, p.86). Essa afirmativa de que decisões estruturantes do programa, inclusive com relação aos tipos de bolsas que seriam concedidas, foram tomadas pelo centro de governo⁹ de Dilma, particularmente da Casa Civil, está corroborada no trabalho de Pereira (2015).

Não foi só com o CsF. Diferente do governo Lula que buscava consensos com a sociedade civil para criar as ações de governo, no governo Dilma o núcleo de governo que definia as prioridades do governo e as estratégias para realizá-las e só depois a sociedade era informada. Em vez de consensos, ela estava mais interessada em fixar metas e buscar por resultados (KARAM; AVELINO; FONSECA, 2018). Dilma era mais centralizadora e adotava um estilo de gestão hierárquico do núcleo de governo, interagindo mais com os órgãos de coordenação, os quais deveriam estabelecer “procedimentos e canais para o fluxo de informações, com ênfase no alcance de acordos em níveis hierarquicamente inferiores” (CAVALCANTE; GOMIDE, 2018, p. 14).

A centralização das grandes decisões na Presidência na República corrobora a tese de Pereira (2015) de que havia dificuldade em se implementar grandes mudanças no programa, que possuía características da Teoria do Equilíbrio Pontuado, segundo a qual, há relações de poder na formulação de políticas públicas que conduzem à manutenção das medidas adotadas

⁸ Tem-se registro que o CE realizou sete reuniões até janeiro de 2013.

⁹ Segundo Cavalcante (2018), núcleo ou centro de governo é o conjunto de instituições que presta apoio direto ao Presidente da República na coordenação de atividades e ações prioritárias do governo visando a garantir que as decisões governamentais maximizem sua efetividade, potencializem suas entregas e estejam alinhadas aos objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente. Surge da necessidade de lidar com *wicked problems*, ou seja, problemas transversais, multidimensionais, que possuem características complexas e intersetoriais.

e das velhas estruturas e arranjos institucionais, de forma que só ocorram mudanças se forem de forma incremental. Isso porque mudanças substanciais nas políticas afetariam de maneira considerável os “humores” dos agentes setoriais. Assim, nota-se um programa eminentemente burocrático:

em que o operador conta com competências bem definidas, a descrição do programa é detalhada sobre os processos e tarefas a serem cumpridos. As normas que regulam a operação asseguram que se realize o programa conforme as especificações estabelecidas. O controle é formal, centralizado em cumprimento das prescrições contidas nas especificações de processos e regras ditadas (SALDANHA *et al.*, 2019).

Além disso, embora a concepção do programa tivesse como ideia fundamental o investimento em educação como forma de retorno do conhecimento aprimorado para desenvolvimento das indústrias, notaram-se, a partir da análise bibliográfica e documental, fortes indícios de que o programa foi tratado como uma política pública de internacionalização do ensino superior, desconsiderando sua articulação com uma política de C,T&I e uma política para o desenvolvimento. Pode-se notar isso, por exemplo, na entrevista com o gestor do CsF na Capes. Quando questionado sobre o motivo da criação do programa, ele respondeu:

em primeiro lugar, internacionalizar a graduação e a pós-graduação e, em segundo lugar, melhorar a proficiência em língua estrangeira dos alunos brasileiros (...) Em relação às motivações e objetivos do Programa, que traz na resposta do Gestor do CNPq a internacionalização da ciência e tecnologia e inovação e, na resposta do Gestor da Capes, a internacionalização da pós-graduação (CHAVES, 2015, p.88)

Assim, observamos uma falta de definição de atribuições para outros setores estratégicos de forma a complementar a política, sem participação efetiva de outros órgãos que não a Capes, o CNPq e a Casa Civil. Segundo o gestor do CNPq entrevistado, após ser instituído pela Presidência da República, a construção do programa foi feita basicamente pela Capes e pelo CNPq. Demais órgãos interessados estavam presentes apenas no CAA, que tinha um papel de coordenação que não se efetivou, como será mencionado mais adiante.

Dessa forma, com relação às demais políticas que convergiam no programa, não havia responsabilidades claras para os órgãos envolvidos. Quanto à política industrial, o IPEA, em 2016, ao publicar o documento “Uma Estimativa dos Custos Fiscais da Política Industrial Recente (2004-2016)”, sequer fez menção ao CsF ou ao MEC e à Capes. O MCTI foi citado apenas uma vez, relacionado como um dos coordenadores da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, instituída em 2008. No documento, a palavra “educação” aparece uma única vez¹⁰ (IPEA, 2016).

¹⁰ A palavra “educação” aparece uma única vez no documento “Uma Estimativa dos Custos Fiscais da Política Industrial Recente (2004-2016)”, na Tabela 4 - Projeções da RFB sobre a evolução dos gastos tributários, por função orçamentária (2014-2016).

Sobre a busca pela integração com o setor industrial, facultava-se aos bolsistas de graduação realizar estágios no exterior em indústrias, laboratórios externos às universidades etc., com o objetivo de oferecer experiências que incentivassem a inovação e o empreendedorismo. No entanto, não há dados sistematizados do CsF que exponham informações sobre esses estágios no exterior.

Também não há dados sistematizados sobre a empregabilidade dos egressos, apesar de ter havido a criação do Portal de Estágios e Empregos, gerenciado pelo CNPq, com o objetivo de disponibilizar vagas de emprego para ex-bolsistas e facilitar a busca de perfis de mão de obra altamente qualificada pelas empresas conveniadas. No entanto, indicadores mostram que o Portal foi muito pouco utilizado.

5. Definição do processo de trabalho

Como vimos, a execução do programa foi atribuída à Capes e ao CNPq. A estrutura da operação dessas agências também previa articulação com outros órgãos educacionais, como instituições de ensino superior brasileiras e estrangeiras e parceiros internacionais (agências que intermediavam os acordos no exterior), como se vê na Figura 8.



Como características do modelo *bottom-up*, observou-se que o programa se espelhava na exitosa experiência do Erasmus, programa de mobilidade acadêmica europeu em que se introduziram bolsas de graduação por se entender a importância do intercâmbio desde o início da vida acadêmica do estudante (PEREIRA, 2015) – salvaguardado ser o contexto de desenvolvimento totalmente diverso do Brasil – e aproveitava a *expertise* da Capes e do CNPq na concessão de bolsas – embora, segundo Chaves (2015), a experiência das agências antes do

CsF fosse basicamente apenas com estudantes de pós-graduação, tendo a Capes concedido número muito baixo de bolsas no exterior para graduação antes de 2011.

No entanto, com o CsF, o número de concessões subiu extraordinariamente, tomando a Capes e o CNPq despreparados tanto sobre formulações quanto aspectos de operacionalidade: identificação das universidades no exterior; logística; imediato e continuado acompanhamento dos estudantes no exterior.

Outrossim, o programa foi bastante criticado pela falta de interação efetiva com as instituições de ensino brasileiras e estrangeiras, o que gerou diversos problemas, como o não aproveitamento de disciplinas cursadas pelos bolsistas no exterior e dificuldade de acompanhamento das atividades acadêmicas durante a vigência da bolsa (BARRETO *et al*, 2013).

6. MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

O CAA era o órgão responsável por gerenciar o programa, composto por representantes da Casa Civil, do MEC, do MCTI, do MRE, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de entidades privadas que participariam do financiamento do programa (CAPES, 2015).

Segundo Granja e Carneiro (2020), não foram encontrados indícios de que o CAA permaneceu ativo durante todo o programa e também não foram disponibilizados publicamente relatórios realizados pelos comitês.

A primeira reunião do CAA aconteceu no dia 23 de maio de 2012 mais como uma apresentação do programa, ficando consignado que, nas reuniões seguintes, caberia “ao Comitê propor ações, metas, indicadores e definir as áreas prioritárias do programa”. Na oportunidade, o então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, destacou que o programa “age para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país” (PORTAL MEC, 2012).

A segunda reunião do CAA aconteceu no dia 5 de novembro de 2012, quando o presidente da Capes explanou sobre a situação do programa – gastos, número de bolsas concedidas e novos editais a serem lançados. Foram mencionadas ainda as parcerias com o setor empresarial e iniciativas para oferta de cursos de idiomas em nível nacional (CAPES, 2012). Não foram noticiadas outras reuniões da CAA nem no Portal do MEC nem no *site* da Capes.

A Casa Civil tinha envolvimento direto na execução do programa (CHAVES, 2015), o que mostra a importância do programa para a Presidência, mas também um excesso de controle

por parte do núcleo ou centro de governo, já que o lugar de decisão é naturalmente do ministério, por ser o órgão especializado que possui informação e aparato burocrático para a formulação e a implementação das políticas (LOPEZ; SILVA; BORGES, 2018).

Na verdade, é de se esperar que, quanto mais intersetorial a política, mais ativa seja a Casa Civil (LOPEZ; SILVA; BORGES, 2018). No entanto, o papel de fato de centro de governo, que promove a coordenação entre os setores governamentais, parece que não foi realizado apropriadamente.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tanto o PBM como o Decreto 7.642/2011, que instituiu o CsF, e a ENCTI parecessem convergir e compor um arcabouço legal sólido para a integração das políticas, conclui-se que a esperada intersetorialidade não se efetivou. Como principais fatores dessa não efetividade, nossa análise aponta que:

- os diversos setores envolvidos não estavam devidamente alinhados quanto às expectativas para uma boa implementação e execução do CsF. Como consequência, a Capes e o CNPq – na execução operacional – geriram o programa com autonomia, mas pouca articulação;
- a operacionalidade foi programática, ficando bastante notável a desconexão com setores voltados ao desenvolvimento industrial e econômico;
- faltou coordenação e articulação intra e intergovernamental por parte da Casa Civil ou da própria Presidência da República, que concebeu o programa em um sistema tipicamente *top-down*;
- houve pouca participação das universidades brasileiras na formulação e implementação do programa;
- faltaram estudos e políticas para adequar os estudos realizados do exterior à real demanda do mercado e faltou interação continuada entre as universidades brasileiras e as universidades de destino dos bolsistas no exterior;
- inexistiram estudos sequenciais e sistemáticos, a partir do retorno da primeira leva de estudantes ao Brasil, sobre o grau de empregabilidade dos egressos, visando sua futura inserção no mercado de trabalho;
- entre os pontos gerenciais mais importantes que teriam levado a uma efetiva intersetorialidade, destaca-se a falta de política para egressos, visando a direcioná-los para um melhor aproveitamento dessas habilidades nos setores estratégicos.

Em suma, articulação, integração e coordenação que combatessem a fragmentação e a sobreposição das instituições, bem como identificassem os *gaps* na política, poderiam ter sido um diferencial para alcançar os objetivos almejados.

Agradecimentos

Agradecemos a Prof^a Nalu Farenzena, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, pela sugestão de análise do tema e à Capes pelo apoio.

3.2. Bolsas Capes de Mobilidade Acadêmica Internacional 1952-2019: Um Estudo a partir dos Contextos de Internacionalização da Educação Superior¹¹

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ
MARCELO LEANDRO EICHLER

1. INTRODUÇÃO

A educação superior brasileira e sua internacionalização são, historicamente, intensamente dependentes do Estado e do governo federal, especialmente pelo seu papel no delineamento, financiamento e regulação de políticas na área (LIMA; CONTEL, 2011).

Um exemplo disso foi o CsF, programa que surgiu em 2011 com a meta de conceder, em quatro anos, 101 mil bolsas de mobilidade estudantil e docente, sendo 75% de graduação-sanduíche. O financiamento, com grande volume de recursos envolvido, seria feito em grande parte pelo governo federal, que financiaria 75.000 bolsas. As outras 26.000 seriam custeadas com recursos da iniciativa privada.

Um programa desse porte, que significou um ponto de inflexão na história das concessões de bolsas para o exterior entre 1952-2010 e pós-2011, inspirou o desejo de se fazer um estudo retroanalítico, com corte longitudinal, para entender como se deram os contextos de internacionalização da educação superior.

Destarte, este trabalho parte de uma inquietação sobre o papel da Capes (fundação pública vinculada ao Ministério da Educação) nas políticas de internacionalização do ensino superior nos diferentes governos federais, por meio das bolsas de mobilidade acadêmica internacional. A Capes foi o principal órgão gestor do CsF junto com o CNPq.

A partir do conceito de mobilidade acadêmica, entendeu-se haver por trás dessas concessões uma política de fomento à mobilidade, inerente às bolsas para o exterior. Isso parece ser diferente do mesmo benefício concedido no país, o qual não tem como objetivo a movimentação de pessoas, apesar de acabar contribuindo para processos migratórios resultantes do deslocamento interestadual de mestres e doutores titulados pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação, como demonstrou Avellar (2015).

Sobre o papel das agências de fomento da internacionalização da pós-graduação, podem-se citar os trabalhos de Mazza (2009), Kato e Ferreira (2016) e Mattos (2018), mas que não trazem a internacionalização da graduação dentro desse contexto.

¹¹ Artigo aceito para publicação na Revista Brasileira de Pós-Graduação - RBPG.

Sobre o CsF, identificaram-se alguns trabalhos que buscaram avaliar o programa e a política pública sob o olhar da gestão a partir de documentos oficiais (GUIMARÃES-IOSIF, 2016; MCMANUS & NOBRE, 2017) ou com foco em internacionalização e relações internacionais (DUTRA & AZEVEDO, 2016; MANÇOS & COELHO, 2017; MENDES, 2019), mas nenhum dentro do contexto histórico das bolsas de mobilidade internacional.

Buscou-se, então, fazer uma comparação entre o histórico das políticas educacionais de internacionalização do ensino superior no Brasil e as concessões de bolsas no exterior da Capes, entidade responsável por mais da metade da concessão de bolsas a discentes no país, incluindo a pós-graduação e a graduação, com destaque para o CsF, programa que elevou sobremaneira o número de bolsas, nesse contexto.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo exploratório da concepção de bolsas da Capes para mobilidade acadêmica internacional nos diferentes governos. Para isso, foram feitas pesquisas bibliográfica e documental, tomando como ponto de partida a classificação da organização do processo de internacionalização da educação superior em quatro períodos proposta por Lima e Contel (2009): 1) anos 1930 a 1950; 2) anos 1960 e 1970; 3) anos 1980 e 1990; e 4) anos 2000 em diante.

Tem-se, portanto, um estudo histórico sobre a concessão de bolsas internacionais pela Capes, retrospectivo ou não concorrente, pois se inicia no passado e transcorre em sequência temporal natural, mas a evolução dos fatos analisados e o desenvolvimento do estudo ocorrem, ou concorrem, em tempos diferentes.

Aproxima-se da noção de estudos longitudinais, como explicam Hakim (1997) e Ruspini (2000), que tem como foco o processo de mudança social, cobrindo certo período de tempo, com duas ou mais coletas de informações, sendo necessário um número consistente de coletas de dados para permitir uma análise em profundidade.

No entanto, diferente deste estudo, uma análise longitudinal é tipicamente prospectiva, tendo como unidade de observação uma coorte, ou seja, um grupo de pessoas que compartilham um evento que ocorreu em determinado período, de forma que se acompanha essas pessoas ao longo do tempo, caracterizando-se como um estudo predominantemente prospectivo (GUBA; LINCOLN, 1989).

Os dados de bolsas no exterior concedidas pela Capes, ao contrário, são referentes a diferentes pessoas ao longo das décadas, devido à inexistência ou precariedade de medidas longitudinais para avaliação de um grupo específico de egressos.

Dessa forma, este estudo mostra-se longitudinal retrospectivo, também chamado coorte histórica, que são estudos retroanalíticos que partem de grupos de casos seguramente diagnosticados e retroagem em sua história, buscando por fatores passados que possam ser considerados como causais (BORDALO, 2006). Outros trabalhos com viés sociológico tiveram como base coortes históricas e memórias coletivas, a exemplo do de Rocha-de-Oliveira, Piccinini e Bitencourt (2012).

Destarte, retroanalítico e motivado em primeiro lugar pelo CsF, este estudo buscou na crítica aos modelos econômicos de Estado uma especulação pela causalidade para entender como se delinearam as políticas de mobilidade acadêmica, ainda que em uma análise inicial e de levantamento de questões.

Os dados de bolsas foram extraídos de Aveiro e Santos (2016), no período entre 1952 e 1997, e do banco de dados GeoCapes (CAPES, 2020), no período entre 1998 e 2018. Dados de bolsa no país foram extraídos no período de 1979 a 1984 de CAPES (1985), no período de 1985 a 1994, de relatórios organizados pelo arquivo central da CAPES, e de 1995 a 2019 do banco de dados GeoCapes (CAPES, 2020).

O aplicativo GeoCapes é uma ferramenta oficial da Capes para fornecer de dados georeferencial. No entanto, nele só constam informações a partir de 1998. Assim, para dados anteriores a essa data, utilizou-se o trabalho de Aveiro e Santos (2016), que buscou reunir dados históricos sobre a concessão de bolsas no exterior pela Capes utilizando os relatórios de gestão da agência, os relatórios de atividades, os Boletim CAPES e documentos da Diretoria de Relações Internacionais – DRI, tais como balanços, dossiês e atas de reuniões. Os autores afirmam que a maior parte dos documentos utilizados na pesquisa está disponível no Acervo Histórico da Capes. O trabalho, no entanto, apresenta algumas lacunas, entre as quais cabe destacar que não dispôs dos dados referentes ao total de bolsas (novas concessões e renovações) de 1992 a 1995 e, diferente dos demais anos, nos totais de 1975 a 1979, foram incluídos, além das bolsas de educação formal, também os congressos.

Para este artigo, foi analisada também uma série de documentos históricos da Capes, como os Planos Nacionais da Pós-Graduação – PNPG, os InfoCapes, revistas comemorativas, etc. Para dados sobre número de cursos, programas e discentes da pós-graduação, utilizou-se o Geocapes (CAPES, 2020) para dados a partir de 1998. De 1990 a 1997, utilizaram-se os dados do PNPG 2005-2010 (CAPES, 2014), e de 1976 a 1989 utilizaram-se dados do MEC/Inep/Sec trazidos em Martins (2000). Não foram encontrados dados anteriores.

3. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A internacionalização da educação superior no Brasil sempre esteve fortemente atrelada ao Estado – definidor de políticas, regulador e financiador - e às universidades públicas e institutos de pesquisa por ele mantidos. Dessa forma, os primeiros programas de cooperação internacional só foram implementados nos anos 1930, quando foram criadas quatro universidades públicas sucedidas¹²: Universidade Federal do Rio de Janeiro (1920), Universidade Federal de Minas Gerais (1928), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1934) e Universidade de São Paulo (1934) (ROSSATO, 1998, p.197). Até 1998, a mobilidade acadêmica estimulada pelo governo se dava apenas no âmbito da pós-graduação, sendo incluídas bolsas de graduação sanduíche após esse ano.

A internacionalização da educação superior no Brasil, historicamente muito dependente do governo federal, sofreu, de 1930 até hoje, inúmeras modificações decorrentes de fatores como descontinuidade política entre governos, maior ou menor disponibilidade de recursos e alterações de motivações que justificam o investimento na política (LIMA; CONTEL, 2011). Nessa seção, veremos como isso se deu, a partir da organização do processo de internacionalização da educação superior em quatro períodos, proposta por Lima e Contel (2009).

Entre as décadas de 1930 e 1950, ocorreu o primeiro período do histórico de internacionalização do ensino superior no Brasil, entre os propostos por Lima e Contel (2009).

Esse foi um período em que o Estado desenvolvimentista brasileiro, gestado pela 1ª Guerra e impulsionado pela Crise de 1929, se consolidou durante o Estado Novo (1937-1945), autoritário e industrializante, como forma de lidar com as restrições externas e explorar um pouco do espaço deixado pelas potências que estavam em guerra (FIORI, 2003). Na educação superior, foi marcado pela criação de universidades e fortalecimento das existentes e por programas de cooperação acadêmica internacional focados em trazer professores visitantes em missões para o Brasil, com forte influência das culturas acadêmicas francesa e americana (LIMA; CONTEL, 2009).

O doutoramento obtido mediante simples defesa de tese sempre existiu no Brasil, mas a ideia de cursos de doutorado surgiu apenas com a Reforma Francisco Campos, em 1931, que propunha a implantação de uma pós-graduação no Brasil nos moldes europeus. Nessa época,

¹² Por universidade sucedida, entende-se aquela instituição que teve continuidade por longo período, sobrevivendo às diferentes circunstâncias político-econômicas do país, em oposição às universidades passageiras (ROSSATO, 1989, p.116).

foram criados alguns cursos de doutorado, principalmente no campo do direito (SUCUPIRA, 1980). Os cursos de mestrado foram criados mais tarde, tendo sido defendida em 1961, na Uremg, a primeira dissertação de mestrado no Brasil (MOTTA, 2014).

No entanto, Morel (1979) explica que até o começo da década de 1950, não houve no Brasil uma política científica propriamente dita, apesar de terem sido criadas, no final do século XIX e início do século XX, universidades, centros de pesquisa e importantes instituições nas áreas de ciências naturais, saúde e higiene.

O pós-Segunda Guerra foi marcado por forte tendência internacionalizante, com investimentos diretos das grandes corporações multinacionais, que, no entanto, não resultaram em desenvolvimento da indústria latino-americana. Nas décadas de 1950 e 1960, o desenvolvimento foi pautado por créditos abundantes que superaram nossa balança de pagamentos, o que foi um grande responsável pelos fortes impactos dos quatro choques econômicos (FIORI, 2003).

Em 1951 surgem a Campanha de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior - CAPES, hoje Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq, hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, considerados o marco histórico da institucionalização da pesquisa e da formação de recursos humanos no Brasil. Desde suas criações, os dois órgãos tiveram ações de mobilidade internacional (BARROS, 1998).

Já na década de 1950 foram iniciados acordos entre os Estados Unidos e o Brasil a fim de promover intercâmbio de estudantes, pesquisadores e professores (SANTO, 2003). E em 1957, foi criada a Comissão para o Intercâmbio Educacional e Cultural entre os Estados Unidos da América e o Brasil (*Fulbright*), “com a finalidade de promover a divulgação da ciência, tecnologia e cultura brasileira, em especial com o envolvimento de setores da academia que ainda não tiveram exposição nos EUA” (CAPES, 2011).

O segundo período do processo de internacionalização ocorreu nos anos de 1960 e 1970, espaço de tempo em que os programas de cooperação acadêmica internacional tiveram ênfase na presença de consultores e na concessão de bolsas de estudos para realizar mestrado e doutorado no exterior (LIMA; CONTEL, 2009). Foram também décadas de grande decepção com o desenvolvimentismo (FIORI, 2003).

Foi na década de 1960 que se deu o grande impulso para os cursos de pós-graduação do Brasil, dentro de um contexto de integração entre países periféricos e países centrais, sendo que o objetivo desses países desenvolvidos eram aumentar os mercados consumidores e desestimular a concorrência científica ou tecnológica. (SANTO, 2003).

Assim, em 1961, o presidente norte-americano John Kennedy formalizou o Tratado da Aliança para o Progresso, com o objetivo de financiar projetos de ajuda econômica e social entre os Estados Unidos e a América Latina (com exceção de Cuba). Dessa forma, a assistência técnica foi sendo substituída por assistência financeira, por meio de empréstimos ou doações. Nesse contexto, foi criada a *United States Agency for International Development* (Usaid), instância responsável pela execução desses projetos (LIMA; CONTEL, 2009).

Até 1964, havia poucos cursos de pós-graduação pioneiros, em geral com apoio de instituições financiadoras (Usaid, Ford etc.) e professores estrangeiros (MOTTA, 2014). Também não era muito claro o que era um curso de pós-graduação, dúvida que foi dirimida em 1965 com o Parecer 977 do Conselho Federal de Educação - CFE (conhecido como Parecer Sucupira), estabelecia a pós-graduação conforme o modelo norte-americano (SANTOS, 2003). Na segunda metade da década de 1960 e na década de 1970, a pós-graduação cresceu em ritmo acelerado. No entanto, centenas de pessoas continuaram a sair para estudar no exterior (MOTTA, 2014).

Foi também nos anos 1960, com os governos militares, que se intensificou o processo de modernização da educação superior no Brasil, inspirado no modelo norte-americano, que já vinha sendo instaurado, em certa medida, desde a segunda metade dos anos 1940. Acompanhando a aproximação política do Brasil com os Estados Unidos (EUA) no pós-Segunda Guerra e na Guerra Fria, entre os anos de 60 a 70, ocorreu o estreitamento de laços de cooperação entre as universidades brasileiras estadunidenses, com intensa presença dos consultores do governo dos EUA no Brasil. Havia o interesse em modernizar a educação superior – por meio da profissionalização da gestão das universidades públicas, da reestruturação curricular, da ampliação do número de mestres e doutores e de matrícula – e em formar pesquisadores e profissionais capacitados para o projeto de modernização das instituições públicas e da diversificação do parque industrial nacional (CUNHA, 2007).

Assim, a partir da segunda metade da década de 1960 até o final da década de 1970, a política científica foi sendo incorporada ao planejamento do Estado, visando o desenvolvimento do país (MOREL, 1979). Ao mesmo tempo, os anos 1960 e 1970 foram de grande decepção com o desenvolvimentismo (FIORI, 2003).

Contribuiu para isso o fato de que, a partir da década de 1970, com a crise econômica chamada crise de acumulação, que colocou em colapso o modelo de organização da produção capitalista baseada no taylorismo/fordismo, houve uma reestruturação produtiva com a adoção do padrão de produção nos moldes da “acumulação flexível”, acompanhada de mudanças políticas, sociais e ideológicas. Assim, surgiram diversas teorias para superar a teoria marxista

e justificar as novas formas de exploração do trabalhador pelo capital, como as teorias do trabalho imaterial. Um exemplo dessas teorias foi a postulada por André Gorz, assentada no desenvolvimento de uma “economia do conhecimento” ou de um “capitalismo cognitivo”, que considera a capacidade intelectual dos indivíduos como a principal força produtiva (BATISTA, 2011).

O terceiro período do processo de internacionalização definido por Lima e Contel (2009) ocorreu nos anos de 1980 e 1990. Nesse espaço de tempo, há a expansão e consolidação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e o incremento da pesquisa de ponta em áreas estratégicas. Os programas de cooperação acadêmica internacional tinham ênfase na vinda de professores visitantes e na ida de estudantes para realização de poucas disciplinas no exterior. Havia uma priorização na concessão de bolsas de estudos no exterior para realizar doutorado em áreas classificadas como estratégicas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, observaram-se investimentos realizados pelo governo federal no desenvolvimento científico das universidades públicas, resultando na ampliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Também houve a criação e consolidação de institutos de pesquisa especializados em áreas estratégicas, investimento que se nota, por exemplo, nos programas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); e do Instituto Goeldi-Amazônia (LAUS; MOROSINI, 2005). No período, a principal motivação dos programas de internacionalização permaneceu no desenvolvimento nacional (LIMA; CONTEL, 2009).

No entanto, a década de 1980 foi marcada por uma fase recessiva em que o ciclo industrial aparece associado a uma crise econômico-financeira internacional. Como nas crises anteriores, descontrola-se o sistema financeiro, só que agora com a inflação a nível altíssimo, somada à incapacidade de gastos e investimentos estatais. Todo esse contexto leva a volta do pensamento liberal. Assim, nos anos 1990, a ideia da globalização estava em alta, e as políticas de livre comércio estavam sendo pregadas no mundo todo (FIORI, 2003).

O Estado passa a ser visto como um ator que deve interferir minimamente nas relações privadas, e as regulações ou desregulações necessárias ao livre mercado são conduzidas por outras esferas de poder, como as organizações multilaterais: Organização Mundial do Comércio – OMC, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI, cujas diretrizes são estabelecidas pelos países centrais de forma a criar direcionamentos aos países do capitalismo periférico. Dessa forma, as práticas de desregulamentação do Estado que visam a mundialização dos fluxos de mercadorias e capitais direcionam-se somente aos países dominados, e os países

dominantes continuam a operar suas economias com base no protecionismo (PETERNELLA, 2016).

Nos anos 1990, percebeu-se um esforço de transformar o “Estado remador” em “Estado navegador” (*steering rather than rowing*) (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Apesar de o Governo Collor defender a ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas em seus discursos, desde o início do mandato favoreceu-se a expansão do ensino privado para ampliar as vagas nesse nível de ensino. Além disso, o projeto liberal iniciado por Collor passou a descumprir sistematicamente o preceito constitucional que determina à União a aplicação mínima de 18% da arrecadação líquida de impostos na educação (VELLOSO, 1992).

O também liberal governo Fernando Henrique Cardoso começou a empreender um programa de reformas do Estado, que visava a modernizar a “máquina estatal” e otimizar das funções e atividades do Estado. Nesse contexto, o Estado deixou de prestar e executar diretamente muitos serviços, transferindo sua execução para entes privados. Também foi incentivada a expansão da iniciativa privada na educação tanto básica quanto superior, especialmente na graduação. O governo promoveu uma reforma na educação superior, extinguiu o CFE, que vinha tendo embates com o Executivo desde Collor, e criou o Conselho Nacional de Educação – CNE, descomplicando processos de autorização, credenciamento e reconhecimento de cursos e criação de Instituições de Ensino Superior privadas, com vistas à expansão da educação superior no Brasil (CORBUCCI, 2004).

De encontro a essa ideia, entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, cerca de 78% dos gastos realizados com a educação superior em 2000 eram de natureza pública. Até mesmo os países mais pobres do grupo, como México e Turquia, registravam índices acima dessa média. Apesar da tendência dos países considerados modelos de desenvolvimento socioeconômico, o governo FHC optou por transferir para o setor privado a tarefa de atender preponderantemente a demanda por formação superior.

O quarto período do processo de internacionalização foi indicado por Lima e Contel, em 2009 (antes do CsF), como ocorrendo dos anos 2000 em diante. Os programas de cooperação acadêmica internacional continuaram com ênfase na vinda de professores visitantes e na ida de estudantes para realização de poucas disciplinas, e as concessões de bolsas de estudos no exterior continuaram focadas no doutorado, em áreas classificadas como estratégicas e sem tradição de pesquisa no País. Há, ainda, projetos de criação de universidades federais orientadas pela internacionalização ativa, capazes de atrair acadêmicos internacionais, como a Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA, a Universidade Federal da Integração da

Amazônia Continental – UNIAM e a Universidade Federal de Integração Luso-Afro-Brasileira – UNILAB.

A eleição de Lula trouxe a esperança de um novo projeto de desenvolvimento. Segundo Fiori (2003), houve a tentativa de construir uma terceira via, um meio termo entre o liberalismo e o neodesenvolvimentismo. Assim, tanto no governo Lula quanto Dilma, propôs-se unir o financiamento público e privado com vistas ao desenvolvimento do país e a redução das desigualdades. O CsF, criado em 2011, também foi uma tentativa nesse sentido.

A partir de 2005, no governo Lula, começou-se a observar significativa expansão da educação superior como política pública, com a criação de novas universidades, públicas e privadas, e com a criação dos Institutos Federais, principalmente em localidades até então desatendidas.

Dando continuidade à política, Dilma iniciou seu mandato com a construção de quatro novas universidades federais, 47 novos *campi* universitários e 208 novos Institutos Federais, ampliando o número de matrículas, principalmente em cidades do interior de estados do Norte e Nordeste, visando a promover o desenvolvimento nesses locais (BRASIL, 2011c).

No primeiro mandato Dilma, foram enfatizadas políticas de inserção internacional das universidades públicas, bem como a criação de mecanismos de gestão da internacionalização. O segundo mandato, intitulado “Pátria Educadora” pretendia dar continuidade ao trabalho com foco na educação.

Em maio de 2016, a hegemonia política e ideológica iniciada no primeiro governo Lula viu-se sitiada por um aparelho jurídico, policial e midiático sem precedentes (SOUZA, 2016). A presidente Dilma é afastada e assume seu vice, Michel Temer, dando início ao que Casara (2017) chamou de “Estado Pós-Democrático”, que seria a forma atual de se governar, em que se retoma o neoliberalismo economicamente e politicamente há a preocupação com a manutenção da ordem e a ampliação das condições de acumulação de capital. Dessa forma, o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, os quais passam a representar um obstáculo à mercantilização acentuada e passam a ser tratados como mercadoria. Um desses direitos fundamentais é o direito à educação, onde se situa o CsF, programa que sofreu forte ataque de deslegitimação, principalmente por parte da mídia a partir de 2015, como será demonstrado em artigos futuros.

4. PONTOS A SEREM DESTACADOS SOBRE A CONCESSÃO DE BOLSAS NO EXTERIOR PELA CAPES DA DÉCADA DE 1950 AOS DIAS DE HOJE

Feito um breve resumo sobre o histórico da internacionalização do ensino superior no

Brasil, trataremos mais especificamente nesta seção da Capes, criada em 11 de julho 1951, por meio do Decreto nº 29.741. Quase tão nova quanto a pós-graduação brasileira, no ano de sua criação, existia apenas um curso do tipo em todo o Brasil: o Programa de Doutorado em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), criado em 1931.

Em 1952, foram concedidas três bolsas pela entidade, sendo uma no país e duas no exterior. Em 1953, concedeu 79 bolsas, sendo 54 para estudos no exterior com destaque para as áreas de medicina, belas artes e engenharias; em 1954, 155 bolsas, sendo 72 para o exterior (CAPES, 2011).

No pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970, a relação científica e acadêmica com os Estados Unidos foi muito intensa, com apoio de Fundações como a Rockefeller, Kellogg e Ford. Além de bolsas, havia amplos programas temáticos em área como Agronomia, Genética, Bioquímica, Medicina, Ciência Política (CAPES, 2002).

Concomitante ao aumento de cursos de pós-graduação no Brasil na segunda metade da década de 1960 e na década de 1970, cresceu também a oferta de bolsas do governo para os estudantes de pós-graduação. Com o Decreto nº 53.932/64, a Capes voltou a subordinar-se ao Ministério da Educação, como quando foi criada, tendo sido subordinada diretamente a Presidência da República de 1961 a 1964, e passou a haver a possibilidade de empréstimos externos como fonte de financiamento de seus programas institucionais. Assim, a Capes realizou empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e aproximou-se da Fundação Ford, com vistas a angariar recursos (CAPES, 2011).

Em julho de 1974, a estrutura da Capes foi alterada pelo Decreto nº 74.299 e passou a ser “órgão central superior, gozando de autonomia administrativa e financeira”. A partir daí, a Capes começou a aumentar seu número de bolsas, principalmente com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, empresa pública criada em 1967. Com esse apoio, a Capes cresceu e ultrapassou em pouco tempo o número de bolsas do CNPq (CAPES, 2011).

Assim, em 1964, a Capes financiou no total 334 bolsas no Brasil e no exterior; em 1966, o número saltou para 1.493; em 1976 a estimativa é de que foram custeadas cerca de 3.100 bolsas (MOTTA, 2014). No entanto, a década de 70 também foi de grande perda do poder aquisitivo das bolsas, começando a se recuperar de forma gradativa só a partir de 1983 (CAPES, 1998). Ademais, no governo militar, havia ainda o veto ideológico à concessão de bolsas, pelo SNI, que perdurou até o início da década de 80 (CAPES, 2011).

Mas foi no final da década de 1970 que a atuação da Capes na promoção e intermediação do intercâmbio internacional sistemático entre instituições brasileiras e estrangeiras cresceu de forma mais substancial, com a assinatura do acordo Capes/Cofecub, em 1978, que inaugurou a

cooperação entre universidades brasileiras e francesas. A partir daí foram iniciadas as concessões de bolsas de cooperação internacional em projetos interinstitucionais, além das bolsas individuais que já eram concedidas. Acordos como o British Council, com a Inglaterra, iniciado em 1988, e o Capes/DAAD – *Deutscher Akademischer Austauschdienst*, com a Alemanha, firmado em 1994, também seguiriam a mesma linha de atuação (CAPES, 2011).

Em 15 de março de 1990, no governo Collor, a Capes foi extinta pela Medida Provisória nº 150. A mobilização dos funcionários e de toda a comunidade acadêmica fez com que o órgão fosse reestabelecido em 12 de abril do mesmo ano, por meio da Lei nº 8.028. Em 1992, a Capes torna-se uma fundação pública.

Em 1995, foi proposta uma intensificação do intercâmbio no âmbito do Mercosul, particularmente com a Argentina e o Chile, com o objetivo de desenvolver os cursos de pós-graduação dos países envolvidos e reconhecer, reciprocamente, a equivalência dos cursos de graduação e de pós-graduação, mas até hoje isso não foi formalizado.

Segundo Aveiro e Santos (2016), em 1995 foi iniciada uma política que passou a priorizar a formação no exterior nas modalidades pós-doutorado e doutorado-sanduíche e a partir de 1996 as bolsas de especialização e mestrado foram suprimidas quase em sua totalidade. Em 1997, teve início o programa de graduação sanduíche em parceria com a Alemanha, com objetivo de conceder 100 bolsas para estudantes do quarto ano de engenharia para estudarem em universidades alemãs e realizarem estágios nas indústrias daquele país. Assim, desde 1998, a CAPES concede bolsas de graduação-sanduíche no exterior.

Em 2002, a CAPES concedia entre 1.300 e 1.500 bolsas no exterior e era responsável por dois terços dos bolsistas brasileiros fora. A partir de 2004, além das cooperações acadêmicas com países de reconhecida tradição, a Capes passou a intensificar as relações com países da chamada cooperação sul-sul, com destaque para a Argentina e os países de língua portuguesa no continente Africano (CAPES, 2002).

De 2004 a 2011, há uma série de quatro aumentos nos valores das bolsas após nove anos de congelamento. Em 2011, é lançado o CsF, cujas bolsas de graduação foram oficialmente suspensas em 2016. No projeto inicial, ele deveria durar de 2011 a 2014, mas em 2014 a Presidente Dilma anuncia o CsF-II. O programa chegou oficialmente ao fim em 2017, mas desde 2015 não eram mais lançados novos editais.

Em seu livro de 2003, Córdova (2003) sugere dividir a história da Capes em quatro períodos: 1) A brisa dos anos cinquenta (1951-1963): criação e estruturação da Capes; 2) Uma longa jornada noite adentro (1964-1973): transformação da Campanha na atual coordenação e posterior estrangulamento e descontinuidade; 3) Expansão, fortalecimento e extinção (1974-

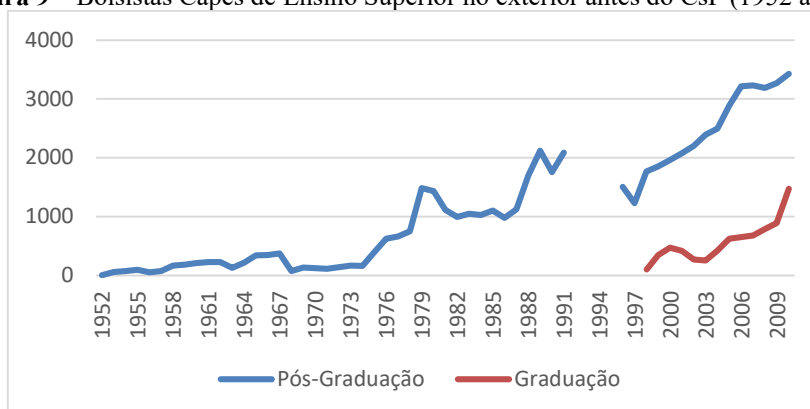
1990): desempenho de novas atribuições; e 4) Restauração, modernização, internacionalização (1991-1996).

Posteriormente, Aveiro e Santos (2016) sugerem, ainda, um quinto período, denominado “Nova Capes”, a partir de 2007, quando a Capes passa a fomentar e induzir a formação inicial e continuada de professores da educação básica. Nesse período estaria situado o CsF.

5. ANÁLISE DOS DADOS

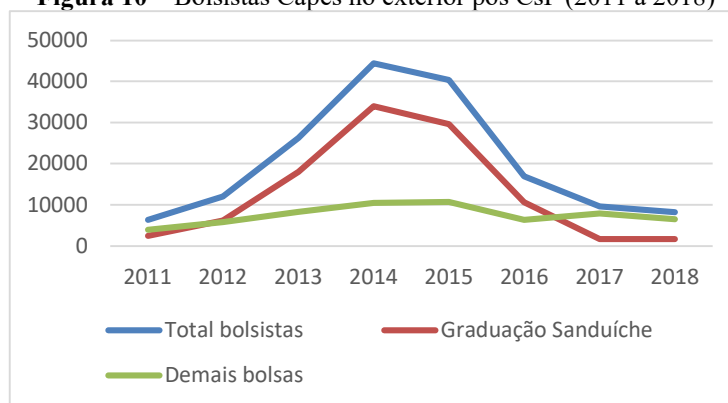
A partir da categorização de Córdova (2003) e das considerações de Aveiro e Santos (2016), sugerimos uma divisão da história da mobilidade estudantil para o exterior promovida na Capes em seis períodos, a partir do observado nos gráficos das Figuras 9 e 10:

Figura 9 – Bolsistas Capes de Ensino Superior no exterior antes do CsF (1952 a 2010)



Fonte: Elaboração própria com base em Aveiro e Santos (2016) e CAPES (2020)

Figura 10 – Bolsistas Capes no exterior pós CsF (2011 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base em CAPES (2020).

Os nomes dos períodos, com expressões marítimas, foram dados com base no formato em ondas dos gráficos e tendo como inspiração as metáforas do Estado remador e navegador amplamente utilizadas na literatura, conforme descrito nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1 – Comparação das fases de internacionalização da educação superior com as fases da mobilidade estudantil para o exterior promovida pela CAPES

Fases da Internacionalização da Educação Superior segundo Lima e Contel (2009)	Fases da mobilidade estudantil para o exterior promovida na Capes, propostas pelos autores	
1) Anos 30, 40 e 50	1) Mar revolto (1951 a 1974)	Créditos abundantes, mas instabilidade na política de concessão de bolsas. Nesse período, houve tentativas de aumento no número de bolsas, com destaque para o período de 1964 a 1967, correspondente ao governo Castelo Branco, que criou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual previa incentivo às exportações, abertura ao capital exterior, bem como reforma nas áreas fiscal, tributária e financeira, e que culminou com o milagre econômico (1969-1973). No entanto, o milagre econômico não se refletiu na concessão de bolsas, que se manteve estável, mas em baixa.
2) Anos 60 e 70	2) Água de lastro (1974-1980)	A pós-graduação é institucionalizada por meio do Conselho Nacional de Pós-Graduação e do primeiro PNPG, a Capes ganha autonomia administrativa e financeira, começa a receber apoio financeiro da Finep e aproxima-se da Ford.
3) Anos 80 e 90	3) Marolinha (1981-86)	A “década perdida” foi um período de desaceleração caracterizado por grande queda nas taxas de crescimento do PIB e aceleração da inflação, o que teve impacto negativo nas concessões de bolsas.
	4) Mar em fúria (1987-2002)	O tamanho e o papel do Estado passam a ser contestados e a década de 90 é marcada pelo neoliberalismo, que defende, entre outras coisas, a não-intervenção estatal e as privatizações. Nesse período, a Capes chegou a ser extinta pelo presidente Collor, em 1990. O patamar de 21 17 bolsas de pós-graduação concedidas em 1989, após sucessivos altos e baixos, só foi alcançado novamente em 2002 (2202 bolsas).
4) Dos anos 2000 em diante	5) De vento em popa (2003-2014)	O governo Lula trouxe a esperança de um novo projeto de desenvolvimento do país e de redução das desigualdades. De 2004 a 2011, houve uma série de quatro aumentos no valor das bolsas de pós-graduação, defasadas e congeladas desde 1995. No último ano de seu governo (2010), as bolsas de pós-graduação no exterior da Capes haviam crescido 55,72% e as de graduação 449,62% em relação a 2002. Dilma deu continuidade à política, com ênfase na inserção internacional das universidades públicas. No último ano do seu primeiro mandato (2014), as bolsas de pós-graduação no exterior da Capes foram 44.412 (em 2010 foram 3.429) e as de graduação, 33.991 (em 2010 foram 1.473).
	6) Ancoragem (2015-)	Apesar de honrar as bolsas já concedidas anteriormente, que podem durar até quatro anos, o novo governo neoliberal começa a reduzir o número de bolsas, inclusive do CsF, levando-o ao fim ¹³ . É um período de queda acentuada nas concessões.

Fonte: Elaboração própria.

¹³ No texto original da RBPG, falou-se “o novo governo neoliberal começa a reduzir o número de bolsas, decretando o fim do CsF”. Essa informação foi corrigida na tese, pois não houve até hoje um decreto ou outro ato normativo que acabasse formalmente com o CsF, sua suspensão deu-se de uma forma lacônica.

Quadro 2 – Bolsas Capes no exterior por períodos governamentais brasileiros

Período	Governo	Anos	Total de bolsas para o exterior no período	Média de bolsas no país por ano no período	Média de bolsas para o exterior por ano no período	Média anual de alunos matriculados Mest/Dout*	Índice de mobilidade estudantil (IME)***
Mar revolto (1951 a 1974)	Vargas / Café Filho	1951/1955	220	-	44	-	-
	Juscelino Kubitschek	1956/1960	675	-	135	-	-
	Jânio Quadros / João Goulart	1961/1963	579	-	193	-	-
	Castelo Branco	1964/1967	893	-	298	-	-
	Costa e Silva	1967/1969	574	-	191	-	-
	Emílio Médici	1969/1974	374	-	125	-	-
Água de lastro (1974-1980)	Ernesto Geisel	1974/1979	3.144	-	786	31.921**	0,025
Marolinha (1981-86)	João Figueiredo	1979/1984	7.088	6747	1.181	41.451	0,028
	José Sarney	1985/1989	9.007	10137	1.801	42.734	0,042
Mar em fúria (1987-2002)	Fernando Collor	1990/1992	5.294	14214	2.647	50.410	0,053
	Itamar Franco	1993/1994	2.126	17484	2.126	58.329	0,036
	FHC	1995/2002	15.007	21168	1.876	83.588	0,022
De vento em popa (2003-2014)	Luiz I. Lula da Silva	2003/2010	30.638	36867	3.830	138.902	0,028
	Dilma Rousseff	2011/2015	129.132	89778	25.826	219.547	0,118
Ancoragem (2015-)	Michel Temer	2016/2018	34.620	101011	11.540	278.049	0,042

Fonte: Elaboração própria com base em Martins (2000), Aveiro e Santos (2016), CAPES (1985;2004;2020) e em relatórios organizados pelo arquivo central da CAPES de 1985 a 1994.

* Para o cálculo da média anual de alunos matriculados na pós-graduação, foram utilizados os dados do MEC/Inep/Sec trazidos em Martins (2000) de 1976 a 1989, os dados do PNPG 2005-2010 (CAPES, 2014) de 1990 a 1997 e os dados do GeoCapes (CAPES, 2010) de 1998 a 2018. Foi desconsiderado o número de alunos titulados no ano.

** A média anual de alunos matriculados no governo Geisel considerou apenas os dados dos anos 1976 a 1979.

*** Para o cálculo do IME, foi feita a razão entre a média de bolsas por ano e a média de alunos matriculados na pós-graduação por ano.

Com relação ao IME, não foram encontrados dados do número de matriculados na pós-graduação entre 1951 e 1976. No entanto, sabe-se que até 1964 era muito poucos os cursos de mestrado e doutorado no Brasil. Em 1961, eram 6 cursos; em 1962, 9; em 1963, 16; em 1964, 23; em 1965, 34. A marca de 100 cursos só foi atingida em 1969 (MOTTA, 2014). Em 1976, já eram 699 (CAPES, 2012) e em 1977, 822 (SUCUPIRA, 1980).

Na média de bolsas por ano, percebe-se altos e baixos e baixo desempenho no período “Mar revolto”, crescimento nos períodos “Água de lastro” e “Marolinha”, decréscimo no “Mar em Fúria”, crescimento exorbitante no “De vento em popa” e novo decréscimo no “Ancoragem”, voltando à taxa do governo FHC, mas reduzindo investimentos em outras áreas.

Quanto ao IME, nota-se uma ascensão do governo Geisel até Collor, seguido de quedas sucessivas nos governos Itamar e FHC. A partir de Lula e Dilma há novo aumento, com queda em Temer, mas mantendo-se ainda mais alto do que em Lula, FHC e Itamar. Isso também porque o governo teve que honrar algumas concessões feitas anteriormente, que podem durar até quatro anos.

O IME é uma tentativa de propor uma comparação relativa, mas possui suas limitações, pois o perfil do pós-graduação e da distribuição de bolsas desenvolveu-se com muitas mudanças qualitativas. Houve, por exemplo, uma expansão dos programas de pós-graduação na década de 80 e expansão mais especificamente dos cursos de doutorado na década de 90. Além disso, a partir de 1996, as bolsas de especialização e mestrado foram suprimidas quase totalmente, com base na constatação de que o sistema de pós-graduação no Brasil estava suficientemente consolidado nesses níveis, sendo suspensas totalmente em 2003 e retomadas apenas no mestrado profissional no CsF. Ademais, a partir de 1998, iniciaram-se as concessões de bolsas de graduação-sanduiche, com forte expansão a partir de 2014, sendo que o quantitativo de alunos de graduação não foi contabilizado no índice. Também foram contabilizadas as bolsas para formação de professores da educação básica, missão dada a Capes em 2007. Ainda assim, o índice mostra-se como uma tentativa relevante de comparar relativamente os governos.

À título de comparação, buscou-se contrapor a média de bolsas concedidas no Brasil e no exterior pela CAPES, mas só foram encontrados dados de bolsas no país a partir de 1979. No período analisado, nota-se que a média anual de bolsas no país teve seus maiores aumentos nos governos Lula (74,2%) e Dilma (143,5%), o que corrobora a ideia de que o período “De vento em popa” foi de forte investimento em bolsas de pós-graduação, tanto no país quanto no exterior. Embora na média anual, pareça que houve um aumento de bolsas no país durante o governo Temer, houve, na verdade, uma retração em relação ao último ano de governo Dilma. Em 2015, foram concedidas 105.450 bolsas no país; em 2016, 100.433; em 2017, 101.372; em 2018, 101.228; e em 2019, 95.290. No entanto, ainda não há dados sobre as bolsas no exterior em 2019 no GeoCapes (CAPES; 2020).

6. À GUIA DE CONCLUSÃO

Considerando que as concepções que o Estado brasileiro adotou ao longo da história e para lidar com a economia influenciaram e influenciam as políticas de concessão de bolsas para o exterior, o objetivo deste trabalho foi situar a Capes e o CsF nesse contexto, tendo em vista a deslegitimação que o programa sofreu após o impedimento da presidente Dilma.

Com o panorama desde a década de 1950, este trabalho percorreu inúmeras modificações na política de concessão de bolsas decorrente tanto de fatores externos, de caráter político e econômico, como de fatores internos, como descontinuidade política entre os governos, alternância de filosofia política dominante e heterogeneidade do sistema de educação.

Destarte, analisamos a concessão de bolsas no exterior governo a governo, por meio do IME, uma proposta, ainda incipiente e com limitações, de comparação relativa com base na média anual de bolsas e no número de alunos matriculados na pós-graduação *stricto sensu*, e propomos uma divisão da história da mobilidade estudantil para o exterior promovida na Capes de 1951 a 2018 em seis períodos: Mar revolto (1951 a 1967), Água de lastro (1974-1980), Marolinha (1981-86), Mar em fúria (1987-2002), De vento em popa (2003-2014), e Ancoragem (2015-), nos interessando especialmente os dois últimos, onde se observou o início e o fim do CsF.

Para estudos futuros, seria relevante destrinchar os dados para avaliar os impactos por área de conhecimento, países de destino e instituições, de forma a contribuir para a consolidação do conhecimento da história do incentivo à mobilidade acadêmica no Brasil.

Também seria interessante verificar as diferentes fontes de financiamento das bolsas Capes, muitas vezes vindas do próprio governo federal, mas também tendo havido buscar por parcerias com a iniciativa privada, a exemplo da Fundação Ford na década de 1960 e da tentativa de se financiar 26.000 bolsas do CsF com recurso privado, para verificar como isso impactou nas concessões.

De toda sorte, em linhas gerais, verificamos que, segundo Lima e Contel (2011), o aumento dos recursos destinados a internacionalização do ensino superior no início do século XXI foi resultado, entre outros fatores, de necessidades impostas pelo conhecimento e sua aplicação no setor produtivo. Assim, a Capes, o CNPq, o Finep e as agências e fundações de pesquisa passaram a ser vistas como essenciais para o fomento à ciência e tecnologia e, por consequência, ao desenvolvimento do país.

No entanto, após a euforia do período “De vento em popa”, inicia-se um novo momento de queda a partir da ascensão de um governo neoliberal economicamente, de forma semelhante ao que aconteceu com os governos liberais do período “Mar em Fúria”. Na década de 1990, começou a questionar o tamanho e o papel do Estado, tendo a Capes chegado a ser extinta no governo Collor. A partir de Temer, vivemos o que Casara chamou de “Estado Pós-Democrático”, em que o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, como a educação.

A partir dessas reflexões, é oportuno questionar o que nos reservará a década de 2020, que rumos tomarão as políticas para a educação e como isso influenciará os programas de incentivo à mobilidade acadêmica.

3.3. O Programa Ciência sem Fronteiras nas Atas dos Conselhos Superiores da Capes: Desenvolvimento e Suspensão da Política Pública de Mobilidade Estudantil na Graduação¹⁴

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ
MARCELO LEANDRO EICHLER

1. INTRODUÇÃO

A internacionalização da educação superior tem se tornado cada vez mais relevante nas discussões acerca de políticas públicas de educação. Conceito de grande magnitude, que engloba uma série de ações, a internacionalização da educação tem como principal elemento a mobilidade acadêmica (VAN DAMME, 2001; TEICHLER, 2004).

A importância atribuída ao fortalecimento do ensino superior para o desenvolvimento dos países foi exaustivamente defendida na Conferência Mundial de Ensino Superior organizada pela UNESCO, em Paris, em 1998. Dela, saiu a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, segundo a qual uma educação superior subsidiada por instituições de pesquisa que formem adequadamente massa crítica é essencial para garantir um genuíno e sustentável desenvolvimento aos países e atenuar as assimetrias que separam os países em desenvolvimento dos países desenvolvidos.

Nesse documento também se encontra a tese de que a internacionalização, envolvendo atividades conjuntas entre as universidades, é um dos meios para o desenvolvimento institucional e deve ser vista como um processo transformador no âmbito da educação superior na medida em que significa a inserção de uma dimensão internacional ou intercultural em todos os aspectos da educação e da pesquisa, possibilitando o enfrentamento dos problemas e dilemas resultantes de conjunturas política e socioeconômica complexas. Essa ideia, que vem ganhando fôlego desde o fim da Segunda Guerra Mundial como instrumento para reconstrução dos países de forma a receberem assistência técnica para o desenvolvimento (WIT, 2008), é reiterada na Conferência Mundial sobre Ensino Superior, intitulada “As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”, realizada pela UNESCO, em 2009, em Paris (CASTRO & CABRAL NETO, 2012).

Nesse contexto, em 2011, pela primeira vez na história do Brasil pensou-se em implementar uma política pública em larga escala de mobilidade estudantil internacional na graduação. O Programa Ciência Sem Fronteiras – CsF surgiu naquele ano com a meta de conceder, até 2014, 101 mil bolsas de mobilidade estudantil e docente, com grande volume de

¹⁴ Artigo aceito para publicação na Revista Internacional de Ensino Superior - RIESup.

recursos envolvido. Nessa primeira fase, 79% das bolsas foram de graduação-sanduíche, cujo financiamento público nunca tinha sido priorizado dessa forma.

No entanto, após o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, as bolsas para a graduação foram suspensas. Em setembro de 2016, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, o recém-empossado Ministro da Educação sustentou que o programa teria eficácia discutível, não atingindo a população de baixa renda e tendo pouco impacto científico (ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Segundo ele, seriam eliminadas do programa as bolsas para graduação porque o custo era muito alto e comparou o recurso gasto com o que seria gasto em um programa federal de merenda escolar. Afirmou, então, que o MEC optou por priorizar intercâmbios de pós-graduandos e de alunos de ensino médio de baixa renda.

Ao encontro dessa ideia, em fevereiro de 2016, em reunião extraordinária do Conselho Superior da CAPES, entidade gestora do programa, um dos conselheiros já havia pontuado que, apesar da importância do Programa Ciência sem Fronteiras para o setor empresarial, uma vez que oportuniza que o cidadão saia do país e volte “com uma visão mais crítica”, a prioridade deve ser a formação de pessoal na educação básica “porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”.

Tudo isso dentro de um contexto que Casara (2017) chamou de “Estado Pós-Democrático”, que, segundo ele, é a forma atual de se governar em que se retoma o neoliberalismo economicamente e politicamente há a preocupação com a manutenção da ordem e a ampliação das condições de acumulação de capital. Dessa forma, o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, os quais passam a representar um obstáculo à mercantilização acentuada e passam a ser tratados como mercadoria. Um desses direitos fundamentais é o direito à educação, onde se situa o CsF.

Nos últimos anos, foram realizadas algumas avaliações do programa, como a realizada pelo Data Senado em parceria com a Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado – CCT em 2015, que teve como foco a opinião dos bolsistas (BRASIL, 2015a). Vários outros trabalhos trouxeram contribuições ao analisar a perspectiva do estudante como na questão da proficiência em língua (ARCHANJO, 2015, 2016, 2017; BORGES; GARCIA-FILICE, 2016; COSTA, 2018) ou na formação e currículo (CONCEIÇÃO; FRANÇA; JACINTO, 2018; FAGUNDES; LUCE; SILVEIRA, 2019). Também foi explorado o ponto de vista de professores e ex-bolsistas de graduação (CRUZ, 2016; ANDRADE, 2018)

Além disso, identificaram-se alguns trabalhos que buscaram avaliar o programa e a política pública sob o olhar da gestão a partir de documentos oficiais (GUIMARÃES-IOSIF;

ZARDO; SANTOS; MCMANUS & NOBRE, 2017) ou com foco em internacionalização e relações internacionais (DUTRA & AZEVEDO, 2016; MANÇOS & COELHO, 2017; MENDES, 2019).

Todavia, evidenciou-se uma lacuna de pesquisa dado que não se encontrou, até agora, nenhum artigo que relacionasse o referido programa e os conselhos superiores do órgão gestor do programa, para buscar entender porque a política não foi aperfeiçoada e, sim, suspensa.

É importante destacar que não eram esses conselhos os gestores oficiais da política, uma vez que foi instituído órgão deliberativo do CsF um comitê executivo, **chamado Comitê de Acompanhamento e Assessoramento – CAA**, composto por um representante da Casa Civil da Presidência da República, um do MEC, um do então Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, um do Ministério das Relações Exteriores – MRE, um do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, um do então Ministério da Fazenda e um do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, o Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e o Presidente da CAPES, além de representantes de entidades privadas que participam do financiamento do programa. Esse comitê tinha, entre outras atribuições, propor áreas prioritárias de atuação, metas e indicadores de desempenho, estabelecer cronograma de execução, critérios de seleção dos bolsistas e das instituições estrangeiras, identificar centros e lideranças no exterior de interesse prioritário e estratégico para o Brasil, etc.

De toda sorte, os conselhos superiores da Capes, em especial o Conselho Superior, que também conta com a participação do MEC, do MRE, do Presidente do CNPq (a outra agência gestora do programa), do Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, além de representantes das instituições de ensino superior, do setor empresarial, entre outros, mostraram-se como importante registro histórico da gestão do programa.

A partir desse cenário, este estudo *ex-post-facto*, de caráter descritivo e exploratório, tem como objetivo principal descrever como ocorreu o ciclo dessa política pública, desde a sua implementação até sua suspensão, pela perspectiva dos conselhos superiores da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, órgão colegiado que também conta com a participação de representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, o segundo gestor do programa junto a CAPES. Nesse sentido, este artigo apresenta uma análise documental das atas das reuniões do Conselho Superior – CS e do Conselho Técnico Científico da Educação Superior – CTC-ES da CAPES, de 2011 a maio de 2016, período do governo Dilma e de implantação e suspensão do CsF como política pública de mobilidade acadêmica em nível de graduação.

2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE BALL

Para entender como se deu a trajetória do CsF, da implementação à suspensão, buscaram-se na literatura modelos que explicassem como se dão as políticas públicas. Ball e Bowe (1992) trazem uma tese particularmente relevante por serem estudiosos da área de políticas educacionais, mas desenvolvida no Reino Unido.

Eles propuseram um método para pesquisar e teorizar as políticas públicas por meio do ciclo de políticas públicas, visando a ressaltar a complexidade que permeia as políticas educacionais como parte de um processo cíclico e não-linear, mostrando a intersecção entre micro e macropolíticas. Trata-se de um referencial complexo que oferece elementos teórico-metodológicos para o desenvolvimento de pesquisas. Esse modelo insere-se no contexto da *Policy Sociology* (ou Sociologia das Políticas), a partir de uma análise crítica das políticas (desde a sua formulação até seus resultados e consequências) por meio do uso de teorias e métodos da sociologia (MAINARDES; ALFERES, 2014).

Em uma primeira proposta, Ball e Bowe (1992) buscaram caracterizar o processo político sugerindo a noção de um ciclo contínuo em que ocorreriam três arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso.

Numa segunda versão, mais refinada da teoria, eles rejeitaram os modelos tradicionais de política educacional que separavam as fases de formulação e de implementação da política, porque assim ignorariam as disputas e os embates sobre a política, e propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais inter-relacionados: o contexto de influência (quando as políticas são elaboradas e diferentes grupos discutem e articulam-se em torno de suas finalidades), o contexto da produção de texto (quando as políticas são traduzidas para discursos, textos jurídicos oficiais, documentos de política, apresentações públicas de políticos e funcionários e traduzidas para a linguagem do interesse público geral) e o contexto da prática (ações que os sujeitos exercem nas localidades, fazendo com que a política seja reinterpretada e recriada, já que os autores não podem controlar a forma como serão compreendidos os significados dos textos que escrevem). Cada contexto apresentaria arenas e grupos de interesse e envolveria disputas e embates (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Dois anos depois, Ball (1994) incluiu no modelo dois outros contextos: o contexto dos resultados ou efeitos (preocupado com questões de justiça, igualdade e liberdade individual, com como a política impacta nas desigualdades existentes) e o contexto da estratégia política (apanhado de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada).

Nesse momento, Ball (1994) já falava da relevância de os pesquisadores identificarem os ajustes na política desenvolvidos pelos professores e demais atores envolvidos na sua implementação. Em 2012, é apresentada a teoria da atuação (*theory of policy enactment*), segundo a qual as políticas são sujeitas a processos de recontextualização e recriação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012).

O ciclo de políticas públicas de Ball mostra-se particularmente apropriado para discutir formas de suspensão ou descontinuidade de políticas públicas porque trata de reinterpretação, recontextualização e recriação dessas políticas a partir da *Policy Sociology*, considerando as diversas disputas, embates e atores envolvidos.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Com base no modelo de Ball, esta é uma pesquisa exploratória, realizada por meio de uma abordagem qualitativa de maneira a ilustrar, descritiva e analiticamente o fenômeno analisado. O campo empírico da pesquisa se deu em dois grupos: a análise das atas do CS e as do CTC-ES, ambos órgãos colegiados da CAPES, que contam também com a presença de outras instituições relevantes, como o CNPq. A coleta de dados foi realizada por meio da seleção das partes relacionados ao CsF nas atas desses conselhos de 2011 a maio de 2016.

Para análise do *corpus*, utilizou-se um método híbrido, com um software de análise textual e um procedimento de análise de conteúdo. A opção por adotar um software destinado ao tratamento de dados qualitativos foi feita com o intuito de minerar uma grande quantidade de dados para que possam ser potencializados ao ponto de servirem como informação relevante não antes percebidas pelo pesquisador (DOWBOR, 2001).

Para análise de conteúdo, buscou-se seguir os passos indicados por Creswell (2010) para a pesquisa qualitativa, quais sejam: 1) organização e preparo dos dados para a análise; 2) leitura e releitura de todos os dados; 3) codificação; 4) utilização do processo de codificação para descrever o cenário e as categorias de análise; 5) informação de como a descrição e os temas são representados na narrativa qualitativa, sustentados pela literatura; e 6) extração do significado dos dados e apresentação dos resultados.

As categorias analíticas foram selecionadas a posteriori, a partir da análise das atas do Conselho Superior com auxílio do software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que agrupou os textos em classes de palavras, as quais foram utilizadas como categorias de análise. Em um segundo momento, foram analisadas as atas do Conselho Técnico Científico da Educação Superior com as categorias pré-estabelecidas.

3.1 ANÁLISE LEXICAL

O primeiro passo foi a análise textual das atas do CS (por serem em número menor que as do CTC-ES), com o auxílio de um software livre chamado IRAMUTEQ, criado por Pierre Ratinaud.

Inicialmente, foi adotado o processo de análise de frequência, para verificar as palavras que mais aparecem em uma nuvem de palavras. Na sequência, foi utilizada a classificação hierárquica descendente (CHD), na qual os segmentos de texto são classificados pelo software de acordo com seus vocabulários, o que permite o agrupamento das palavras estatisticamente significativas e a análise qualitativa dos dados (CAMARGO; JUSTOS, 2013).

Para isso, três etapas foram percorridas: a preparação e a codificação do texto inicial, a classificação hierárquica descendente, realizada pelo processamento dos dados, e a interpretação das classes.

No software, cada ata corresponde a uma Unidade de Contexto Inicial (UCI). As UCIs são processadas e agrupadas quanto às ocorrências das palavras por meio de suas raízes, originando as Unidades de Contexto Elementar (UCE), o que resulta na criação de um dicionário com formas reduzidas. Para a criação desse dicionário, o programa utiliza o teste qui-quadrado (χ^2), que revela a força associativa entre as palavras e a sua respectiva classe. Quanto maior valor do qui-quadrado, maior a relação entre as variáveis (CAMARGO; JUSTOS, 2013).

Após o processamento e o agrupamento quanto às ocorrências das palavras, a CHD cria o dendograma das classes, apresentando as classes e a ligação entre elas. E assim categorias a posteriori foram criadas, a partir da organização dos elementos textuais encontrados nas atas do Conselho Superior.

O mesmo processo de análise textual foi realizado para as atas do CTC-ES. No entanto, os dados não se mostraram satisfatórios, com baixo aproveitamento de unidades de texto pelo IRAMUTEQ. Por isso, utilizaram-se as categorias do CS como ponto de partida para a análise de conteúdo das atas do CTC-ES.

Dessa forma, o IRAMUTEQ permitiu fazer algumas análises do corpus textual, e outras análises se basearam na técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

A análise de conteúdo é uma técnica que pode ser quantitativa e qualitativa. Ela costuma

ser realizada por meio do método de dedução frequencial – enumerar a ocorrência de um mesmo signo linguístico que se repete com frequência – ou análise por categorias temáticas – categorizar um seguimento colocando-o em uma das categorias definidas, a partir das significações dadas pelo codificador (BAUER, 2002).

A análise de conteúdo possibilita tratar todo o material textual, diferentemente do IRAMUTEQ, que só analisa formas reduzidas de acordo com a frequência, o que pode representar um problema por descartar sinônimos menos utilizados.

Utilizando as categorias mais frequentes, provenientes da análise de conteúdo, é possível realizar nova leitura dos dados. O resultado desse processo é a representação gráfica da rede de relações entre os elementos.

Bardin (2011) define três etapas para a análise de conteúdo: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados obtidos e interpretação. A pré-análise é uma etapa de organização, de seleção do material (corpus) a ser analisado, identificação dos objetivos da análise e sistematização dos indicadores para a interpretação final.

Na segunda etapa, exploração do material, os dados são sistematizados e codificados a partir de categorias: unidades de registro e unidades de contexto, que levam a eixos temáticos. “A Unidade de Registro é a menor parte do conteúdo, cuja ocorrência é registrada de acordo com as categorias levantadas” (FRANCO, 2008, p. 41). Estabelecidas essas unidades, busca-se pelas unidades de contexto, apontadas por Franco (2008) como o “pano de fundo” que fornece significado às unidades de análise.

Na última etapa, realiza-se o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação (processo inferencial) das informações, por meio de quantificações simples (frequência e porcentagens) ou mais complexas, o que permite apresentar os dados em tabelas, gráficos ou quadros de resultados (BARDIN, 2011).

3.3 CORPUS

Foram analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do **Conselho Superior e do Conselho Técnico Científico da Educação Superior** durante o período do Governo Dilma, uma vez que o programa Ciência Sem Fronteiras era um dos grandes motes desse governo.

As atas dos conselhos são documentos públicos, sob guarda da Capes, e foram solicitados e coletados via e-sic (Serviço de Informação ao Cidadão), conforme a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011). A própria Capes, em resposta ao pedido feito no site do SIC, foi quem concedeu todo o material ora analisado.

Ademais, assim diz o Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017:

Art. 25. As reuniões dos Conselhos Técnico-Científicos da Educação Superior e da Educação Básica **serão públicas**, ressalvadas as matérias cujo sigilo seja imprescindível, previamente justificado, e ocorrerão ordinariamente duas vezes ao ano, e, extraordinariamente, quando convocados por seus presidentes ou pela maioria dos seus membros (BRASIL, 2017; grifo nosso)

Dividiu-se a análise em Governo Dilma I (2011 a 2014) e Governo Dilma II (2015 a 12 de maio de 2016, quando o Senado autoriza a abertura do processo de impeachment e determina o afastamento da presidente da República do cargo pelo período de até 180 dias).

Com relação ao Conselho Superior, foram analisadas todas as 20 atas do Conselho Superior emitidas no período, das quais verificou-se que 15 tratam diretamente do CsF (75%), incluindo a única reunião extraordinária da época, como se vê na Tabela 2.

Tabela 2 – Atas do Conselho Superior da CAPES

Ano	Nº total de reuniões	Nº de reuniões em que se tratou diretamente do CsF	% de reuniões que trataram diretamente do CsF
2011	5 ordinárias	4	80%
2012	4 ordinárias	4	100%
2013	3 ordinárias	2	66,67%
2014	4 ordinárias	2	50%
2015	2 ordinárias	2	100%
2016 (até 12 de maio)	2 (1 ord. e 1 extraord.)	1 (extraord.)	50%
Total	20	15	75%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Das 15 atas, foram separados os trechos que se referiam ao programa para análise no IRAMUTEQ, e esse material foi dividido em dois grupos: Dilma 1 (2011 a 2014) e Dilma 2 (2015 a 12 de maio de 2016). As classes foram extraídas do material Dilma 1, e optou-se por utilizar no Dilma 2 as mesmas classes como categorias para fins de comparação.

Com relação ao CTC-ES, foram analisadas todas as 40 atas do CTC-ES emitidas no período, das quais verificou-se que 17 tratam do CsF (42,5%), como se vê na Tabela 3.

Tabela 3 – Atas do Conselho Técnico Científico da Educação Superior – CTC-ES

Ano	Nº total de reuniões	Nº de reuniões em que se tratou diretamente do CsF	% de reuniões que trataram diretamente do CsF
2011	9 ordinárias	4	44,44%
2012	10 ordinárias	5	50%
2013	8 ordinárias	2	25%
2014	6 ordinárias	4	66,67%
2015	5 ordinárias	2	40%
2016 (até 12 de maio)	2 ordinárias	0	0%
Total	40	17	42,5%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Da mesma forma, foram separados das 17 atas os trechos que se referiam ao programa para análise no IRAMUTEQ, e esse material foi dividido em dois grupos: Dilma 1 (2011 a 2014) e Dilma 2 (2015 a 12 de maio de 2016). Foram utilizadas as mesmas categorias extraídas do Conselho Superior para fins de comparação.

4. ANÁLISES E RESULTADOS

Considerando os contextos do ciclo de políticas públicas de Ball, verifica-se que os contextos de influência e de produção de texto podem ser pouco explorados por meio do corpus selecionado, uma vez que, quando o tema chegou aos conselhos, já estava definida sua implementação pela Presidência da República. Dessa forma, utilizou-se a pesquisa bibliográfica para tecer alguns comentários acerca desses contextos.

No contexto da influência, destaca-se o fato de que, no governo Lula (2003-2010), C,T&I foram vistos como decisivos para o desenvolvimento do país, de forma que buscou-se aproximá-las de modelos internacionais. E o governo Dilma deu continuidade a essa política (PEREIRA, 2011).

Nos governos Lula, houve significativa expansão no orçamento para Bolsas de Estudo no Exterior e Cooperação Internacional (passando de R\$ 101.218.984 em 2004 para R\$ 169.173.527 em 2010) e proporcional expansão na concessão de bolsas de mobilidade estudantil na pós-graduação, especialmente as de doutorado-sanduiche, que passaram de 796 para 1.391. No total, em 2004, a entidade mantinha 2.977 bolsistas no exterior, e em 2010 esse número passou para 4.958, um aumento de mais de 66% (CAPES, 2011). Já o CNPq manteve, no período, uma média de 477 bolsas concedidas anualmente (CNPq, 2015b).

O Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG 2005-2010 já apresentava como sugestão a “ampliação do intercâmbio institucional de estudantes de graduação, visando a seu futuro

ingresso na pós-graduação” (CAPES, 2010, p.36)

Em sua tese de doutorado, publicada em 2010, o Ministro da Educação de Dilma, Aloísio Mercadante, fala sobre as bases do novo desenvolvimentismo no Brasil, iniciado no governo Lula e continuado no governo Dilma, e da importância da sociedade do conhecimento:

No campo específico da ciência e tecnologia, torna-se necessário, além de manter e incrementar os investimentos estatais em pesquisa e na formação de recursos humanos, desenvolver uma nova política de estímulo específico à inovação produtiva, um modelo “neoschumpeteriano” que conduza as empresas nacionais a investir muito mais em pesquisa aplicada e que articule, de forma mais consistente, o saber gerado nas universidades e nos institutos de pesquisa com os interesses e as necessidades tecnológicas das firmas brasileira (OLIVA, 2010, p. 47).

Para ele, o principal desafio:

refere-se às nossas notórias insuficiências na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico, o que nos impede ainda de construir, no Brasil, uma sociedade do conhecimento capaz de gerar dinamismo tecnológico e informacional em escala adequada ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo (OLIVA, 2010, p. 471).

A mudança nos discursos dos conselhos muda na virada de 2015, quando o governo Dilma entra em crise, culminando em um impeachment e na ascensão de um governo menos disposto a investir maciçamente em educação. Essas mudanças são notadas no contexto da prática, em que as interpretações dos discursos e dos textos políticos mudam segundo cada profissional atuante nesse contexto, com suas visões e valores pessoais, de forma a possibilitar reinterpretções e manipulações da política (JOHNSON, 2014).

Ball, em entrevista à Mainardes e Marcondes, explica que a partir do momento em que se coloca a política em prática, é preciso fazer alguns ajustes, envolvendo interpretação e criatividade dos atores (BALL *apud* MAINARDES; MARCONDES, 2009). Dessa forma, passamos às atas propriamente ditas para discuti-las à luz da teoria.

4.1 Reuniões do Conselho Superior da Capes

O Conselho Superior da Capes é um órgão colegiado deliberativo que tem como competência estabelecer prioridades e linhas orientadoras das atividades da instituição, deliberar acerca da proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG, subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, apreciar critérios, prioridades e procedimentos para a concessão de bolsas e auxílios, aprovar a proposta orçamentária da Capes, entre outros (BRASIL, 2012).

Têm assento no CS o Presidente da Capes o Secretário de Educação Superior e o Secretário de Educação Básica do MEC, o Presidente do CNPq, o Presidente da FINEP, o Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do MRE, o

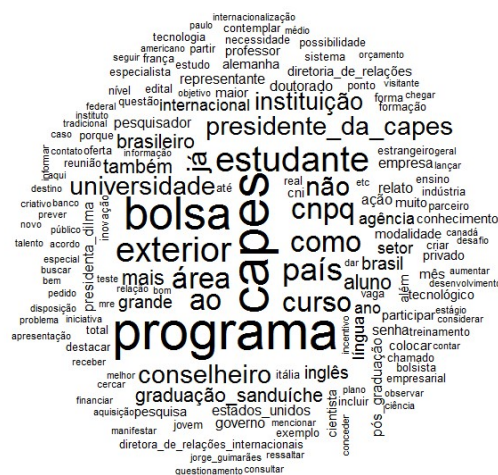
Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, além de representantes dos setores acadêmico e empresarial, do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação – FOPROP, da Associação Nacional de Pós-graduandos – ANPG, do CTC-ES e do Conselho Técnico Científico da Educação Básica – CTC-EB da Capes.

4.1.1 Governo Dilma 1 (2011 a 2014) e a extração das categorias

O corpus do CS foi composto por 12 textos (UCI), separados em 90 segmentos de texto, com aproveitamento de 75,56%. De um total de 3.273 ocorrências, observaram-se 1.104 palavras distintas, sendo que 738 apareceram apenas uma vez.

A primeira análise foi feita a partir da nuvem de palavras produzida pelo *software* (Figura 11). Apesar de ser uma análise lexical mais simples, achou-se apropriado verificar no início da pesquisa, pois possibilita rápida identificação das palavras-chaves do corpus e pode facilitar a comparação com os demais grupos.

Figura 11 – Nuvem de palavras dos trechos seleccionados nas atas do CS, de 2011 a 2014



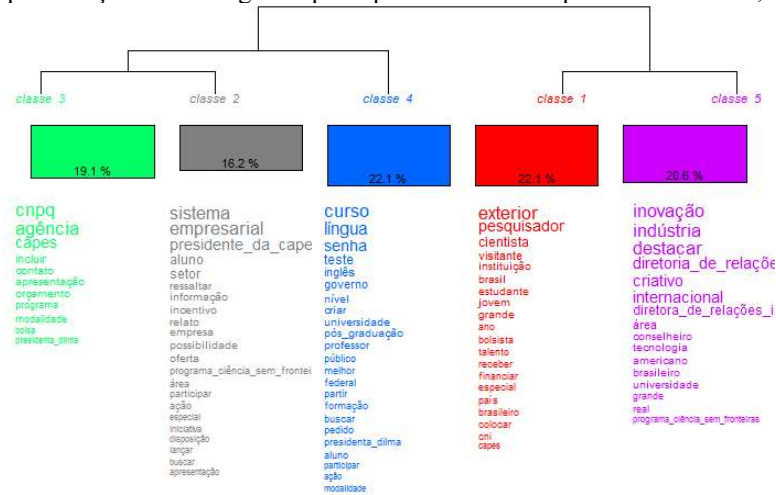
Fonte: Elaborado pelos autores por tratamento dos dados no software IRAMUTEQ.

Numa primeira análise, observa-se que o corpus é bem descritivo, falando de bolsas, estudantes, área, universidade, país, curso, Capes e CNPq. Destaque para “graduação-sanduíche”, o que mostra a relevância dessa modalidade de bolsa nesse programa (cerca de 75% das bolsas), e para a problemática da proficiência em língua inglesa. Num nível abaixo, observam-se em destaque Presidenta Dilma e Estados Unidos, principal país de destino dos bolsistas.

O conteúdo analisado foi categorizado, por meio de classificação hierárquica descendente, em 5 classes: Classe 1 (22,1% do texto), relacionada com a Classe 5 (20,6%);

Classe 4 (22,1%) relacionada com as classes 2 (16,3%) e 3 (19,1%). Como se nota na Figura 12, as classes se agruparam em dois *subcorpus*: A e B. Para cada classe foi computada uma lista de palavras geradas a partir do teste qui-quadrado (χ^2).

Figura 12 - Representação do dendograma pelas palavras de destaque nas atas do CS, de 2011 a 2014



Fonte: Elaborado pelos autores por tratamento dos dados no software IRAMUTEQ.

Com o dendrograma, foi possível visualizar as palavras que obtiveram maior porcentagem quanto à frequência média entre si. Para dar nomes aos *subcorpus* e às classes, observaram-se as ocorrências que apareceram qui-quadrado maior que 3,8 e $p < 0,05$.

Com base na lista de palavras fornecida pelo software, demos nomes às classes indicadas. O subcorpus A (42,7%), que denominamos por “Desenvolvimento”, é composto pela Classe 1 (Desenvolvimento humano) e pela Classe 5 (Desenvolvimento da Indústria). O subcorpus B (57,4%), denominado “Gestão do programa”, é composto pela Classe 4 (Proficiência em Inglês) e por uma nova ramificação composta pelas classes 2 (Setor Privado) e 3 (Orçamento e Execução).

A Classe 1 (Desenvolvimento humano) é composta de palavras como “exterior” ($\chi^2=36,12$, $p < 0,0001$), “pesquisador” ($\chi^2=23,25$, $p < 0,001$), “cientista” ($\chi^2=15,02$, $p=0,0001$), “instituição” ($\chi^2=8,62$, $p=0,00331$), “estudante” ($\chi^2=8,06$, $p=0,00453$) e “jovem” ($\chi^2=6,93$, $p=0,00846$).

Essa classe fala sobre o investimento no estudante, especialmente o jovem graduando, trata também da distribuição das bolsas e acordos de cooperação com instituição de ensino estrangeiras. A classe apareceu de forma mais destacada no ano de 2011, quando se falava da concepção do programa, lançado oficialmente somente em dezembro.

A Classe 5 (Desenvolvimento da Indústria e das Universidades) é composta de palavras

como “inovação” ($x^2=16,39$, $p<0,0001$), “indústria” ($x^2=16,39$, $p<0,0001$) e “tecnologia” ($x^2=4,08$, $p=0,04350$).

Essa classe fala da internacionalização das universidades, sobre as áreas prioritárias e sobre aumentar o conhecimento inovador de pessoal das indústrias do segmento tecnológico e atrair jovens talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil. Essa classe teve destaque em 2011 e em 2012, quando foi anunciada a exclusão de algumas subáreas do programa, em especial, a Indústria Criativa.

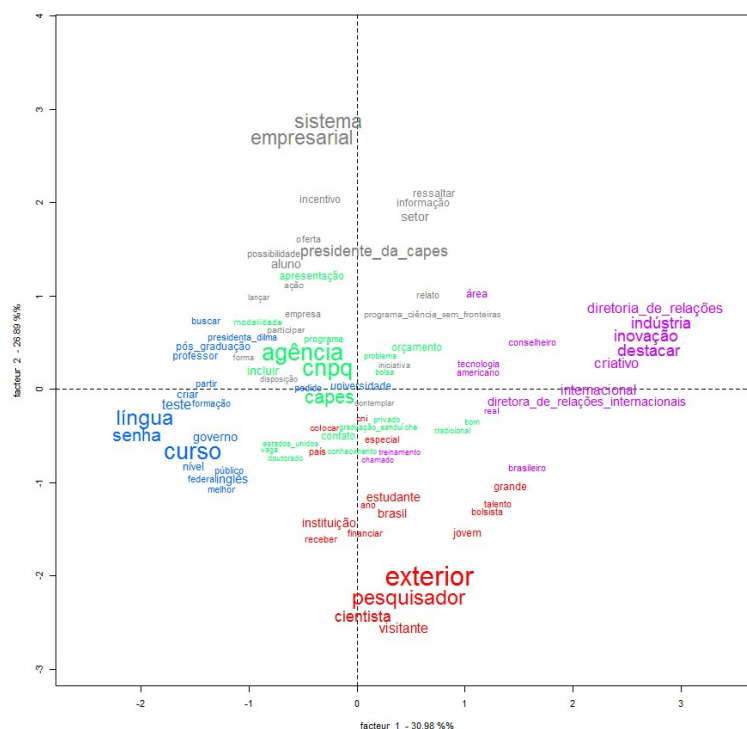
A Classe 4 (Proficiência em Inglês) é composta de palavras como “língua” ($x^2=23,25$, $p<0,0001$), “teste” ($x^2=11,09$, $p=0,00086$), “inglês” ($x^2=7,62$, $p=0,00578$) e “nível” ($x^2=6,93$, $p=0,00848$). Essa classe fala da preocupação desde o nível com a falta de proficiência em língua estrangeira dos estudantes brasileiros, e teve destaque em dezembro de 2011 e em 2013, ano em que foi criado o Inglês sem Fronteiras.

A Classe 2 (Setor Privado) é composta de palavras como “empresarial” ($x^2=22,02$, $p<0,0001$), “setor” ($x^2=9,66$, $p=0,00188$) e “incentivo” ($x^2=5,9$, $p=0,01513$) e trata da ideia inicial de a iniciativa privada bancar 25% das bolsas do programa, fato que acabou não se concretizando. O tema foi relevante no ano de 2011 e início de 2012.

Por fim, a Classe 3 (Orçamento e Execução) é composta de palavras como “CNPq” ($x^2=28,14$, $p<0,0001$), “CAPES” ($x^2=19,9$, $p<0,0001$), “agência” ($x^2=27,84$, $p<0,0001$) e “orçamento” ($x^2=4,59$, $p=0,03217$) e trata da execução do programa e da questão orçamentária. A Classe 3 teve especial destaque em 2012 e 2014, quando surgiu a primeira restrição orçamentária citada no CS.

A partir da Análise Fatorial por Correspondência – AFC, foi possível realizar associação entre palavras do texto, representando-as em um plano cartesiano (ver Figura 13).

Figura 13 – Representação fatorial do conteúdo das atas do CS, de 2011 a 2014



Fonte: Elaborado pelos autores por tratamento dos dados no software IRAMUTEQ.

Ainda na Figura 13, observa-se que a Classe 5 (Desenvolvimento da indústria), apesar de ser o principal objetivo do programa segundo o Decreto que o instituiu, é a classe mais afastada no centro do plano cartesiano. Observa-se, ainda, que a Classe 2 (Setor Privado), relacionada à Classe 3 (Orçamento e Execução) no dendograma, está bastante afastada da Classe 1 (Desenvolvimento humano), o que talvez possa justificar o desinteresse do setor privado e o não financiamento da totalidade de bolsas que se esperava do setor.

Partindo para uma análise mais profunda dos textos e lembrando que o CsF foi oficialmente lançado em dezembro de 2011, nota-se que, nas atas de 2011, fala-se da concepção do programa, sempre de forma muito positiva. Nas atas de 2012 a 2014, também se nota a visão positiva do programa, que era parabenizado e apresentado mais por meio de relatórios, não havendo discussões profundas referentes a ele entre os membros do CS.

Em 2011 e início de 2012, era ressaltado também o interesse da iniciativa privada no programa (Classe 2) e o problema da proficiência em língua estrangeira (Classe 4).

Em 2012, os conselheiros começam a fazer algum questionamento, no que se refere à ausência da área de humanas entre as contempladas pelo programa:

O Conselheiro Guilherme Cardoso Alves Velho registrou a necessidade de se estar atento à diversidade, e que projetos e temáticas da área de Ciências Sociais que tenham a ver com questões do desenvolvimento do país sejam contemplados no Programa (Ata da 59ª Reunião Ordinária, 2012).

Meses depois o tema foi tratado pelo mesmo conselheiro:

O Conselheiro Otávio Guilherme Cardoso Alves Velho chamou a atenção para a necessidade de se reconhecer a importância das Ciências Sociais no desenvolvimento da ciência e tecnologia do país e de formar especialistas em relação aos países para onde são mandados os estudantes, e também ter um estudo aprofundado a respeito dos institutos de pesquisas desses países. Outro ponto, a diversificação dos países de destino e o estudo dos diferentes modelos de desenvolvimento disponíveis. (Ata da 60ª Reunião Ordinária, 2012)

Na mesma reunião, no final de 2012, alguns problemas começam a ser tratados no âmbito do CS, como a necessidade de um levantamento para que os estudantes fossem encaminhados para escolas que já possuam algum tipo de parceria com a sua instituição de origem e “desafios a serem vencidos como os que envolvem os egressos do Programa” (Ata da 60ª Reunião Ordinária, 2012). Mas a avaliação geral ainda era positiva

Em dezembro de 2012, a Capes anuncia a exclusão de algumas subáreas do programa, em especial, a Indústria Criativa. Outra preocupação que surge na reunião é com relação ao não-retorno dos egressos:

a direção da CAPES, por sugestão do Procurador e do Auditor, publicou uma Portaria que versa sobre os casos de estudantes que pelos diversos motivos não voltam ao país após o período de estudos. Em geral, essas ocorrências não chegam a 1%, mas a previsão é de que possam aumentar com o Programa Ciência sem Fronteiras (Ata da 61ª Reunião Ordinária, 2012).

Em março de 2013, é anunciado o programa Inglês sem Fronteiras, com o objetivo de tentar solucionar o problema da falta de proficiência da maioria dos candidatos a vagas no exterior, especialmente na graduação. Na representação fatorial (Figuras 6 e 7), observa-se como a Classe 4 (Proficiência em Inglês, marcada em azul) teve destaque em dezembro de 2011 e em março de 2013.

Segundo Lingnau e Navarro (2021), apesar das dificuldades linguísticas, os alunos de graduação do CsF permaneceram nos países estrangeiros, finalizando o período de intercâmbio por conta do foco no ensino, já que pesquisa e extensão ficaram muito comprometidas pela falta de proficiências dos discentes brasileiros.

Em março de 2014, aparece pela primeira vez no CS uma restrição orçamentária: “No que se refere ao orçamento de 2014, houve necessidade de se pedir um crédito suplementar de R\$ 1,8 bilhão, para atendimento do Ciência sem Fronteiras e do Portal de Periódicos” (Ata da 65ª Reunião Ordinária, 2014).

Essa restrição orçamentária parece fazer parte da crise econômica brasileira 2014-2017, resultado de um conjunto de choques de oferta e de demanda ocasionados, segundo alguns estudiosos, por procedimentos adotados no âmbito da "Nova Matriz Econômica" (NME) que

geraram um custo fiscal elevado e levaram a uma diminuição da capacidade de crescimento da economia. A NME, grosso modo, foi uma política adotada a partir de 2011/12, de forte intervenção do governo na economia, que combinava política monetária de redução da taxa básica de juros com política fiscal de controle de preços, investimentos direcionados e concessão de subsídios (BARBOSA FILHO, 2017). Segundo o Comitê de Datação do Ciclo Econômico da Fundação Getúlio Vargas, no segundo trimestre de 2014 a economia brasileira entrou formalmente em recessão, e o PIB per capita caiu por volta de 9% entre 2014 e 2016.

Em julho de 2014, o Presidente da CAPES anunciou no CS o Programa Ciência sem Fronteiras II, que foi incluído no PNPG 2011-2020 em dezembro de 2014.

Em julho de 2014, observou-se na 66ª Reunião Ordinária a primeira e única vez em que o CsF foi tratado no âmbito do CS explicitamente como parte de uma política pública de internacionalização das universidades brasileiras:

O Presidente da CAPES destacou o trabalho pela internacionalização das universidades brasileiras, com ênfase ao projeto em elaboração pela Capes, a pedido do Ministro da Educação, que foca duas facetas: a primeira é a experiência das universidades brasileiras com o Programa Ciência sem Fronteiras; e a segunda refere-se à experiência dos melhores cursos de pós-graduação do país na internacionalização (Ata da 66ª Reunião Ordinária, 2014).

Nessa reunião, o presidente da Capes relatou, ainda, que os programas de pós-graduação brasileiros de excelência, com conceitos 6 e 7, foram consultados sobre o programa e sobre que ações esperavam do governo, e as respostas mais frequentes foram:

cursos em língua estrangeira, sobretudo em inglês; intercâmbio de estudantes tanto no sentido Brasil-exterior quanto no sentido oposto; melhores condições de trabalho e maior facilidade na aquisição de equipamentos; e, mais importante, a questão da flexibilidade de contratação de quadros nacionais e, principalmente, estrangeiros (Ata da 66ª Reunião Ordinária, 2014).

Com base no modelo de Ball, no contexto da influência, destaca-se que talvez a percepção de que se tratava de uma política de internacionalização do ensino tenha se dado de forma tardia, já que o programa teve início em 2011, com uma política criada e implementada de forma abrupta, sem ter sido bem planejada, tendo surgido na Presidência da República sem ter sido suficientemente discutida junto à Capes, ao CNPq e às universidades. O tema já vinha sendo discutido no âmbito do CTC-ES, como veremos a seguir, desde novembro de 2012, um conselho mais técnico, formado primordialmente por membros da comunidade acadêmica.

Manor (1999) explica que muitas vezes há uma centralização exagerada no processo de planejamento nos países em desenvolvimento, faltando articulação entre as agências responsáveis ou mesmo havendo conflitos entre os órgãos. Najam (1995) explica, ainda, que, na verdade, os países em desenvolvimento têm maiores dificuldades técnicas, financeiras e culturais no processo de planejamento e implementação de políticas públicas. Primeiro porque

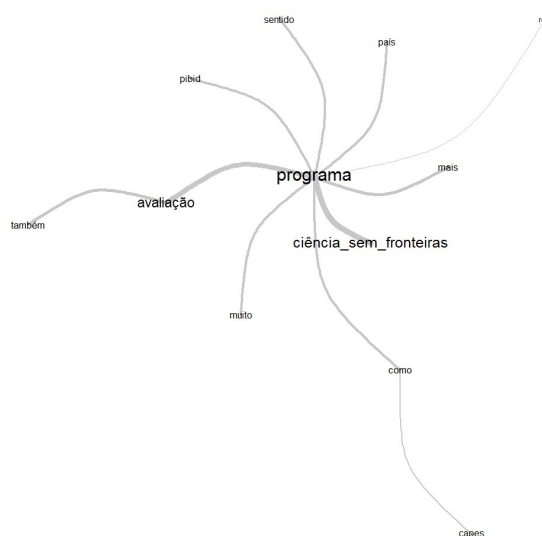
nesses países o sistema político, Estado e sociedade civil não estão bem articulados e nem funcionando de maneira apropriada. Depois porque a falta de recursos limita a sua capacidade de dar continuidade a políticas públicas de maneira que tenham resultados efetivos. E por último, faltam recursos humanos capacitados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar bem as políticas públicas.

Segundo Oliveira (2006), no Brasil se dá muita ênfase ao planejamento como forma de se tentar controlar a economia, “em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão”. Dessa forma, o planejamento de políticas públicas deve ser visto não apenas como um produto técnico, mas como um processo, cuja importância se dá principalmente na implementação, que se trata justamente de como as políticas sofrem alterações à medida que passam de diretivas administrativas para a prática.

4.1.2 Governo Dilma 2 (janeiro de 2015 a maio de 2016)

O grande destaque das atas do CS nesse período gira em torno do termo “avaliação”, como se vê na Figura 14. Isso é de se esperar, uma vez que a primeira fase do programa acabara de se encerrar, mas a forma como o programa foi tratado não foi nos termos de aprimoramento da política, mas questionamento acerca da sua relevância, ou seja, nos contextos dos resultados ou efeitos e da estratégia política de Ball. Nota-se também o destaque para o programa PIBID, destinado à educação básica.

Figura 14 – Análise de similitude das atas do CS, no governo Dilma 2



Fonte: Elaborado pelos autores por tratamento dos dados no software IRAMUTEQ.

Analisando o conteúdo por categorias, observa-se que o principal tema nesse período foi o referente à Classe 3 (Orçamento e Execução). No contexto da crise econômica iniciada em 2014, foi anunciado no CS em março de 2015 que havia sido atingida a meta de 100 mil bolsas, pela primeira vez no âmbito do conselho, foi relatado o problema de endividamento do programa referente ao atraso nos pagamentos ainda de 2014 aos parceiros internacionais: “A CAPES deve 100 milhões de dólares para os Estados Unidos e as universidades já estão retendo os históricos escolares dos alunos”, evidenciando o destaque da Classe 3 (Orçamento e Execução).

Além disso, foi dito que tais problemas ainda não haviam sido relatados ao Ministro da Educação e à Presidente da República: “a Diretora expressou a sua impressão de que o problema não estava chegando ao Ministro Aloizio Mercadante e à Presidenta Dilma Rousseff”. O CNPq sinalizou o mesmo problema:

o Presidente do CNPq, Hernan Chaimovich Guralnik, observou que, por enquanto, o CNPq está conseguindo pagar os bolsistas que estão no exterior, por dois ou três meses, mas se as dívidas não forem honradas, não terá condições de continuar pagando (Ata da 69ª Reunião Ordinária, 2015).

Segundo Manços (2017, p. 122), o custo inicial para pagamento das bolsas de R\$ 3 bilhões foi “extrapolado em mais de três vezes, gerando dúvidas e críticas quanto à eficiência do projeto e às fontes orçamentárias”.

Em outubro de 2015, foi apresentada ao CS a Síntese dos Seminários de Acompanhamento de Meio Termo do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). Tais seminários reuniram na CAPES 3280 coordenadores de pós-graduação para fazer uma análise da pós-graduação nos anos de 2013 e 2014. Sobre o CsF, o relatório sugeriu que: “além de enviar estudantes da graduação, que seja repensado no sentido de uma cooperação mais forte com professores, com programas e com redes para ajudar a melhoria da qualidade da avaliação” (Ata da 70ª Reunião Ordinária, 2015). Na mesma reunião do CS, sugeriu-se que, para uma melhor aplicação dos recursos, fosse realizada uma avaliação do CsF e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID, relacionando o CsF a um programa para a educação básica:

Também houve solicitação para que o Programa Ciência sem Fronteiras seja mudado para que as universidades possam participar mais ativamente. Foi proposto que haja discussão sobre o orçamento, com participação da comunidade acadêmica e científica, com a qual o Presidente da Capes concordou (Ata da 70ª Reunião Ordinária, 2015).

Em fevereiro de 2016, em reunião extraordinária do CS, aconteceu uma discussão crucial para o CsF, quando se questionou sua relevância para a internacionalização da ciência brasileira:

Aberta a palavra, os Conselheiros pediram esclarecimentos e deram sugestões. Como muitos falaram sobre a necessidade de avaliação do custo benefício do Programa Ciência sem Fronteiras, **foi esclarecido que o programa está suspenso** e que está sendo avaliado pela Capes e CNPq para que se estabeleçam os **novos rumos a serem seguidos**, dentro daquilo que **de fato contribua para a internacionalização da ciência brasileira** (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, 2015; (Grifos nossos).

Na mesma reunião, a então presidente da Andifes, pontuou que “o PIBID representa cerca de 20% do valor do Programa Ciência Sem Fronteira (*sic*), e que é um instrumento importantíssimo para atacar um dos problemas mais relevantes que o País tem a enfrentar, que é a questão de formação de professores” (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, 2015). Para ela, deveria se avaliar o PIBID, atrelando-o à política de formação de professores, e “ter foco para deixar de pulverizar recursos públicos em programas que não estão centrados em políticas muito bem consolidadas” (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, 2015).

Nesse conjunto de atas do governo Dilma 2, não houve menção à questão da proficiência em línguas (Classe 4) nem ao desenvolvimento da indústria (Classe 5). O foco certamente foi na questão orçamentária (Classe 3).

O setor privado (Classe 2) foi citado uma única vez, nos seguintes termos:

Ricardo Menna Barreto Felizzola considerou que para o setor empresarial o Programa Ciência sem Fronteiras é essencial pela oportunidade que se dá para o cidadão sair do país e voltar com visão mais crítica. Por outro lado, a formação de pessoal para educação básica é prioridade, porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, 2015).

Tomando como base o ciclo de políticas públicas de Ball, a fala do conselheiro leva a se pensar sobre a relação entre educação e trabalho, mais especificamente nos projetos de país que se pensam com relação a esses dois fatores. Além disso, é oportuno questionar, no contexto de resultados/efeitos e no de estratégia política, por que o programa foi suspenso, e não reorientado e redimensionado.

Apesar das críticas recebidas e das correções que se faziam necessárias, muitos autores apontavam resultados positivos do CsF, como Chichoski, Rubin-Oliveira, Teixeira (2018), que analisaram como a experiência de internacionalização no programa resultou no desenvolvimento humano dos estudantes de graduação. Por sua vez, McManus e Nobre (2017) verificam impacto positivo do CsF na entrada dos egressos em programas de pós-graduação (mais de 20% dos bolsistas de graduação do CsF contra 5% dos alunos com desempenho similar no ENEM mas que não participaram do programa).

Outro ponto de destaque foi que, em 2015, o programa foi selecionado pela Comissão

de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal na pauta de avaliação de políticas públicas de formação de recursos humanos, tendo como produto final um relatório com uma boa avaliação do programa. Para tanto, a comissão encomendou uma pesquisa, realizada em 2015 pelo DataSenado, com os beneficiários do programa. Entre os 14.627 estudantes que responderam à pesquisa, 92% se disseram satisfeitos com o programa, 57% afirmaram que estimulou o interesse pela pesquisa e 53% disseram que os fez aumentar a dedicação aos estudos. Além disso, 58% consideraram que o programa proporcionou a fluência na língua do país onde estudaram, 67% acreditam que estimulou o contato acadêmico com outras instituições no exterior após o término do intercâmbio e 68% afirmaram que conseguiram passar os conhecimentos adquiridos aos professores e alunos no Brasil (BRASIL, 2015a)

No relatório final da comissão, embora tenham sido destacados problemas de execução, devido à forma súbita como o CsF foi planejado e executado, defendeu-se a contribuição do CsF no processo de internacionalização do ensino superior brasileiro e no campo da ciência e tecnologia:

O número de estudantes estrangeiros nas universidades norte-americanas constitui um dos mais relevantes indicadores do nível de internacionalização da educação superior dos demais países. (...) O Brasil foi o país que mais cresceu [quanto ao número de estudantes em universidades estado-unidenses] no intervalo (78%, contra 10% da média), saltando da 10ª para a 6ª posição. O avanço foi, sem dúvida, produto do CsF. Permitir que esse impulso se enfraqueça seria lamentável para a internacionalização da educação superior brasileira e para o desenvolvimento da CT&I em nosso País (BRASIL, 2015b, pp. 40-41).

Ainda que apontasse diversas sugestões de aprimoramento, a comissão defendeu a continuidade do programa, apontando como seus méritos ter conseguido estender a internacionalização para o ensino de graduação, estimulando a apreensão de novos conhecimentos e a adoção de novas metodologias e práticas educativas, e diversificar a lista de países com os quais o Brasil mantém intercâmbio estudantil. Assim foram dispostas as recomendações finais da comissão, entre outras:

1. Promover a continuidade do Ciência sem Fronteiras: ainda que se considere o momento de dificuldades fiscais do País, é preciso que sejam garantidos recursos mínimos, não apenas para honrar os encargos já assumidos junto a bolsistas e parceiros nacionais e internacionais, mas também para a concessão de novas bolsas, de forma a valorizar projetos estratégicos para o desenvolvimento do País;
2. Assegurar que o CsF se configure como política de Estado, e não apenas de governo, (...)
4. Em relação às bolsas no exterior, conferir prioridade à concessão de bolsas de pós-graduação, nas modalidades doutorado pleno, doutorado sanduíche, pós-doutorado e mestrado, sem deixar de contemplar a graduação; (...) (BRASIL, 2015b, p.62)

Apesar de tudo isso, o programa foi suspenso, sendo as bolsas para graduação as primeiras a serem suspensas oficialmente. A explicação talvez tenha como ponto de partida o achado de McManus e Nobre (2017) de que 52% dos bolsistas de graduação-sanduíche do

programa vinham de famílias com renda de até seis salários mínimos e 75%, até 10 salários mínimos. Na pesquisa, eles mostraram os resultados de um questionário da Capes aplicado aos egressos do CsF que recebeu 62 mil respostas, dentre os quais 31% haviam feito o Ensino Médio em escolas públicas e 20% em escolas particulares com bolsa.

Dessa forma, o programa parecia quebrar uma lógica da educação como reprodutora das desigualdades sociais, conforme sugerem Bourdieu e Passeron (2011), ao levar para o exterior estudantes de menor renda. Nesse sentido, Jessé de Souza (2009) fala sobre o sucesso do indivíduo na sociedade atual diretamente ligado ao conhecimento que possui (correspondente ao “capital cultural” de Bourdieu) e questiona o fato de as escolas públicas, em sua maioria, falharem quanto a tarefa de oferecer aos jovens pobres possibilidades objetivas de desenvolvimento socioeconômico.

No caso do CsF, poder-se-ia entender que o programa seria uma forma de o estado oferecer a pessoas com hipossuficiência econômica a oportunidade de obter um tipo de conhecimento privilegiado, nas melhores universidades do exterior, porém, no Conselho Superior da CAPES, verificou-se a orientação de que o país precisa em suas indústrias apenas trabalhadores com nível básico de escolaridade, o que parece reforçar a divisão da educação de que tratou Saviani (2007): uma para a classe dominante (proprietários) e outra para os dominados (não-proprietários).

Além disso, deve-se destacar a tese de Bourdieu e Passeron (2011) de que o principal critério de seleção dos estudantes para ascenderem ao ensino superior é o capital linguístico, do qual a família tem importância fundamental para a construção. O capital linguístico é o que permite decodificar os signos e assimilar o conhecimento. Interessante comparar esse problema que dificulta o acesso à educação para as classes menos favorecidas com o problema da proficiência em língua estrangeira no CsF.

Outrossim, Borges (2015) aponta que o problema da falta de proficiências em línguas estrangeiras no CsF expôs as deficiências na educação brasileira, especialmente na educação básica, cujo ensino de idiomas ainda é precário. O problema parece se agravar na rede pública de ensino.

4.2 Reuniões do Conselho Técnico Superior de Educação Superior – CTC-ES

O CTC-ES é um órgão colegiado da Capes ao qual compete assistir a Diretoria Executiva da CAPES na elaboração das políticas e diretrizes concernente à formação de recursos humanos de alto nível, ao sistema de pós-graduação e ao sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, colaborar na elaboração da proposta do PNPG,

opinar sobre a programação anual da Capes na área específica da Educação Superior e sobre critérios e procedimentos para a distribuição de bolsas e auxílio institucionais e individuais, entre outros (BRASIL, 2012).

O CTC-ES tem como membros o presidente da Capes, o diretor de Avaliação e o diretor de Programas e Bolsas da Capes, além de representantes da comunidade acadêmica, da Associação Nacional de Pós-Graduandos e do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Graduação.

A seguir serão discutidas as atas desse Conselho conforme as categorias descritas na Figura 12.

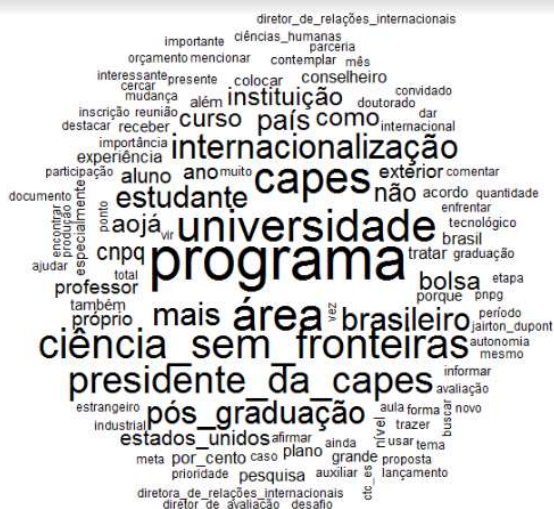
4.2.1 Governo Dilma 1 (2011 a 2014) pela perspectiva do CTC-ES

No âmbito do CTC-ES, verifica-se maior ênfase na parte educacional, nas instituições, no aluno, na pesquisa, no conhecimento e na (não) participação das áreas de humanas no programa, como se vê na Figura 5. Ainda em 2011, o Presidente da CAPES também já tratava da preocupação das instituições com a falta da área de Humanas no programa: “O Presidente tranquilizou as áreas de Ciências Humanas e Sociais que não estão incluídas no Programa Ciência sem Fronteiras, porém terão mantidos e reforçados os programas normais da CAPES e do CNPq.” (Ata da 129ª Reunião do CTC-ES, 2011).

Em abril de 2013, surge novamente a indagação da comunidade acerca da exclusão de certas áreas no programa: “Design, Desenho Industrial e Arquitetura estão contemplados no Ciência sem Fronteiras, porém, há exclusão de certos cursos que não têm explicitamente o viés tecnológico exigido pelo programa” (Ata da 145ª Reunião do CTC-ES, 2013).

Apesar das críticas recebidas nesse sentido, Manços (2017) mostra que o CsF, embora tenha sido restrito às áreas tecnológicas e de engenharias, gerou um efeito positivo aumentando a oferta de bolsas no exterior em todas as áreas, incluindo humanas. Além disso, o programa não retirou recursos das bolsas no país, como muitos questionaram, havendo para ele um orçamento suplementar.

Figura 15 – Nuvem de palavras dos trechos selecionados nas atas do CTC-ES, de 2011 a 2014



Fonte: Elaborado pelos autores por tratamento dos dados no software IRAMUTEQ.

Como se vê na Figura 15, nessas atas pouco se tratou, por exemplo, como era de se esperar, de questões orçamentárias. Essa diferença em relação ao CS se dá pelo CTC-ES ser um conselho mais técnico, formado em sua maior parte por Professores universitários, com tratamento mais prático ou técnico das questões. Nota-se um destaque para a Classe 1 (Desenvolvimento Humano), que permeia todo o texto, e a Classe 3 (Orçamento e Execução), no que diz respeito à execução do programa.

Foi em agosto de 2011 que o CsF foi citado pela primeira vez em atas das reuniões do CTC-ES, quando o então Presidente da Capes relatou a viabilidade de se implementar as bolsas do programa na Capes (Classe 3 – Orçamento e Execução): “Especificamente para a CAPES serão 40 mil bolsas, o que é considerado viável de implementação já que a Agência possui longa tradição na área de bolsas no exterior. Nos últimos seis anos foram financiados 25 mil bolsistas no exterior” (Ata da 128ª Reunião do CTC-ES, 2011). Vale lembrar que nessa época o Brasil passava por uma boa fase econômica, com recursos disponíveis.

Em outubro de 2011, o presidente da Capes comentou sobre a expertise da Capes (Classe 3) em conceder bolsas de graduação-sanduíche, maior que a do CNPq, e sobre a necessidade de cooperação das universidades, especialmente no que se refere ao reconhecimento dos créditos obtidos no exterior. Expôs também as regras básicas do programa, que incluíam: “o mínimo de pontuação no exame de TOEFL para línguas; para as instituições que usam o Enem, alunos com mais de 600 pontos; alunos que tenham sido oriundos das olimpíadas de Matemática e Ciências; que sejam preferencialmente também de iniciação científica, etc.” (Ata da 130ª Reunião do CTC-ES, 2011).

Em março de 2012, o então diretor de Relações Internacionais da Capes, expressou

preocupação em fazer uma avaliação do programa e sugeriu “a inclusão na avaliação de itens que valorizem o doutorado sanduíche e indicação, por cada área, de uma pessoa para acompanhar a execução do Programa CsF” (Classe 3; Ata da 134ª Reunião do CTC-ES, 2012).

Em maio, o mesmo diretor apontou para a possibilidade de se agraciar os programas de pós-graduação que usam mais e melhor as bolsas de doutorado-sanduíche. “Pensou-se em conceder uma bolsa no país a cada doutorando enviado ao exterior. A medida visa a auxiliar o cumprimento das metas do Programa Ciência sem Fronteiras” (Classe 3; Ata da 136ª Reunião do CTC-ES, 2012).

Em novembro de 2014, anunciou-se a inclusão da modalidade de bolsa para Mestrado Profissional no âmbito do programa: “um projeto-piloto criado com a intenção de servir como alternativa mais curta ao doutorado pleno, o que capacita os estudantes, em menos tempo, a entrarem no mercado de trabalho” (Ata da 155ª Reunião do CTC-ES, 2014). Na época, foram concedidas cerca de 700 bolsas para os Estados Unidos nessa modalidade.

Quanto à questão educacional, destaca-se a preocupação com a proficiência em língua estrangeira (Classe 4):

A grande preocupação é a questão do idioma, em específico o domínio do inglês, a qualificação dos estudantes para fazerem o teste TOEFL, requisito mínimo internacional, principalmente para os candidatos a graduação-sanduíche e doutorado pleno (Ata da 128ª Reunião do CTC-ES, 2011).

Em novembro de 2012, o programa é tratado pela primeira vez como parte de uma política de internacionalização do ensino. E o presidente da Capes afirmou que o CsF “já está modificando a cultura de internacionalização nas universidades brasileiras, ainda muito precária. Há casos de alunos de graduação que já receberam convites para fazerem o doutorado pleno nas instituições estrangeiras, de modo que o impacto no futuro será considerável” (Ata da 141ª Reunião do CTC-ES, 2012).

Sobre o assunto, Manços e Coelho (2017) concluíram que, apesar das dificuldades de articulação com as universidades, o programa mostrou-se positivo por aumentar a visibilidade internacional da educação superior brasileira e por possibilitar a inserção de instituições de ensino brasileiras em programas de pesquisa de cooperação internacional.

Em março de 2014, o presidente da Capes trata do CsF como foco da política de internacionalização das universidades (Classe 5 – Desenvolvimento das Universidades). “No caso das universidades federais, o plano deve ser amarrado com as prioridades do Ciência sem Fronteiras e com outras prioridades do MEC e das próprias instituições” (Ata da 151ª Reunião do CTC-ES, 2014). Os conselheiros demonstraram preocupação com a possibilidade de os marcos do plano de internacionalização fossem estabelecidos com base CsF uma vez que ele

não inclui as áreas de humanas, o que pode representar um prejuízo para essas áreas. (Ata da 151ª Reunião do CTC-ES, 2014).

Em setembro de 2014, o presidente da Capes destacou a importância de as instituições de ensino propiciarem treinamento na indústria (Classe 5 – Desenvolvimento da Indústria), sobretudo nas áreas tecnológicas. E reiterou que um dos caminhos para a internacionalização é a experiência do Programa Ciência sem Fronteiras, além de salientar “a importância das empresas e da indústria na internacionalização das universidades, tipo de cooperação pouco desenvolvido no Brasil” (Ata da 154ª Reunião do CTC-ES, 2014).

4.2.2 Governo Dilma 2 (janeiro de 2015 a maio de 2016) pela perspectiva do CTC-ES

Nesse período, houve apenas duas reuniões do CTC-ES, mas já é possível perceber uma guinada no tratamento da questão. Em março de 2015, o diretor de Avaliação da Capes falou das restrições orçamentárias impostas pelo governo e dos atrasos nos pagamentos do programa (Ata da 157ª Reunião do CTC-ES, 2015).

Em junho, o novo presidente da Capes proferiu seu desejo de “ver uma maior atuação das universidades na graduação-sanduíche, no sentido de acompanharem os alunos, além de facilitarem a absorção dos créditos cursados no exterior” (Ata da 159ª Reunião do CTC-ES, 2015). E nada mais se tratou do programa, que parece ter deixado de ser foco de interesse do conselho.

4.3 Educação para o trabalho

A partir da conclusão do Conselho Superior da Capes de que, para desenvolver o país e a indústria, se deveria ter como prioridade não programas de mobilidade estudantil na graduação, mas sim a educação básica “porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”, faz-se necessário buscar entender essa concepção de “educação para o trabalho” em termos de política pública.

Ao relacionar educação e trabalho, é preciso diferenciar, em primeiro lugar,

o entendimento do trabalho como categoria específica do ser social - dimensão ontológica - das formas que assume o trabalho na escravidão, no servilismo e no trabalho como mercadoria, como força de trabalho - trabalho/emprego, trabalho assalariado no capitalismo (FRIGOTTO, 2001).

Nessa perspectiva, Bourdieu e Passeron (2011) mostram como a educação é um instrumento que produz e reproduz o poderio de uma classe sobre a outra, preparando alguns para perpetuarem a detenção do poder e alienando outros para continuarem vendendo sua força de trabalho. Freire (2005) também viu na escola uma função conservadora, refletora e

reprodutora das desigualdades sociais, no entanto viu também a possibilidade de ser um instrumento de resgate da cidadania.

O alto índice de analfabetismo e a educação verticalizada levaram Freire (2015) a pensar em um projeto político-pedagógico que resgatasse a cidadania e pensasse a educação como instrumento para que as pessoas pudessem transformar o mundo e escrever sua própria história. Seria uma forma que possibilitasse os marginalizados, os oprimidos, saírem da estrutura que os transforma em “seres para outro”, transformando-a para se tornarem “seres para si” (FREIRE, 2005).

Para Freire (1986), o analfabetismo possui sua origem histórica em situações de exploração e opressão, impostos por um regime de dominação. Nesse sentido, a Educação seria, portanto, um ato libertador, por meio do qual as pessoas poderiam operar e transformar o mundo.

A orientação pedagógica dos organismos internacionais e do Banco Mundial para a educação profissional têm-se disseminado no intelectual coletivo e tem “como eixo a adaptação e a conformação do trabalhador, no plano psicofísico, intelectual e emocional, às novas bases materiais, tecnológicas e organizacionais da produção” (FRIGOTTO, 2001, p. 82).

A educação pretendida por esses organismos tem como foco a educação básica e a capacitação técnica e tem como base a transmissão de conhecimentos tecnológicos e suas inovações, de forma a criar condições favoráveis para o aumento da produtividade e do capital, para consequente desenvolvimento dos países (NEVES; PRONKO, 2008).

No Brasil, especificamente, observa-se que

a Educação Profissional subordina-se ao ideário do mercado e do capital e de um modelo de desenvolvimento excludente, concentrador de renda, predatório. Mercado e capital sem controles da sociedade - flexível e desregulamentado que gera desemprego, subemprego e exclusão. Neste horizonte a educação em geral e, particularmente, a educação profissional se vincula a uma perspectiva de adestramento, acomodação, mesmo que se utilizem noções como as de educação polivalente e abstrata (FRIGOTTO, 2001).

Ou seja, o empresariado tem reforçado o discurso dessas organizações, de forma que a educação se insere na nova divisão do trabalho, afastando-se da perspectiva de uma educação para a emancipação da classe trabalhadora (NEVES, 2000). O que se observa na fala do conselheiro é a ideia de uma educação voltada para o trabalho simples.

Marx, em 1867, em *O Capital*, já diferenciava o trabalho simples do trabalho complexo, dentro da divisão social do trabalho. O trabalho complexo, ao contrário do simples, caracteriza-se por ser de natureza especializada, ou seja, requerer maior formação, sendo ao mesmo tempo produção de valor de uso e produção de valor.

Nesse sentido, o trabalho complexo seria o trabalho simples potenciado ou multiplicado de tal forma que uma quantidade pequena de trabalho complexo equivalesse a uma grande quantidade de trabalho simples, de forma que esse aumento ocorre sob condições de dominação e de exploração (MARX, 1988).

Nos primórdios do capitalismo industrial, o trabalho complexo era realizado por um pequeno grupo de trabalhadores, responsável pelo controle e manutenção das máquinas, e que possuía formação superior, de caráter científico ou de domínio de um ofício. Esse trabalho complexo foi ficando cada vez mais especializado.

Peternella (2016) aponta para o fato do desenvolvimento tecnológico e da criação de máquinas cada vez mais automatizadas acirrarem ainda mais a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção. Se, por um lado, há uma suposta valorização da qualificação humana, por outro, ocasiona formas de trabalho precárias com aumento de trabalhadores contratados temporariamente, por tempo parcial, terceirizados ou admitidos na economia informal.

A autora destaca, ainda, que essa nova realidade tem levado a reformas educacionais cada vez mais distantes da dita “sociedade do conhecimento”, já que, quanto mais sofisticada a tecnologia, mas simples é a forma de operá-la, o capital tem necessitado na verdade de mão-de-obra com habilidades básicas. Nesse sentido, a Declaração Mundial de Educação para Todos, por exemplo, especificou como necessidades básicas de aprendizagem leitura e escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas.

Assim, sendo o Ciência sem Fronteiras um programa que buscava trazer conhecimento sofisticado para uma parcela razoavelmente grande da população acadêmica, sua suspensão com o argumento de que se deveria, enquanto país, focar em ter pessoas com formação de nível básico para ocupar as fábricas vai contra o ideário de uma educação para a emancipação da classe trabalhadora e do país.

5. À guisa de conclusões

É consenso na literatura a importância atribuída à internacionalização do ensino superior, mais especificamente à mobilidade estudantil, para o desenvolvimento das universidades e até do país. Nesse contexto, em 2011, pela primeira vez na história do Brasil pensou-se em implementar uma política pública em larga escala de mobilidade estudantil internacional na graduação, por meio do Programa Ciência Sem Fronteiras.

Neste estudo, utilizaram-se, de forma híbrida, a análise textual e a análise de conteúdo para análise das atas dos conselhos superiores da Capes, sendo que a primeira evidenciou, com

apoio do software Iramuteq, cinco classes a partir da Classificação Hierárquica Descendente: 1) Desenvolvimento Humano; 2) Setor Privado; 3) Orçamento e Execução; 4) Proficiência em Inglês; e 5) Desenvolvimento da Indústria e das Universidades. A partir delas, foram analisados os textos.

Um ponto que se destaca é o fato de que, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, as bolsas para a graduação foram suspensas. A forma como se deu essa mudança de política no CsF a partir do impeachment será melhor discutida em trabalhos futuros, mas pode-se adiantar que, até 2014, não se contestava que o CsF fazia parte de uma política pública que iria desenvolver o país. A partir de 2015, o programa começou a ser questionado pela opinião pública, principalmente com relação ao seu custo.

Em fevereiro de 2016, em reunião extraordinária, o CS anunciou que o programa estava suspenso e questionou-se sua relevância para a internacionalização da ciência brasileira, apontando para a necessidade de “que se estabeleçam os novos rumos a serem seguidos, dentro daquilo que de fato contribua para a internacionalização da ciência brasileira”. Nessa reunião, concluiu-se que se deveria focar na educação básica “porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”.

Sobre o assunto, vimos que é preciso distinguir

o projeto de Educação Profissional patrocinado pelos organismos internacionais - Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc. - aceito de forma subordinada pelo atual governo federal, do projeto que se busca construir, em diferentes espaços de nossa sociedade, numa perspectiva de emancipação da classe trabalhadora (FRIGOTTO, 2001).

A ideia de desistir de se investir na educação superior para investir apenas na educação básica reforça o que Tiburi (2021) chamou de “complexo de vira-lata” ao expandir o termo cunhado por Nelson Rodrigues para tratar da derrota da seleção brasileira de futebol para o Uruguai na final da Copa do Mundo de 1950 no Maracanã. Tiburi (2021, p. 159-160) trata do complexo de vira-lata como um problema narcísico dos brasileiros, “uma alegoria da colonização”, uma “inferioridade autopromovida perante o mundo”.

Não que não seja importante investir na educação básica, muito pelo contrário. E o CsF não tirou recursos desse nível de ensino (CRUZ, 2021). O ponto é que, no caso do CsF, o complexo de vira-lata mostra-se quando se defende que o país priorize formação para profissões que exigem pouca qualificação e se dispensa formação mais sofisticada que possibilitaria desenvolver atividades que agregam mais valor. Analogamente, durante muito tempo no Brasil Colônia optou-se por produzir cana, exportá-la e importar açúcar refinado da Holanda a preços exorbitantes. Além disso, Souza (2018) aponta que o conhecimento útil do trabalhador do chão

de fábrica é subvalorizado e isso acaba sendo uma dimensão invisível e legitimadora da desigualdade.

O CsF foi criado em um contexto em que se buscava alterar a estrutura das nossas indústrias e elevar nossa produção nacional para outro patamar, aliado à vontade de tornar a educação a prioridade das prioridades. Dessa forma, o programa, por ter como objetivo desenvolver a indústria nacional por meio da educação, foi uma das bandeiras de frente do governo Dilma. Não por acaso, programa entrou em crise junto com o governo e foi suspenso logo após o impedimento da presidente.

O programa mostrou fragilidades de forma sistêmica, desde a identificação do problema e a formação da agenda até sua implementação e avaliação (GRANJA; CARNEIRO, 2021). No entanto, após a análise a que este estudo se propôs se debruçando sobre as atas dos conselhos superiores da Capes e revisitando a teoria do ciclo de políticas públicas de Ball (1994), que fala de um ciclo contínuo constituído por cinco contextos inter-relacionados (influência; produção de texto; prática; resultados ou efeitos; e estratégia política), observamos um destaque para uma mudança importante no contexto da influência (discussão e articulação de diferentes grupos em torno das finalidades da política) que impactou direta e fortemente no programa. Isso porque, segundo Cruz e Eichler (2021), o CsF não cabia mais no modelo neoliberal que ascendeu após a queda da presidente e que reduziu o fomento científico de modo geral.

Talvez a explicação venha do conceito de Casara (2017) de “Estado Pós-Democrático”, um Estado neoliberal onde o mercado e a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, dentre os quais está a educação, tratados como mercadoria.

O CsF fazia parte de um ideário para o futuro, o sonho de elevar o nível dos estudantes de graduação do país de uma forma como nenhuma outra política conseguiu e, dessa forma, contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional. Teremos novamente um governo que sonhe esse sonho, seja por meio do CsF ou de qualquer outro programa educacional?

Agradecimentos

Agradecemos à Professora Ana Maria Justo, do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina, pelas contribuições e apontamentos referentes a este artigo.

3.4. A obrigatoriedade do ENEM no Programa Ciências Sem Fronteiras: uma análise a partir das decisões dos Tribunais Regionais Federais.¹⁵

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ
MARCELO LEANDRO EICHLER

1. INTRODUÇÃO

O CsF foi um programa de mobilidade acadêmica internacional criado em julho de 2011, com grande destaque no governo Dilma Rousseff, tendo como meta conceder 101 mil bolsas de mobilidade docente e estudante em quatro anos, sendo que 75% delas seriam para graduação-sanduíche.

O programa surgiu em um momento histórico de grande conectividade entre os países do mundo e suas instituições, com o internacionalismo fortemente em pauta nas diversas instâncias do poder/saber (LINGNAU; NAVARRO, 2018). Nesse contexto, foi o maior investimento em intercâmbio e mobilidade acadêmica já promovido pelo Brasil até hoje (FAGUNDES; LUCE; SILVEIRA, 2019).

Desde o surgimento do programa, já fora informado que a nota no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem seria um dos critérios para seleção dos estudantes de graduação. No entanto, inicialmente esse seria um critério apenas classificatório. Em junho de 2013, houve uma mudança nessa regra, e a nota mínima de 600 pontos em provas do Enem realizadas a partir de 2009 passa a ser um critério obrigatório para disputar a vaga.

O anúncio causou grande alvoroço, porque ocorreu de surpresa três dias antes do prazo final de inscrição do Enem 2013, e mesmo quem havia se inscrito só faria a prova nos dias 26 e 27 de outubro, ou seja, depois da divulgação das convocações do CsF para o primeiro semestre e não poderia utilizar o resultado da prova nessa seleção.

Estudantes de todo o país começaram a se mobilizar contra a decisão: criaram um grupo no Facebook para discutir a situação chamado “ENEM CsF” que em alguns dias reuniu cerca de mil membros, e providenciaram uma petição com abaixo-assinado online para levar ao ministro da Educação questionando o Enem enquanto instrumento de avaliação, incluindo reportagens que traziam os famosos erros na redação do Enem (O GLOBO, 2013).

A situação também repercutiu na mídia. O Estado de São Paulo (2013), por exemplo, destacou o fato de que à época as instituições cujos vestibulares eram os mais concorridos e difíceis do país não utilizam o Enem para a composição da nota, o que prejudicaria excelentes alunos que não fizeram o exame. Também seriam prejudicados os alunos mais próximos da

¹⁵ Versão estendida de artigo a ser submetido à Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.

conclusão do curso, com maior probabilidade de terem entrado na faculdade antes de 2009 e por isso não terem feito a prova no prazo exigido.

A questão foi, então, judicializada, em um contexto em que vem ganhando, no Brasil, cada vez mais destaque a provocação do sistema de justiça como um meio para a efetivação do direito à educação (SCAFF; PINTO, 2016), especialmente a partir dos anos 2000 e em geral ações individuais (RANIERI, 2017). Ao mesmo tempo, também vem crescendo o debate sobre a atuação do Poder Judiciário em relação às atividades dos Executivo em todo o processo de produção de políticas públicas (OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018). Assim, o objetivo deste trabalho foi analisar como se deu essa judicialização no âmbito dos Tribunais Regionais Federais - TRF.

Para tanto, destaca-se que tem ganhado cada vez mais importância a utilização de ferramentas capazes de avaliar a coerência das decisões judiciais, e, nesse contexto, o estudo das argumentações jurídicas das sentenças é um primeiro passo para isso (SOUZA, 2019). Assim, este trabalho buscou avaliar a argumentação desenvolvida pelos desembargadores nas ações que envolveram a nota do Enem como critério de seleção do CsF.

2. BREVE HISTÓRICO DO ENEM

Para entender o porquê de a nota do Enem ter se tornado obrigatória para o CsF, cabe revisitar a história do exame e da política pública.

Já em 1911, foi definido o primeiro instrumento de seleção para o ensino superior, por meio do Decreto 8.659, de 05 de outubro de 1911, que aprovou a Reforma Rivadavia Corrêa. Em seu artigo 65, o Decreto regulamentava um exame de admissão ao ensino superior “que habilite a um juízo de conjunto sobre o seu desenvolvimento intelectual e capacidade para empreender eficazmente o estudo das matérias que constituem o ensino da faculdade”. Tratava-se de uma “prova escrita em vernáculo, que revele a cultura mental que se quer verificar e de uma prova oral sobre línguas e ciências” (RIBEIRO NETO, 1985, p. 41).

A exigência de uma nota mínima para admissão tentava barrar o grande crescimento de alunos nas universidades, de forma a recompor a qualidade do ensino pela exclusão dos estudantes com formação menos adequada (CUNHA, 1982).

Esses exames foram chamados vestibulares em 1915, com a Reforma Carlos Maximiliano, e foram reformulados em 1925, com a reforma Rocha Vaz, a qual trazia um novo mecanismo de seleção ainda mais excludente (BARROS, 2014).

Segundo Cunha (1982), o vestibular foi utilizado como instrumento de exclusão até a queda do Estado Novo, em 1945, quando foi retomada a expansão do número de matrículas no nível superior.

Com a reforma do Sistema de Educação Superior de 1968, as universidades passaram a adotar como critério de seleção o conhecimento em matérias consideradas fundamentais, acumulados durante os anos de escolarização formal (ANDRIOLA, 2011).

Em 1995 iniciou-se uma reforma do Estado a partir das recomendações das agências multilaterais (como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL e o Banco Mundial) para os países em desenvolvimento, que destacavam a necessidade de se fazer reformas administrativas de forma a reformular o papel do Estado, que passaria de provedor à avaliador (MACHADO; LIMA, 2014).

Nesse contexto foi criado, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), como um instrumento para avaliar o desempenho dos estudantes ao término da educação básica.

Aplicado pela primeira vez no ano de 1998 durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a primeira edição do exame registrou 157.221 inscrições, dos quais 86,9% eram concluintes do ensino médio, 53% tinham 18 anos de idade ou menos e 9% vinham de escolas públicas. O uso das notas só era válido para ingresso em duas instituições de ensino superior (IES), mas, no ano seguinte, o número de instituições subiu para 93. Em 2002, já eram 1.829.170 inscritos, 50% concluintes do ensino médio (INEP, 2021).

Em 2004, o recém-criado Programa Universidade para Todos – ProUni começou a usar a nota do Enem de forma obrigatória para concessão de bolsas de estudos em faculdades particulares, o que fez aumentar consideravelmente o número de participantes, que em 2005 eram 3.004.491. Em 2006, passaram da metade dos inscritos pela primeira vez os participantes com renda familiar de até dois salários mínimos, somando 53,7% (INEP, 2021).

Em entrevista ao Jornal O Globo em 2008, Dorivan Ferreira, coordenador do Enem à época, creditou a explosão no número de inscritos no Enem e no volume de instituições de ensino superior que usavam a nota da prova ao ProUni e afirmou: “O resultado disso tudo, depois de dez anos de trabalho, é muito positivo. A gente esperava cobrir todo o universo de matriculados no ensino médio e acho que conseguimos” (O GLOBO, 2008).

Em 2007, foi criado o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o intuito de atender à crescente demanda da sociedade, especialmente distante das grandes urbes. Como consequência, de 2003 a 2010 foram criadas 14 novas Universidades

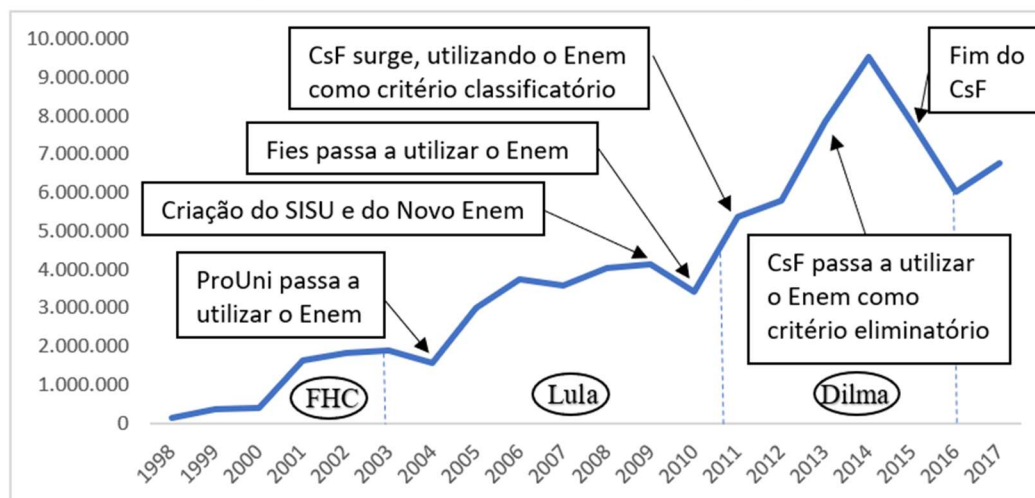
Federais, um aumento de 31% em relação a 2003. Paralelo a isso, notou-se uma guinada substancial na visão do Governo Federal acerca da função social e estratégica da Universidade, percebida, agora, como motor do desenvolvimento nacional, especialmente com sua presença em regiões mais carentes (ANDRIOLA, 2011).

Em 2008, o MEC anunciou que o Enem se tornaria o processo nacional de seleção para ingresso na educação superior e certificação do ensino médio. Nesse ano, mais de 70% dos inscritos informaram que fizeram o Enem para entrar na faculdade ou conseguir pontos para o vestibular.

Em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada – Sisu (ferramenta online que cruza os dados das vagas nas instituições de ensino com as notas dos alunos no Enem), é criado o Novo Enem, agora sim oficialmente tendo como principal objetivo o acesso ao ensino superior (INEP, 2021).

Em 2010, os resultados do Enem passaram a ser adotados pelo Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Em 2013, pela primeira vez quase todas as instituições federais adotaram o Enem como critério de seleção, e a nota do exame passou a ser utilizada como critério eliminatório na concessão de bolsas de estudos do CsF. As inscrições para o Enem 2013 terminaram com número recorde de inscritos, registrando um crescimento de 20,6% em relação a 2012. Só no último dia, foram 1.718.144 inscritos, registrando até 3 mil inscrições por minuto (INEP, 2021).

Em 2014, as Universidades de Coimbra e Algarve, em Portugal, passaram a aceitar o Enem. Ainda impulsionado pelo CsF, o exame registrou novo recorde de inscritos, superando a previsão do governo. No pico no último dia foram registradas 4 mil inscrições por minuto (INEP, 2021).

Figura 15 – Número total de inscritos no Enem por ano

Fonte: Elaboração própria com base em INEP (2021)

Em 2015, quando houve uma queda de 10,67% no número de inscrições, quebrando uma sequência de recordes de inscritos registrada desde 2008, o então ministro da Educação Renato Janine foi questionado pelo Jornal O Globo se isso se devia ao fato de a taxa de inscrição ter aumentado naquele ano de R\$ 35 para R\$ 63, mas o ministro discordou, afirmando que a redução mais significativa das inscrições havia sido entre os que se declaram carentes e não pagam a taxa (O GLOBO, 2015). Em 2013, os inscritos que se declararam carentes foram 3.330.528. Em 2014, 4.986.864; e em 2015, 3.726.043 (INEP, 2021).

Em suma, observa-se que a exigência do Enem nas inscrições do CsF fez parte de uma política de tentativa de valorização e ampliação do exame que se iniciou em 2004, quando passou a ser utilizado no ProUni. Ainda assim, a exigência sofreu forte contenção do Judiciário. Dessa forma, esse estudo buscou analisar os argumentos dos acórdãos para que tenha se firmado o entendimento de que o Judiciário deveria intervir na política pública.

3. METODOLOGIA

3.1 *Corpus*

Para composição do corpus, foi feita uma busca no Site JusBrasil por “Ciência sem Fronteiras”, utilizando como filtros “jurisprudência”, selecionados apenas os TRF, no período de 01/01/2011 a 30/12/2016, tendo retornado 691 resultados. Os mesmos filtros foram utilizados para buscar por “Ciências sem Fronteiras”, retornando 334 resultados.

Considerando que o trabalho tem por objetivo a análise da jurisprudência que tivessem como parte a Capes ou o CNPq, órgãos gestores do programa, foram excluídas ações contra universidades ou contra o MEC que não fossem diretamente relacionadas à Capes (exemplo: FIES). Também foram excluídos os embargos de declaração, as decisões monocráticas, os

processos extintos sem apreciação do mérito (em maioria por superveniente falta de interesse processual) ou com agravo de instrumento prejudicado e as ações de execução fiscal (como devolução de bolsa). Por questão de recorte temporal, considerando que a problemática do Enem se deu em 2013, também foram excluídos os processos iniciados a partir de 2015.

O número de resultados ainda era grande por haver duplicidade na contagem do site, que considerava como um resultado a ementa e como outro o “inteiro teor” ou “relatório e voto” do mesmo processo. Para este trabalho, foram consideradas apenas as ementas. Eventualmente, leu-se o relatório e o voto inteiros, quando havia dúvidas.

Assim, chegou-se a 132 processos, dos quais 87 (63,50%) versavam sobre o Enem, como se vê no Quadro 3.

Quadro 3 – Total de ações levantadas nos TRFs relacionadas ao CsF e ao Enem

	Abrangência do TRF	Decisões contrárias à Administração	Decisões favoráveis à Administração	Total de acórdãos encontrados
TRF-1	AC, AM, RR, RO, AP, PA, MT, TO, MA, PI, BA, MG, GO e DF	44	1	45
TRF-2	RJ e ES	1	1	2
TRF-3	SP e MS	0	0	0
TRF-4	PR, SC e RS	27	12	39
TRF-5	RN, PB, CE, PE, AL, SE	0	1	1
Total	-	72	15	87

Fonte: Elaboração própria.

O baixo número de ações nos TRF-2, TRF-3 e TRF-5 provavelmente se deve ao fato de que os estudantes já faziam o Enem, por as instituições dessa região aceitarem há mais tempo o Exame na composição da nota do vestibular.

Em 2013, a região Sudeste foi a que registrou a maior taxa de inscrição no Enem (36%), seguida do Nordeste, com 32% dos inscritos. São Paulo foi o estado com o maior número de inscritos, 1.238.441 candidatos (INEP, 2021).

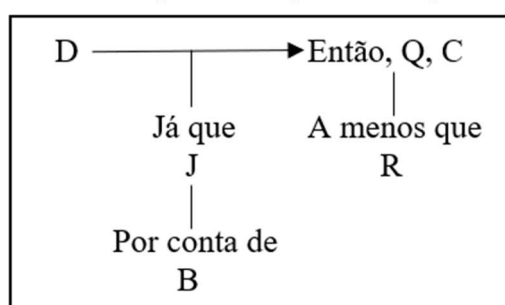
Assim, com o objetivo de se fazer um recorte no número de decisões para que fossem analisadas de forma mais aprofundada, optou-se por analisar apenas os acórdãos proferidos pelo TRF-1 e TRF-4, os quais tiveram um número de ações substancial para se observar os movimentos e as mudanças ao longo dos anos.

3.2 Análise argumentativa com base em Toulmin

O modelo de Toulmin é uma das abordagens criadas para representação gráfica da argumentação de forma a facilitar o entendimento e o desenvolvimento das habilidades

argumentativas dos estudiosos. O modelo examina a racionalidade dos argumentos a partir de seus componentes fundamentais: parte-se de um dado (D), considera-se uma justificativa (J) e então chega-se à uma conclusão (C). Nesse esquema, podem ser incluídos qualificadores modais (Q), especificando as condições para que a justificativa seja válida; refutação (R), com as condições em que a justificativa não é válida; e garantia/base ou *backing* (B), lei ou conhecimento científico que dê suporte à justificativa (PINTO; RIBEIRO; ROCHA; OKADA, 2018). Todos esses elementos podem ser vistos na Figura 16.

Figura 16 – Modelo de representação gráfica do argumento de Toulmin



Fonte: Tradução livre de Toulmin (1958)

O movimento argumentativo de Toulmin é orientado à defesa da alegação focal, ou seja, trata-se de uma rede de proposições cujo objetivo é atribuir consistência e promover adesão a uma dada alegação. Nesse movimento, destaca-se o papel da qualificação/modalização. A modalidade é o aspecto constitutivo de toda proposição que lhe confere *status* de realidade, incidindo sobre qualquer componente do movimento argumentativo. Ela indica como o orador avalia a razoabilidade e a plausibilidade de suas alegações (GONÇALVES-SEGUNDO, 2018).

O *backing* (B) mostra-se especialmente relevante por tornar a justificativa (J) mais fundamentada (PINTO *et al*, 2018). Toulmin (1958) explica que é a garantia que dá autoridade à justificativa e a torna mais geral, não se aplicado apenas a um caso em particular. A aceitabilidade geral da justificativa daria mais força ao argumento, tornando-o “impecável”.

Uma vantagem em se utilizar o modelo de Toulmin é que se chega mais facilmente ao *ratio decidendi*¹⁶, permitindo que a análise se concentre nos elementos determinantes do julgado (RESTREPO, 2021).

A partir desse modelo, foram construídas representações gráficas dos principais argumentos dos TRF sobre o tema proposto, utilizando trechos do próprio acórdão, com

¹⁶ Expressão latina que se refere à identificação dos fundamentos centrais da decisão judicial.

pequenas adaptações quando necessário. Foram dados nomes aos argumentos, tomando por base a garantia oferecida pelo magistrado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 TRF-1

O TRF-1 teve no período 44 decisões contrárias à administração e apenas uma favorável, esta última em 22 de agosto de 2016.

Não foram identificados acórdãos proferidos em 2013, sendo os primeiros em 2014.

Quadro 4 - Acórdãos do TRF-1 sobre o tema (2013-2016)

Ano da decisão	Turma do Relator	Decisões contrárias à Administração	Decisões favoráveis à Administração	Principais argumentos
2014	6ª Turma	12	0	Isonomia e razoabilidade; Legitimidade da exigência
2015	5ª Turma	3	0	Isonomia e razoabilidade; Legalidade
2015	6ª Turma	8	0	Isonomia e razoabilidade; Legitimidade da exigência; Perda de uma chance
2016.1	5ª Turma	2	0	Isonomia e razoabilidade; Previsibilidade 1
2016.1	6ª Turma	3	0	Isonomia e razoabilidade
2016.2	5ª Turma	10	0	Previsibilidade 2; Isonomia e Meritocracia
2016.2	6ª Turma	6	1	Previsibilidade 2; Mérito Administrativo; Isonomia e Meritocracia
Total	-	44	1	-

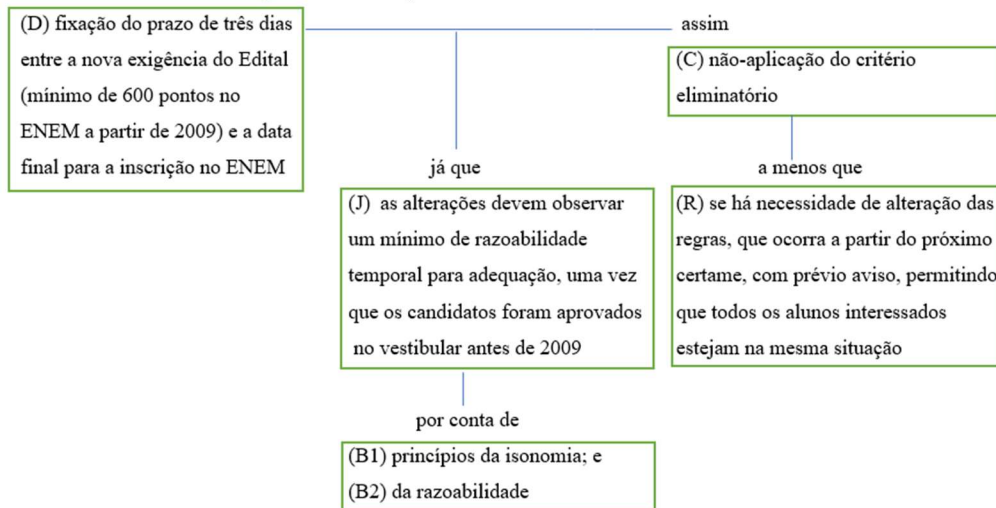
Fonte: Elaboração própria.

Em 2014, dois desembargadores proferiram acórdãos sobre o tema: Kassio Nunes Marques e Jirair Aram Meguerian, ambos da 6ª Turma. Houve uma uniformidade nas decisões, todas contrárias à Administração, com base em dois argumentos principais.

O argumento que chamamos “Isonomia e razoabilidade”, descrito na Figura 17, mostra que o Tribunal entendia que incluir nos editais de 2013 do CsF o Enem como critério obrigatório a apenas três dias do encerramento das inscrições para o certame feria o princípio da razoabilidade, pois os alunos não teriam tempo hábil para se adequar à nova exigência. Também feria ao princípio da isonomia, na medida em que os estudantes que ingressaram na

universidade antes de 2009 (ano a partir do qual se aceitava a nota no exame) sairiam prejudicados.

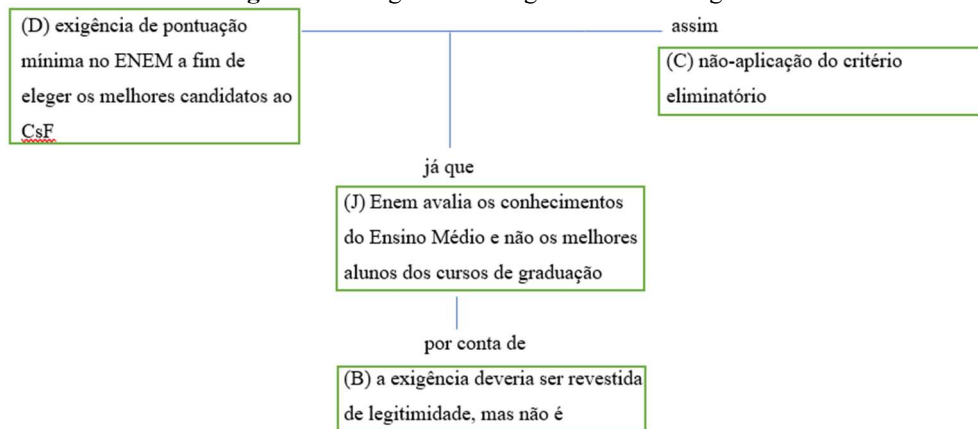
Figura 17 – Argumento: Isonomia e razoabilidade



Fonte: Elaboração própria.

Além da razoabilidade temporal, o desembargador Jirair Aram Meguerian trouxe o argumento que chamamos de “Legitimidade da exigência”, conforme Figura 18. Para o magistrado, não havia conexão entre o objeto de avaliação do Enem e o objetivo do CsF, já que aquele exame teria “como fim avaliar os conhecimentos do aluno do Ensino Médio, enquanto o Programa Ciência sem Fronteiras é voltado ao ensino superior”, tratando claramente do mérito da avaliação.

Figura 18 – Argumento: Legitimidade da exigência



Fonte: Elaboração própria.

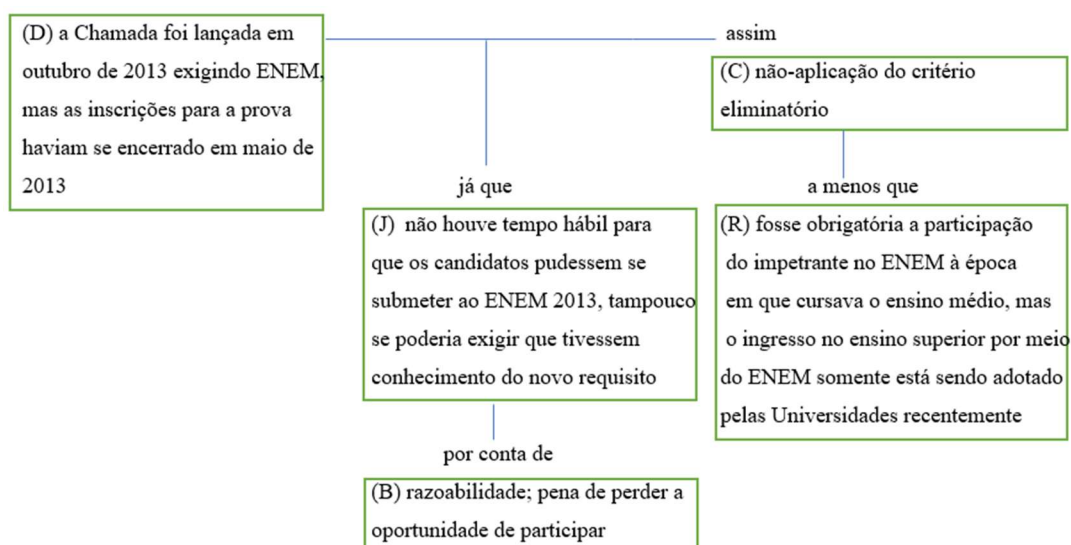
Em 2015, proferiram acórdãos sobre o tema dois desembargadores da 5ª turma (Néviton Guedes e Souza Prudente) e três da 6ª turma (a Juíza Federal Hind Ghassan Kayath, o

desembargador Jirair Aram Meguerian e o desembargador Daniel Paes Ribeiro). Assim, como em 2014, também houve uma uniformidade nas onze decisões, todas contrárias à Administração.

Em continuidade ao entendimento de 2014, os desembargadores entendiam “a exigência desarrazoada para as chamadas públicas realizadas nos anos de 2013 e 2014”, nas palavras do desembargador Daniel Paes Ribeiro. A questão, reiteravam, era relacionada ao princípio da isonomia, pois inibia os estudantes que não havia se submetido ao exame, que era facultativo, e ao princípio da razoabilidade, por não oferecer um razoável lapso temporal para que os candidatos se adequassem às novas regras.

A decisão do desembargador Jirair Aram Meguerian, ainda que também trate de razoabilidade, parece diferenciar-se um pouco do primeiro argumento “Isonomia e Razoabilidade”, ao trazer a perda da oportunidade, descrita no argumento “Perda de uma Chance”, conforme a Figura 19. Apesar de o magistrado não trazer o termo chance, mas oportunidade, trata-se de um termo consolidado na doutrina para tratar do assunto.

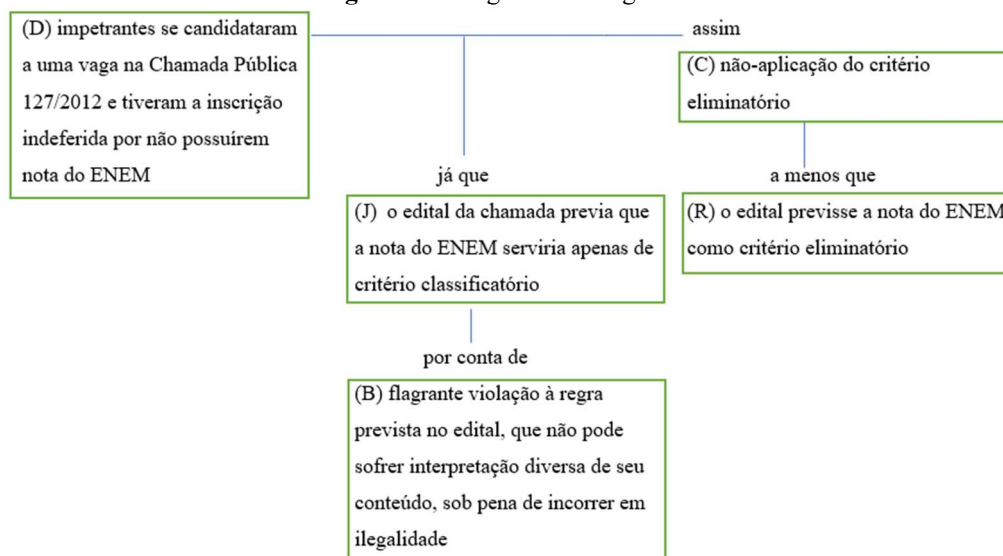
Figura 19 – Argumento: Perda de uma Chance



Fonte: Elaboração própria.

Outrossim, destoa das demais decisões de 2015 a do desembargador Néviton Guedes, de 7 de outubro de 2015. Em primeiro lugar porque se tratava de um caso sobre um edital de 2012, e não de 2013 ou 2014 como os demais. E depois porque o argumento utilizado foi o da Legalidade, como se vê na Figura 20.

Figura 20 – Argumento: Legalidade



Fonte: Elaboração própria.

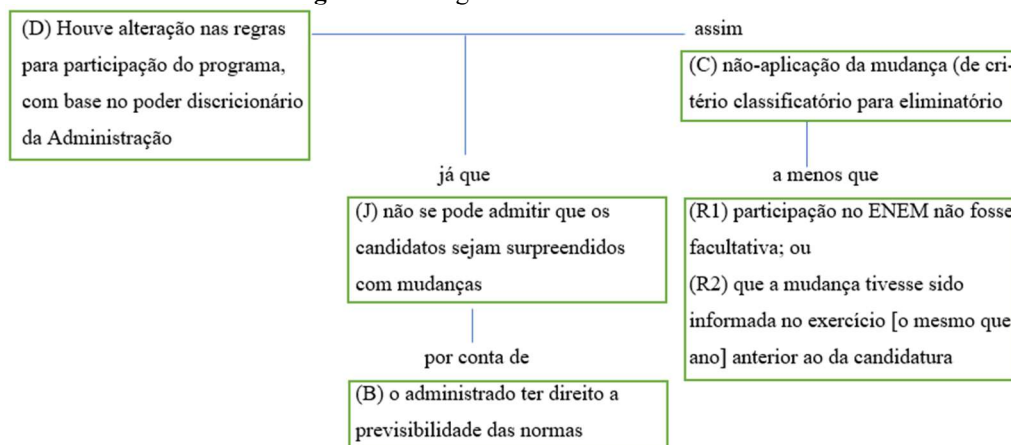
Um ponto interessante no argumento é que ele diz que não haveria ilegalidade caso o edital previsse a regra, mas, nos outros casos, o edital previa e a decisão fora contrária à administração porque, apesar de não haver ilegalidade, havia irrazoabilidade. Além disso, o texto trazido pelo desembargador Néviton Guedes será usado mais tarde para argumentar que a nota poderia sim ser usada como critério eliminatório:

É cediço que, no curso do processo de consolidação do Programa Ciências sem Fronteiras, **a nota do ENEM foi sendo gradativamente inserida, ano a ano**, como critério de seleção, a saber: i) nos editais do ano de 2011, como critério de desempate; ii) nos editais do ano de 2012, como critério classificatório, e, iii) nos editais de 2013, como critério eliminatório (grifo nosso)

Em 2016, podemos dividir as decisões do tribunal em dois momentos: antes e depois junho de 2016. No primeiro período, o tribunal continuava entendendo que não era possível exigir a nota do Enem nos editais de 2013 e 2014. De 16 de maio a 30 de junho de 2016, foram proferidos cinco acórdãos com esse entendimento: dois do desembargador Souza Prudente (5ª Turma) e três do desembargador Kassio Nunes Marques (6ª Turma).

Para tanto, além do argumento “Isonomia e Razoabilidade”, também foi utilizado o argumento “Previsibilidade”, trazido pelo desembargador Souza Prudente, como se vê na Figura 21.

Figura 21 – Argumento: Previsibilidade 1

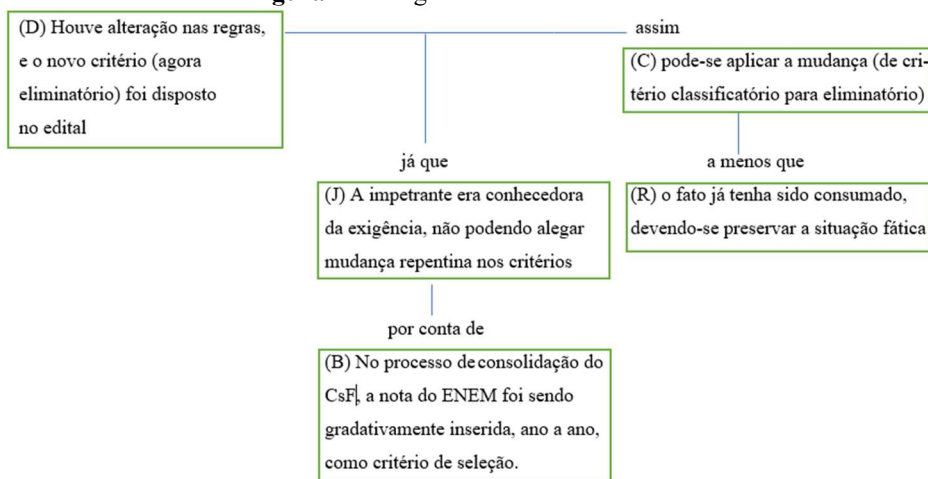


Fonte: Elaboração própria.

No segundo período de 2016, o tribunal passou a entender que era sim possível a nota do Enem ser critério eliminatório nos editais de 2013 e 2014. De 15 de junho a 26 de outubro de 2016, foram proferidos 16 acórdãos com esse entendimento, tanto da 5ª quanto da 6ª Turma. No entanto, apenas um foi favorável à Administração Pública, pois nos demais entendeu-se que, por os estudantes já terem concluído o estágio, deveria ser preservada a situação fática (teoria do fato consumado).

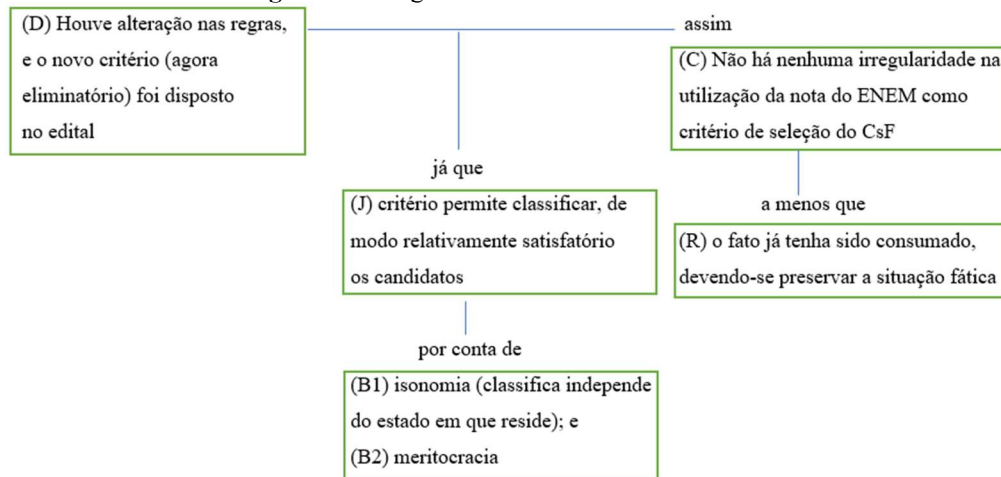
Primeiramente, o mesmo argumento da previsibilidade foi usado agora para defender que a mudança era sim lícita, conforme Figura 22.

Figura 22 – Argumento: Previsibilidade 2



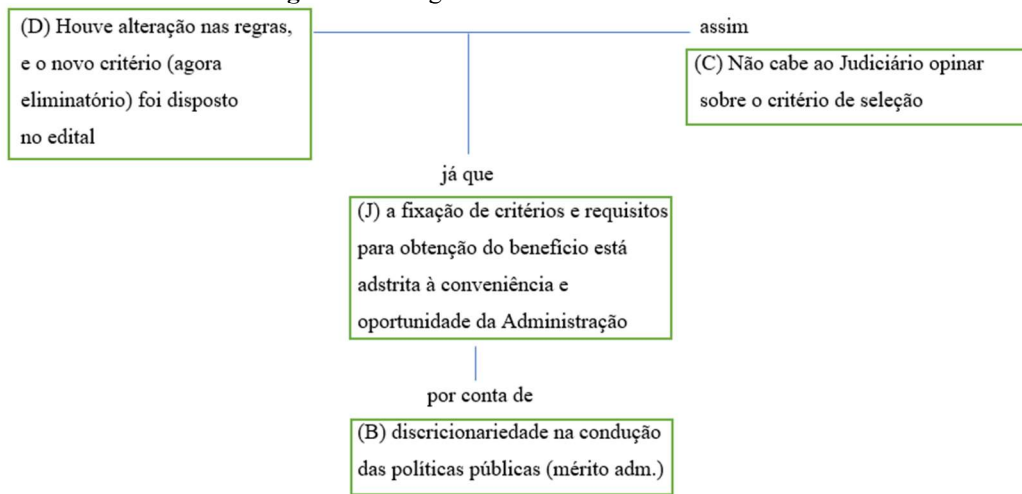
Fonte: Elaboração própria.

A utilização do ENEM também foi defendida usando-se como argumento o fato de ser um exame isonômico e meritocrático, conforme Figura 23.

Figura 23 – Argumento: Isonomia e Meritocracia

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o desembargador Daniel Paes Ribeiro trouxe, no único acórdão favorável à Administração, o argumento do mérito administrativo, como se vê na Figura 24.

Figura 24 – Argumento: Mérito Administrativo

Fonte: Elaboração própria.

Nessa mesma decisão, o magistrado tratou do ENEM nos seguintes termos: “o aludido exame não serve apenas para avaliação do Ensino Médio, mas também, como instrumento de política pública destinado a permitir uma maior democratização no acesso ao ensino superior”. Mais a frente esse tema será discutido mais profundamente.

4.2 TRF-4

O TRF-4 teve no período 39 decisões sobre o assunto, apresentando clara divergência entre a 3ª e a 4ª turmas, como se vê no Quadro 5.

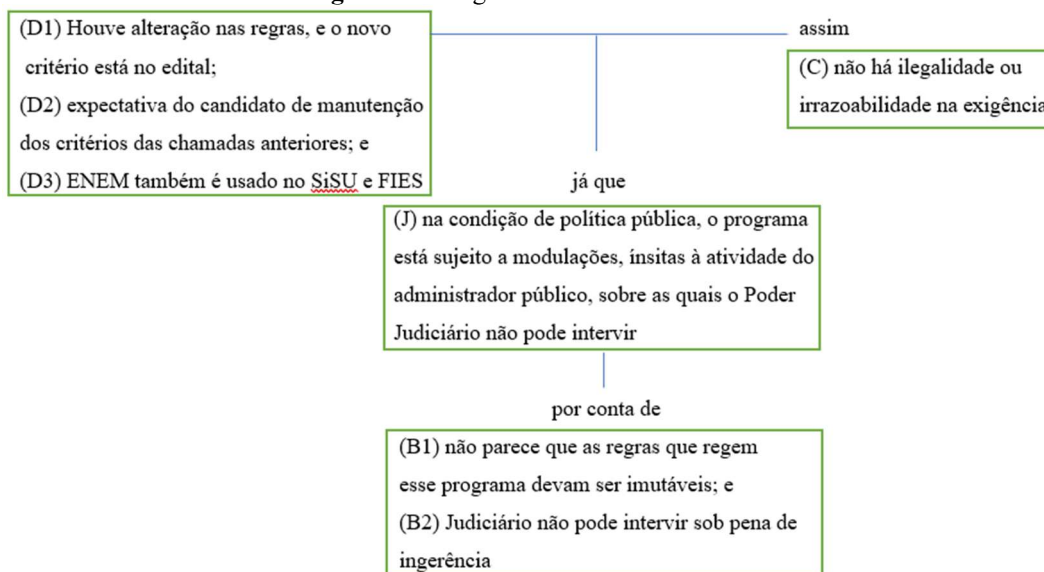
Quadro 5 – Acórdãos do TRF-4 sobre o tema (2013-2016)

Ano da decisão	Turma do Relator	Decisões contrárias à Administração	Decisões favoráveis à Administração	Principais argumentos
2013	3ª Turma	3	0	Isonomia e razoabilidade
2013	4ª Turma	0	2	Mérito Administrativo; Previsibilidade 3
2014	3ª Turma	10	1	Isonomia e razoabilidade; Previsibilidade 1; Vinculação ao edital
2014	4ª Turma	0	7	Mérito Administrativo; Previsibilidade 3
2015	3ª Turma	11	0	Isonomia e razoabilidade; Previsibilidade 1
2015	4ª Turma	1	1	Previsibilidade 3; Razoabilidade
2016	3ª Turma	2	0	Previsibilidade 1
2016	4ª Turma	0	1	Mérito Administrativo
Total	-	27	12	-

Fonte: Elaboração própria.

Em 2013, dois desembargadores proferiram acórdãos sobre o tema: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, da 3ª Turma, e Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, da 4ª Turma. Houve dissonância entre as turmas: enquanto a 3ª Turma entendeu não poder haver a exigência da nota do Enem, a 4ª Turma entendeu que, sim, poderia, com base em dois argumentos principais: Mérito Administrativo, semelhante ao já descrito, e Previsibilidade 3, conforme Figura 25.

Figura 25 – Argumento: Previsibilidade 3



Fonte: Elaboração própria.

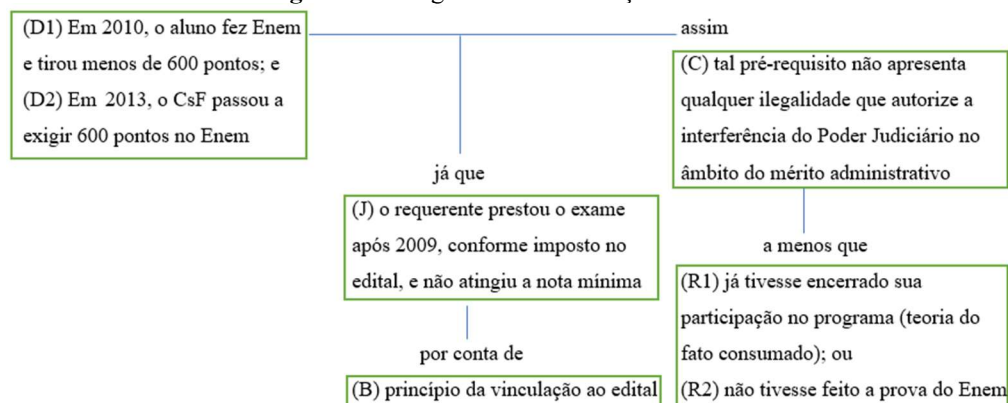
Em 2014, a 4ª Turma continuou proferindo, agora por quatro desembargadores, decisões favoráveis à Administração com os mesmos argumentos de 2013. Na 3ª Turma, cinco desembargadores proferiram acórdãos sobre o tema, com 10 decisões desfavoráveis à Administração e apenas uma favorável. As favoráveis basearam-se em dois argumentos principais: um semelhante ao “Isonomia e Razoabilidade” e um semelhante ao “Previsibilidade 1”, embora esse último sem as refutações.

Ao utilizar o argumento “Previsibilidade 1”, os desembargadores reforçaram que a decisão reconhecia a legitimidade da Administração em estabelecer critérios no escopo do mérito administrativo, mas tinha como objetivo “compatibilizar a intenção Administrativa com o princípio da segurança jurídica”, visando à proteção da confiança. E, ao utilizar o argumento “Isonomia e Razoabilidade”, destacaram, ainda, a situação daqueles que haviam entrada na universidade antes de 2009 e por isso não tinham a nota exigida, como “peculiar situação meritória do requerente”, trazendo em debate a questão do mérito.

A única decisão favorável à Administração tratou de situação peculiar em que o requerente havia feito o exame em 2010, mas não obteve a nota mínima exigida pelo edital do CsF. Essa decisão é particularmente interessante porque ocorreu uma mudança de posição do desembargador Carlos Eduardo Thompson, que, ao julgar agravo de instrumento acerca de antecipação de tutela no mesmo processo, havia entendido pela inviabilidade da exigência de nota mínima no ENEM para a participação no programa devido à falta de tempo hábil para a inscrição no exame e concedido a tutela. No entanto, em sede de cognição exauriente, o juiz de 1ª instância indeferiu o pedido, ocasionando recurso ao TRF. O desembargador, então, de volta

ao processo, mudou seu entendimento para concordar com o juiz de 1ª instância, a partir do argumento disposto na Figura 26.

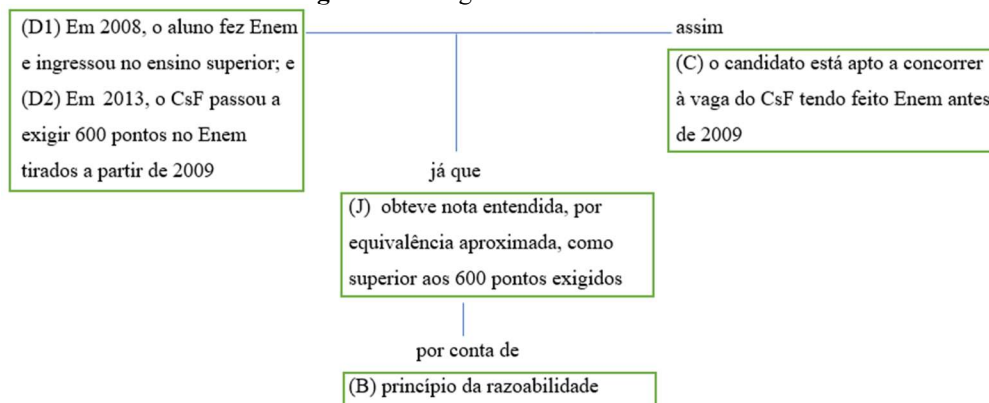
Figura 26 – Argumento: Vinculação ao edital



Fonte: Elaboração própria.

Em 2015, a 3ª Turma continuou, com os mesmos argumentos, proferindo decisões desfavoráveis à Administração. Já a 4ª Turma teve apenas dois acórdãos: um favorável à Administração, com base em Previsibilidade 3, e um desfavorável à Administração, com base em Razoabilidade, como mostra a Figura 27.

Figura 27 – Argumento: Razoabilidade



Fonte: Elaboração própria.

Em 2016, da mesma forma, a 3ª Turma seguiu contrária à aplicação do critério e a 4ª Turma, favorável, tratando-se, claramente de um caso de divergência jurisprudencial, carecendo de uniformização e demonstrando uma instabilidade que compromete sobremaneira a segurança jurídica e a efetividade dos meios jurisdicionais.

4.3 Reflexões acerca da judicialização das políticas públicas

Além da questão da uniformização da jurisprudência, temos aqui uma clara questão sobre os limites da judicialização das políticas públicas. Esteve o Judiciário extrapolando suas funções ao decidir sobre um critério de seleção de um programa governamental?

A educação, de modo geral, é um dos exemplos em que se nota uma expansão do Judiciário nos sistemas políticos do mundo ao mesmo tempo em que surgem discussões acerca do papel do Judiciário na justiça distributiva, ao definir prioridades na efetivação de direitos sociais, e de alguma forma assumindo o papel de ator responsável por uma transformação social (GLOPPEN, 2006).

O termo “judicialização”, embora recente, tendo sido cunhado por Tate e Vallinder (1995), relaciona-se a um conceito mais antigo: o da separação dos poderes e seu sistema de freios e contrapesos (BORBA FILHO, 2012). Assim, observa-se que a relação entre o Poder Executivo (promovedor das políticas públicas) e o Judiciário perpassa conflitos que ocorrem desde o estabelecimento da própria separação das funções entre os poderes.

Dessa forma, sendo as políticas públicas não uma categoria jurídica, “mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico” (BUCCI, 2006, p. 31), torna-se especialmente importante compreender os limites e possibilidades da intervenção judicial.

A exigência do Enem no CsF é particularmente interessante de se analisar a questão da judicialização pois trata-se de um tema bem delimitado num espaço de tempo e em uma política que teve início, meio e fim, podendo-se observar os efeitos das decisões nos rumos do programa.

Para entender essa questão, parece apropriado revisitar Dworkin (2002), que tentou definir o que seriam questões jurídicas e o que não seriam. Para ele, caberia aos Tribunais apenas decisões baseadas em princípios, os quais seriam diferentes das questões políticas, as quais visam a proteger ou favorecer alguma meta coletiva da comunidade como um todo. Para ele, portanto, o cerne da questão estaria em diferenciar políticas públicas (*policy*), que dizem respeito a metas coletivas e objetivos sociais, dos princípios, relacionados a proteção de direitos individuais.

Na mesma direção, Souza Neto (2003, p. 44) questiona a legitimidade do Judiciário em tratar da concretização de direitos sociais, a qual implica na “tomada de opções políticas em cenários de escassez de recursos”, o que não poderia ser feito por um poder não eleito.

Nas próprias decisões judiciais vimos algumas delas estabelecerem que o critério de seleção do CsF estaria adstrito ao mérito administrativo, ou seja, que a interferência do Judiciário nesse assunto extrapolaria suas funções e resultaria em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Vimos também que essa não foi uma posição unânime. Isso porque a teoria da autorrestrição judicial também é questionada, com base na noção de controles recíprocos entres os poderes (sistema de freios e contrapesos), o que possibilitaria ao Judiciário intervir em políticas públicas, de forma que, efetivando direitos fundamentais sociais, possa melhorar o processo democrático (BARBOZA; KOZICKI, 2012).

Para discutir o assunto e pensando nas políticas públicas como objetivando a realização de metas coletivas, direitos sociais, por meio dos programas governamentais, cabe a reflexão acerca de que meta coletiva se objetivou ao incluir a exigência da nota mínima de 600 pontos no Enem como critério eliminatório na seleção do CsF. Além dos argumentos jurídicos apresentados, muitas decisões falavam sobre a “situação meritória do requerente”. Dessa forma, cabe analisarmos a questão da meritocracia na exigência do Enem.

4.4 Meritocracia: contradições na política CsF/Enem

O CsF foi criado com o intuito de dar oportunidade a acadêmicos de todo o Brasil, especialmente com baixa renda, de frequentar universidades no exterior. No entanto, observa-se que houve uma tendência a que o benefício público atendesse a uma “população socialmente favorecida e escolarmente selecionada”, assim como Ballatore e Blöss (2008, p.45) observaram no Erasmus, programa de mobilidade acadêmica internacional europeu.

No caso do CsF, o programa já pressupunha uma exclusão ao limitar as bolsas aos cursos de engenharias e demais tecnologias, os quais apresentam perfil de estudante majoritariamente branco, do sexo masculino e de classes mais abastadas (RISTOFF, 2014).

Tal situação de exclusão parece ter sido agravada pela exigência de proficiência em língua estrangeira e pela imposição de nota mínima de 600 no Enem. Em 25 de junho de 2014, a então Presidente Dilma discursou sobre o assunto:

Para fazer jus ao Ciência sem Fronteiras, há um critério meritocrático: tem de ter tido 600 pontos no Enem. (...) Com isso, não importa a origem da pessoa, não importa a classe social da pessoa. Se ela se esforçou, ela será contemplada com uma bolsa do Ciência sem Fronteiras (BRASIL, 2014).

No entanto, não é bem verdade que se trata de uma questão meramente de esforço. Silva (2019), ao analisar os dados do questionário socioeconômico do Enem de 1998 a 2014, identificou como desigualdades sociais, raciais e regionais se manifestam na educação

brasileira. Analisando os dados de 2014, ele observou, por exemplo, que, apesar de estudantes do sexo feminino serem maioria entre os que realizaram a prova, há predominância de estudantes do sexo masculino que alcanças as notas mais altas (acima de 600 até 1000). Da mesma forma, os pretos e pardos, que se tornaram maioria na realização do exame em 2014 (58%), tiveram notas consideravelmente mais baixas do que as da população branca: na faixa de notas mais alta (de 800 a 1000), 76,3% se autodeclararam brancos, enquanto apenas 16,7% se autodeclararam pretos ou pardos; enquanto que, na faixa de notas entre 300 e 499 pontos, mais da metade dos estudantes se autodeclararam pretos ou pardos.

Quanto à renda familiar, observa-se que, na faixa de notas médias entre 400 e 499 pontos, 78,3% dos estudantes tinham renda familiar menor ou igual a dois salários mínimos, enquanto que na faixa de notas de 800 a 1000, 54,8% dos estudantes tinham renda familiar maior ou igual a 10 salários mínimos (SILVA, 2019).

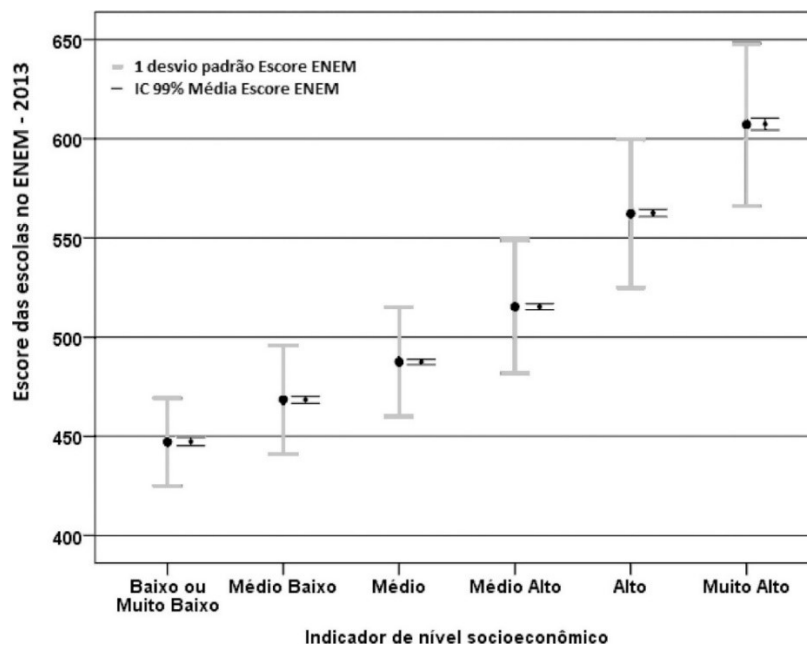
No que se refere à região, na faixa mais alta de notas (800 a 1000), cerca de 60% dos estudantes era oriundo do Sudeste, enquanto que apenas 1,3% era da região Norte. O Nordeste refletiu grandes desigualdades, com proporções significativas (19,8%) de estudantes entre as faixas mais altas de notas no exame (800 a 1000), mas, ao mesmo tempo, com as maiores proporções de estudantes nas faixas mais baixas de nota: dos estudantes que tiraram de 0,1 e 99,9 pontos, 61% eram originários da região Nordeste (SILVA, 2019).

Silva destacou, ainda, que 84% dos inscritos no Enem em 2014 tivessem estudado na rede pública, e 16% na rede privada, nas faixas de notas mais baixas no exame (de 0 a 499), 91% dos estudantes eram oriundos de escolas públicas, predominando jovens pretos ou pardos e cujas famílias tinham renda de até três salários mínimos. Por outro lado, entre estudantes com notas entre 800 e 1000 (1% do total dos estudantes), 79% eram da rede privada, com predomínio da cor branca e de rendas familiares mais altas.

Na Figura 28, vê-se a importância do nível socioeconômico como fator explicativo do Escore da Escola no Enem (EEE). Ela representa em um diagrama de barra de erro a relação entre EEE e o nível socioeconômico da escola¹⁷ com dados de 2013. As barras de erro estão centradas na média do EEE de cada nível e se estendem por um desvio padrão (barra cinza), que indica a variabilidade do EEE dentro de cada nível, e por três desvios padrão da média do EEE (barra preta), que indicam os intervalos de confiança no nível de 99% para as médias de EEE em cada estrato socioeconômico.

¹⁷ O nível socioeconômico das escolas é um indicador elaborado pelo Inep que classifica as escolas em níveis de acordo com o nível socioeconômico dos alunos, a partir da escolaridade e renda da família.

Figura 28 - Relação entre o Escore da Escola no ENEM 2013 e o nível socioeconômico da escola.

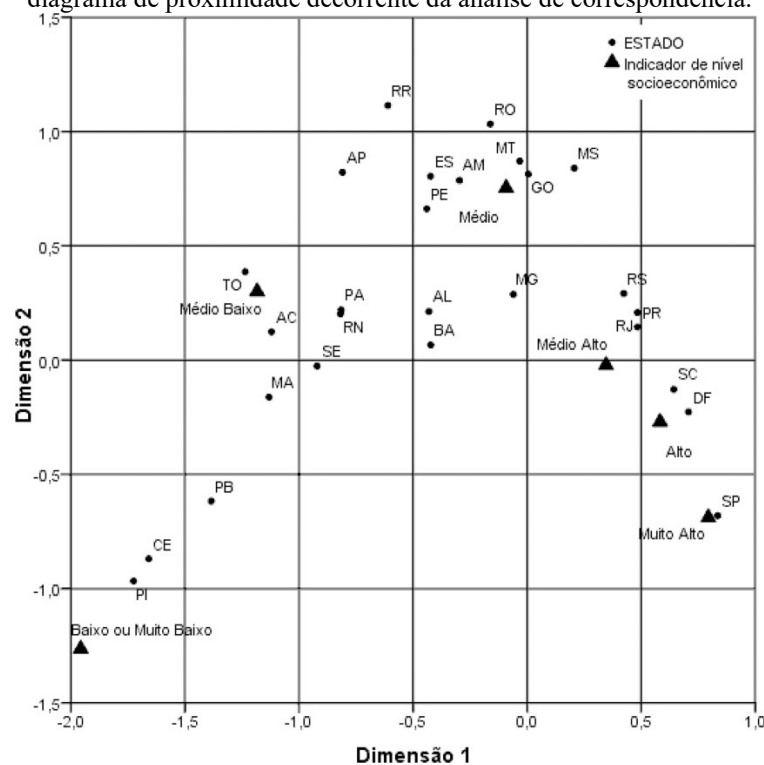


Fonte: Silveira; Barbosa; Silva (2015)

Uma análise da variância realizada por Silveira; Barbosa; Silva (2015) mostrou que 66% da variância do EEE está associada ao nível socioeconômico.

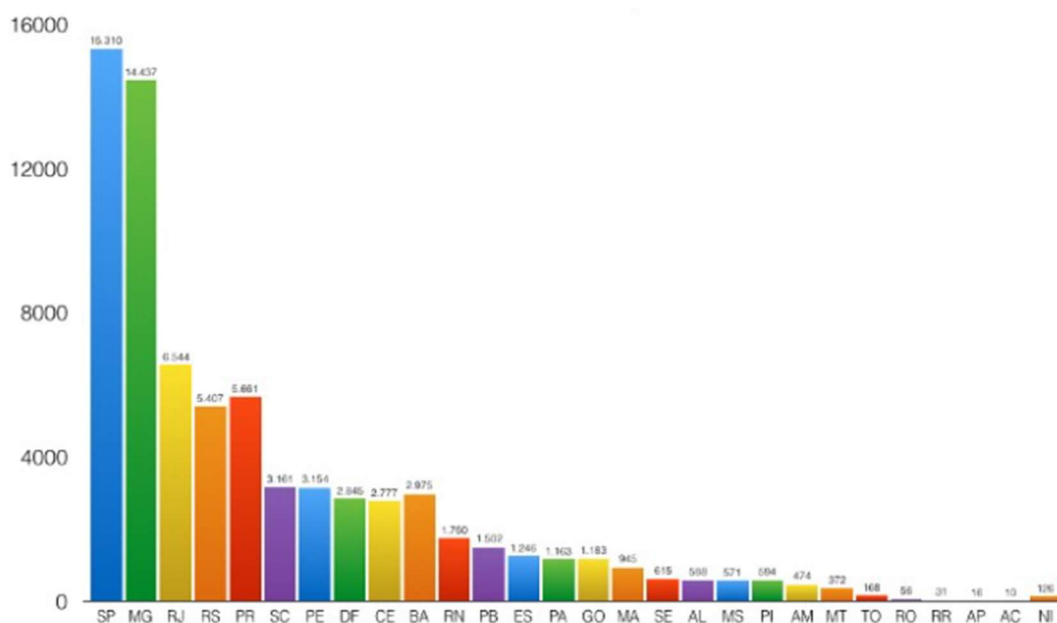
Os resultados do Enem perpetuam também uma desigualdade regional. Isso porque, segundo Silveira, Barbosa e Silva (2015), há uma associação entre nível socioeconômico da escola e o estado onde a escola se encontra, como se pode ver a partir da proximidade espacial entre os pontos na análise de correspondência descrita na Figura 29.

Figura 29 - Associação entre nível socioeconômico e estado de origem das escolas brasileiras por meio de um diagrama de proximidade decorrente da análise de correspondência.



Fonte: Silveira; Barbosa; Silva (2015)

A Figura 29 mostra, portanto, que os estados com valores mais altos no EEE (SP, RJ, DF, etc) possuem os níveis socioeconômicos mais altos, assim como os estados com valores mais baixos no EEE (TO, CE, PI, etc.) possuem os níveis socioeconômicos mais baixos (SILVEIRA; BARBOSA; SILVA, 2015). Os dados se confirmam se verificamos as bolsas do CsF concedidas por estado, conforme as Figuras 30 e 31.

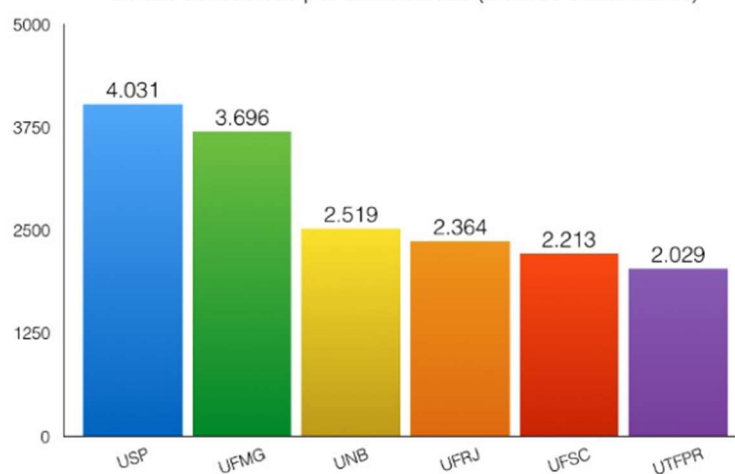
Figura 30 – Bolsas do CsF concedidas por Estado

*NI: não identificado

Fonte: CsF, 2021.

Figura 31 – Bolsas do CsF concedidas por universidade

Bolsas concedidas por Universidade (maiores beneficiários)



Fonte: CsF, 2021.

Em um estudo que buscou identificar o perfil de bolsistas de graduação do CsF que foram entre 2012 e 2015 para os Estados Unidos (principal destino do programa), Borges (2015) identificou que eram em sua maioria homens, brancos, de melhor poder aquisitivo e procedentes das regiões mais industrializadas do Brasil, refletindo aspectos estruturais de desigualdade econômica, racial e de gênero da nossa sociedade.

Ao encontro dessa ideia, Bourdieu (2007) aponta para uma relação entre o desempenho escolar e a origem social: a bagagem cultural de cada indivíduo pode ser facilitadora ou não do sucesso escolar, de forma que as diferenças nos resultados não podem ser explicadas como

diferenças de capacidade, mas por uma maior ou menor aproximação entre a cultura escolar e a cultura familiar dos alunos.

Dessa forma, a ideologia da mobilidade social sugere que "a única maneira de ser bem sucedido em uma 'meritocracia' é conseguir o máximo de escolaridade que se possa" (CARNOY, 1986, p. 77). Ao contrário, Barros (2014) aponta para a tendência de autoexclusão dos estudantes de rede pública nos vestibulares e no Enem devido principalmente à baixa autoestima. "Os principais argumentos de muitos adolescentes para justificar a falta de interesse pelos exames é a crença de que não são capazes de conseguir bons resultados ou de competir com alunos de outras escolas" (BARROS, 2014).

5. À GUIA DE CONCLUSÃO

O CsF foi um programa de mobilidade internacional de grande importância e de grandes proporções, mas que também apresentou fragilidades em todas as fases de seu ciclo, desde a identificação do problema, passando pela formulação, implementação e avaliação da política. Tendo sido incluído repentinamente na agenda, não foi realizada uma avaliação *ex-ante* e houve precariedade no seu planejamento (GRANJA; CARNEIRO, 2021). Um dos problemas decorrentes disso foi a definição sobre os critérios de seleção do programa, em especial com relação à nota do ENEM.

Este trabalho partiu, portanto, das ações judiciais que chegaram aos TRF sobre a utilização da nota do ENEM como critério eliminatório na seleção do CsF para discutir a política pública em questão. Como vimos, a questão foi bastante controversa, com dissonância jurisprudencial.

Além disso, surge a questão de que exigir uma pontuação de no mínimo 600 pontos no exame leva a uma tendência de exclusão dos estudantes que vieram de escolas com nível socioeconômico mais baixo.

Isso porque "o acesso à universidade se determina nos níveis anteriores" (CASTRO, 1982, p. 26). Bourdieu (2007) destaca diferenças relativas a disposições para o investimento escolar dos filhos de acordo com a classe social. As classes populares, possuidoras de reduzido capital econômico e cultural, teriam um investimento relativamente baixo por já terem percebido que a falta de alguns recursos reduziria suas chances de êxito, então esperam dos filhos que estudem apenas o suficiente para se manter, priorizando carreiras escolares mais curtas que deem acesso mais rapidamente à inserção profissional.

No caminho oposto, as camadas médias, possuidoras de maior capital cultural, "geralmente, tendem a investir de modo mais consistente na escolarização dos filhos", devido

às chances objetivas de êxito e às expectativas referentes à ascensão social, uma vez que são originárias, em grande parte das camadas populares e esperam que a família continue ascendendo. Já as elites tendem a realizar grandes investimentos na escola, mas de forma menos preocupada, com menos mobilização, uma vez que encaram o sucesso escolar como algo que acontecerá naturalmente (BOURDIEU, 2007).

Em 2012, os 20% mais ricos no Brasil apresentavam 10,5 anos de estudo, enquanto os 20% mais pobres, 5,3 anos. No Nordeste, a escolarização é de 6,7 anos, enquanto que no Sudeste é de 8,5 anos (CDES, 2014).

Nesse sentido, o termo meritocracia, usado para tratar da seleção do CsF, deve ser observado considerando sua herança ideológica de origem neoliberal, que não leva em consideração as vantagens e desvantagens anteriores, nem privilégios hereditários e corporativos, que interferem no processo competitivo. Segundo Barbosa (1999), a meritocracia é o principal critério de hierarquização e discriminação sociais nas sociedades modernas, devendo, portanto, a equidade ser tomada como elemento central na agenda das políticas públicas para reduzir as desigualdades.

Um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2007) definiu a equidade a partir de duas dimensões: 1) justiça (*fairness*), que seria a garantia de que circunstâncias pessoais e socioeconômicas não seriam um obstáculo para o desenvolvimento do potencial educativo; e 2) inclusão (*inclusion*), que seria a garantia de que todos alcançariam um patamar mínimo de competências, suficiente para uma integração satisfatória na sociedade e no mercado de trabalho.

Já Felicetti e Morosini (2009) falam em três dimensões para conceituar o termo equidade: 1) condições socioeconômicas; 2) condições educacionais (padrão mínimo de educação para todos); e 3) a meritocracia, que seria o resulta do esforço de cada um. Essas três dimensões seriam interdependentes para o sucesso escolar.

Nesse sentido, faz-se necessário no Estado brasileiro pensar políticas voltadas para a redução das desigualdades e maior acesso dos segmentos historicamente fragilizados à educação superior, além de ter faltado, no caso do CsF, pensar em mecanismo que fugissem da falácia do critério justo de seleção unicamente por meritocracia e que não favorecessem apenas os estudantes da elite, os quais já possuíam condições de fazer intercâmbio no exterior independente do programa social.

3.5. Narrativa Jornalística do Ciência sem Fronteiras: Emergência e Naufrágio de uma Política Pública Intersectorial de Mobilidade Acadêmica Internacional na Graduação¹⁸

VIVIANE XAVIER DE ARAUJO CRUZ
MARCELO LEANDRO EICHLER

1. INTRODUÇÃO

Em 2011, pela primeira vez na história do Brasil, decidiu-se implementar uma política pública em larga escala de mobilidade estudantil internacional na graduação, por meio do CsF.

O programa se propunha a oferecer 101.000 bolsas a estudantes e pesquisadores no país e no exterior, das quais 75.000 seriam financiadas com recursos do governo federal e 26.000, da iniciativa privada. Do total de bolsas, 79% delas seriam na forma de graduação-sanduiche.

Entre as empresas potencialmente parceiras, estavam Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB, Amcham Brasil, Agência Nacional do Petróleo – a ANP, Confederação Nacional da Indústria – CNI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Confederação Nacional de Transporte – CNT, Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER, Herbalife, TIM Celular, Boeing, Eletrobrás, Petrobrás, Hyundai, Natura, Vale, Posco, Funttel e BG Group.

O financiamento privado, além de viabilizar maior número de bolsas, mostrava-se particularmente relevante em um contexto no qual se buscava elevar o dispêndio empresarial em P&D, uma vez que o percentual era pequeno comparado aos países desenvolvidos.

Além disso, o CsF trazia como proposta a intersecção de políticas públicas educacional, industrial e de C,T&I, de forma que beneficiaria diretamente o setor industrial por meio da qualificação de recursos humanos em áreas estratégicas, o que era uma demanda do próprio setor (CRUZ; EICHLER; AMARAL, 2021).

No entanto, o compromisso do setor privado não foi cumprido como acordado. Tal fato aliado à alta do dólar provocaram um gasto público acima do esperado. Esse foi o principal argumento usado no governo Michel Temer, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, para a exclusão da graduação no programa, o que, na prática, resultou no fim do programa e da política. O novo ministro da Educação, Mendonça Filho, logo após sua posse, afirmou, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, em setembro de 2016, que a exclusão da graduação se daria porque o custo era muito alto e comparou o recurso gasto com um programa federal de merenda escolar.

¹⁸ Versão estendida de artigo a ser submetido.

Nesse contexto, este trabalho buscou compreender como o programa de mobilidade acadêmica internacional de destaque no governo Dilma chegou ao fim sem que se pensasse em formas de se aprimorar, redimensionar ou reformular a política, como se espera das retroalimentações típicas dos ciclos de políticas públicas.

Para tanto, foram levantadas 885 matérias de jornais impressos de 2011 a 2016, selecionadas no *clipping* diário da Capes – um dos órgãos gestores do programa, ao lado do CNPq – que trataram diretamente do CsF para reconstruir a narrativa jornalística acerca do programa utilizando elementos da narratologia literária, tema inédito na literatura

Considerou-se, portanto, a cobertura jornalística do programa como um discurso narrativo-midiático e observou-se que os principais temas abordados pela mídia foram o orçamento público e o financiamento privado. A partir daí, foi traçado um diálogo com a literatura acerca das questões políticas e socioeconômicas do país para compreender os conflitos que emergiram da análise.

2. MÍDIA E OPINIÃO PÚBLICA

Segundo Rodrigues (1990), a mídia passou a ocupar um espaço central na sociedade contemporânea, de forma a se criar uma confusão entre o real e o que é midiaticizado. Além disso, Bourdieu (1986) destaca que cada vez mais a geração de capital político depende da visibilidade nos meios de comunicação. Dessa forma, Rodrigues (1990) aponta que, estando os campos sociais buscando na mídia visibilidade e transferência, ela passa a evocar para si o papel de mediação desses campos.

Charaudeau (1983) explica que a confiança no discurso jornalístico e seu poder de definição da realidade sustentam-se no fato de que o discurso jornalístico se baseia em dois contratos enunciativos: um “contrato de autenticidade”, segundo o qual os eventos relatados são autênticos, correspondem à realidade; e um “contrato de seriedade”, segundo o qual o informador (jornalista) possui uma obrigação de transmitir as informações de forma objetiva, de maneira que, em geral, o nome do enunciador desaparece fica em segundo plano, sob a figura de um enunciador coletivo ou institucional. Surge, assim, a chamada neutralidade jornalística. No entanto, o processo de transformação dos fatos sociais em fatos jornalísticos envolve técnicas de seleções, cortes, inversões, relações, conexões e desconexões que a afastam da neutralidade, uma vez que toda intervenção humana implica em algum nível de alteração do material social bruto.

Assim, considerando que a mídia é usada como instrumento de poder e não como simples transmissão de informação, o agendamento e o enquadramento são formas analíticas de avaliar como se dá a relação entre a mídia e a política (Azevedo, 2004).

Ainda em 1922, Lippmann (1922) já defendia que os meios de comunicação de massa possuem o poder de influenciar a população, determinando uma hierarquização de temas que considera importantes e formando uma opinião pública a partir da disseminação de ideologias. Cinquenta anos depois, surgia o conceito de *agenda-setting*, com a publicação do artigo “*The agenda-setting function of the mass media*”, no qual McCombs e Shaw (1972) mostravam como as pessoas prestam atenção ou não, conhecem ou não elementos específicos dos cenários públicos como consequência da ação dos jornais e outros meios de comunicação.

Dessa forma, a *agenda-setting* mostra como a mídia organiza fatos que antes pareciam caóticos em esquemas interpretativos orientados de forma a mobilizar a opinião pública (RUBIM; AZEVEDO, 1998). Os meios de comunicação definem a pauta e a hierarquia da produção de notícias, levando em consideração fatores econômicos, ideológicos etc., e assim influenciam a agenda do público (MCCOMBS, 2009). Corroborando essa informação, Motta (2002) destaca o papel essencial do produtor da notícia e a função da mídia como ator político.

Além de estabelecer uma agenda com os assuntos sobre os quais as pessoas devem conversar e se preocupar, a priorização de alguns assuntos em detrimento de outros leva a determinadas representações da realidade e interpretação dos fatos, construindo atributos positivos ou negativos sobre esses objetos, influenciando o que se deve pensar acerca desses temas por meio do *framing* ou enquadramento (ENTMAN, 1993). Isso porque, segundo Goffman (1986), diante de uma dada situação, a pessoa resgata seus quadros cognitivos para interpretar a realidade e construir o sentido dos cenários que lhe foram apresentados. A mídia atua construindo esses quadros. Segundo Scheufele (1999), é por meio do enquadramento que a mídia constrói a realidade social, impactando nas atitudes, opiniões e enquadramentos individuais.

Assim, a maneira como a mídia salienta determinado assunto e o transfere para a audiência refere-se ao *agenda-setting*, e a forma como o assunto é encaixado num dado padrão narrativo racional refere-se ao *framing*. Em suma, seleção, nomeação e ordenação compõem competências jornalísticas fundamentais (LAGE, 2005), de forma que seleção, saliência (ENTMAN, 1993), relevância, elaboração, ênfase e exclusão (MCCOMBS, 2005; 2008) determinam o enquadramento. Segundo Porto (2001), o enquadramento refere-se aos princípios de seleção, ênfase e apresentação utilizados pelos jornalistas para organizar o noticiário e a realidade.

3. COMPREENDENDO O MUNDO POR MEIO DAS NARRATIVAS

Temos observado uma midiatização não apenas da política e das políticas públicas, mas uma midiatização da vida como um todo, a partir de uma comunicação híbrida que articula informação, desinformação, propaganda, humor etc. Em suma, as matérias vinculadas pelos meios de comunicação de massa não trazem apenas informação, mas também atualizam a realidade social, renovando para quem as consome a percepção do mundo, do espaço de convívio e de ação, o canônico e as transgressões. Dessa forma, o jornalismo atuaria como um veículo de reinserção da audiência no universo social, por meio de um processo sociocultural de produção, veiculação e absorção dos fatos do cotidiano, de forma a construir socialmente a realidade, à medida que se transformam em experiências compartilhadas do mundo (MOTTA; COSTA; LIMA, 2004).

Para fazer isso, Motta (2007a) defende que o enquadramento predominante no jornalismo político é o *frame* dramático (ou narrativo). O termo *frame* (ou enquadramento) foi introduzido por Goffman (1974), ao analisar os modos como os indivíduos organizam o conhecimento das ações diárias. Para ele, há uma série de regras de conduta em cada comunidade que serve para garantir que as pessoas respeitarão umas às outras, manterão seu lugar social e seus compromissos interpessoais e tratarão bem a ocasião social de forma a criar, por meio de um consenso operativo, uma estabilidade necessária às conversações habituais, a qual ele chamou de “paz do rei”. Dessa forma, os interlocutores necessitam constantemente definir a situação de comunicação nas interações diárias a partir desses acordos sociais.

Segundo Bruner (1990), em toda cultura há uma psicologia popular intuitiva, um senso comum que estabelece como as coisas são e como deveriam ser e cujo princípio organizador é narrativo e não conceitual. Para ele, o homem tem uma propensão a organizar suas experiências e a realidade, de modo geral, de maneira narrativa, que se adapta facilmente às nossas representações do mundo. Isso acontece a partir da estrutura de dramas, e, como o dramatismo concentra-se nos desvios, nos conflitos e nas transgressões, é justamente isso que nos dá a capacidade de resolver embates e negociar os significados comunitários.

A partir das narrativas somos capazes de colocar as coisas em relação umas com as outras em uma ordem e perspectiva, em um desenrolar lógico e cronológico, e, então, podemos compreender as coisas do mundo (MOTTA, 2007a). A importância de se encadear as ideias narrativamente se deve ao fato de que

fatos isolados pouco ou nada significam, senão, quando inscritos num contexto maior, num pano de fundo que permita interpretá-los, encaixá-los no escopo da realidade social. Esse processo não está livre de impressões do imaginário. Ao contrário, utiliza-se do imaginário coletivo, do sistema simbólico continuamente alimentado pelo

universo cultural para preencher as lacunas deixadas na literatura meramente objetiva e racional (MOTTA, COSTA E LIMA, 2004, p. 34).

Bruner (1990) concorda que a narrativa é a modalidade típica de demarcar a experiência. Para ele, só se fixa na memória o que se estrutura narrativamente. Assim, Motta (2007b) explica que, além de a sociedade como um todo se organizar naturalmente de forma narrativa, os jornalistas utilizam esses *frames* porque facilitam a tarefa de tornar a realidade compreensível dada a complexidade do mundo: são mais facilmente compreendidos tanto pelos autores quando pelos leitores.

Nesse contexto narrativo, uma categoria analítica importante é o conflito. Mais que um valor-notícia, Motta e Guazina (2010) colocam o *frame* como uma categoria estruturante da retórica jornalística ou, segundo Morato (1988), como uma metacategoria dramática por meio da qual a realidade é enquadrada pelos jornalistas, que estão sempre perseguindo a tensão.

Isso é especialmente relevante no jornalismo político visto que o conflito é a essência da política, posto que ela é uma prática cuja finalidade é justamente regular os conflitos entre diferentes grupos (MOTTA; GUAZINA, 2010).

4. METODOLOGIA

A proposta deste artigo é remontar uma sequência de notícias que formam uma narrativa acerca do Ciência sem Fronteiras, por meio de um estudo exploratório das notícias selecionadas pelo *clipping* diário da Capes no período de 2011 a 2016.

Não é uma única e isolada notícia onde encontraremos uma narrativa a contar uma história, mas num conjunto delas sobre o mesmo assunto, no contínuo acompanhamento de fatos que se sucedem ao longo de dias ou semanas seguidas. Como ações, ou episódios a conformar uma história. (MOTTA, COSTA E LIMA, 2004, p. 36)

Assim, buscamos a construção do “efeito narrativa”, ou seja, a organização e montagem de uma história coerente a partir do encadeamento lógico-temporal e da projeção de possíveis desenlaces da história.

Para isso, foi feita uma análise da história do programa enquanto unidade narrativa construída na relação de comunicação, sendo utilizadas as categorias da narratologia literária (personagens, sequências-tipo, enredo, analepses, etc.) e os atos de fala, da retórica, da relação pragmática entre os interlocutores da comunicação jornalística, tendo como principal eixo da análise o conflito, uma vez que “a compreensão do conflito político revela os objetos desejados e rechaçados (poder, vitória, derrota, etc.), identifica as posições e papéis das personagens políticas e suas ações” (MOTTA, 2007b).

Assim, foi utilizada a narratologia literária para análise da produção de sentido pelos textos jornalísticos, remontando sequências de notícias sobre o tema para recompor uma narrativa completa.

Segundo Motta (2007a), a narratologia é a teoria da narrativa e abarca os métodos e os procedimentos para análise dessas narrativas, além de ser um campo que estuda as relações humanas que produzem sentidos por meio de expressões narrativas, tanto factuais quanto ficcionais.

Os gêneros textuais, embora maleáveis e passíveis de variação, devem seguir determinadas regularidades genéricas para que sejam reconhecidos como tais pelos falantes nas esferas de comunicação em que circulam. Para isso, é necessário apropriar-se de formas típicas e regulares, pré-acordadas pelos próprios falantes em dado contexto sócio-histórico, para comunicar de forma eficiente nas diversas situações enunciativas.

Essa ideia se sustenta nas postulações teóricas do pensador russo Mikhail Bakhtin, que defendeu uma concepção de língua como fenômeno de interação social, desconhecendo a existência de obras desconectadas com o mundo (BAKHTIN, 1992).

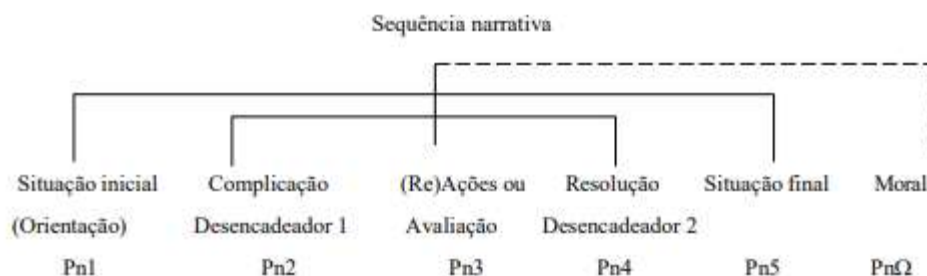
Alguns autores têm desenvolvido teorias de tipologização textual, com orientações formais e enunciativas, para compreender a organização da estrutura do texto em cada gênero. Dentre eles, utilizaremos a teoria de Jean-Michel Adam (1992), que adota a noção de sequência textual como elemento central para identificar e categorizar os gêneros textuais e propõe uma teoria alicerçada em esquemas sequenciais de base, denominados protótipos. Enquanto os gêneros são pensados como componentes da interação social entre as pessoas, as sequências são pensadas como esquemas em interação dentro de um gênero e existem em função das práticas sociais da linguagem.

Assim, Adam (1992) classificou as sequências textuais em cinco tipos: narrativa, argumentativa, descritiva, explicativa e dialogal. Com relação ao protótipo da sequência narrativa, Adam (1992, p.45) explica que, “enquanto unidade textual, toda narrativa corresponde, na verdade, idealmente à definição mínima que podemos dar da textualidade: sequência de proposições ligadas progredindo para um fim”.

Para constituir a narrativa, é preciso haver a ocorrência de uma sucessão de acontecimentos, uma unidade temática com pelo menos um ator-sujeito, predicados transformados, um processo, uma intriga e uma avaliação final explícita ou implícita (uma moral). Assim, para que se passe da simples sequência linear e temporal dos momentos início, meio e fim à lógica singular da narrativa, é necessário que o texto tenha uma intriga, ou seja, uma problematização que leve a cinco momentos principais, como se vê na Figura 32. A

concepção de narrativa defendida por Adam reforça a importância do conflito, elemento central em nossa análise (ADAM, 1992).

Figura 32 – Esquema da sequência narrativa de Adam



Fonte: ADAM, 1992, p.57.

Especificamente quanto à análise do texto jornalístico, Motta (2007a) sugere que se percorram os seguintes passos: 1) recomposição da intriga ou do acontecimento jornalístico; 2) identificação dos conflitos e da funcionalidade dos episódios; 3) construção de personagens jornalísticas; 4) análise das estratégias comunicativas de objetivação (construção dos efeitos de real) e de subjetivação (construção de efeitos poéticos); 5) relação comunicativa e o “contrato cognitivo” (ponto de vista do narrador); e 6) metanarrativas (significados de fundo moral).

4.1. *Corpus*

O campo empírico da pesquisa se deu principalmente no conjunto de notícias que trataram do programa nos jornais impressos de todo o país no mesmo período. A amostra foi definida a partir das matérias jornalísticas que foram relacionadas no *clipping* diário da Capes que tratavam o CsF como tema central (não apenas o citaram). A opção por utilizar o *clipping* se deu pois ele se propunha, à época, a selecionar todas as notícias nacionais que fizessem menção à Capes e/ou a seus programas.

O período selecionado foi de julho de 2011, quando o programa começou a ser concebido, a dezembro de 2016, de forma a contemplar a suspensão do programa, em 2015, e suas repercussões. Não se viu a necessidade de se buscar notícias dos anos seguintes, pois em 2016 o interesse da mídia pelo programa já caía consideravelmente.

Desse grupo, foram selecionadas apenas as matérias dos jornais impressos, fossem reportagens, artigos, editoriais ou quaisquer outros materiais midiáticos. Alguns jornais tiveram períodos em que foram digitais, mas todos foram, em algum momento, impressos.

Reunindo 98 diferentes veículos de todo o país, com linhas editoriais diferentes, foi composta uma base de dados numerosa e rica para um estudo exploratório. A grande dimensão do *corpus* e a forma de classificação na base de dados da Capes não permitiram uma

diferenciação precisa entre editoriais, colunas, reportagens etc., sendo todas consideradas “matérias”. Dessa forma, o *corpus* desta pesquisa constitui-se de 885 notícias, retiradas de 98 jornais de todo o país, no período de 2011 a 2016, conforme distribuição constante no Quadro 6. Algumas notícias foram replicadas em diferentes jornais, sendo contabilizadas quantas vezes foram publicadas. No entanto, não foi possível identificar como se deu esse movimento de replicação, ou seja, qual foi o primeiro jornal a publicar e a sequência de replicação.

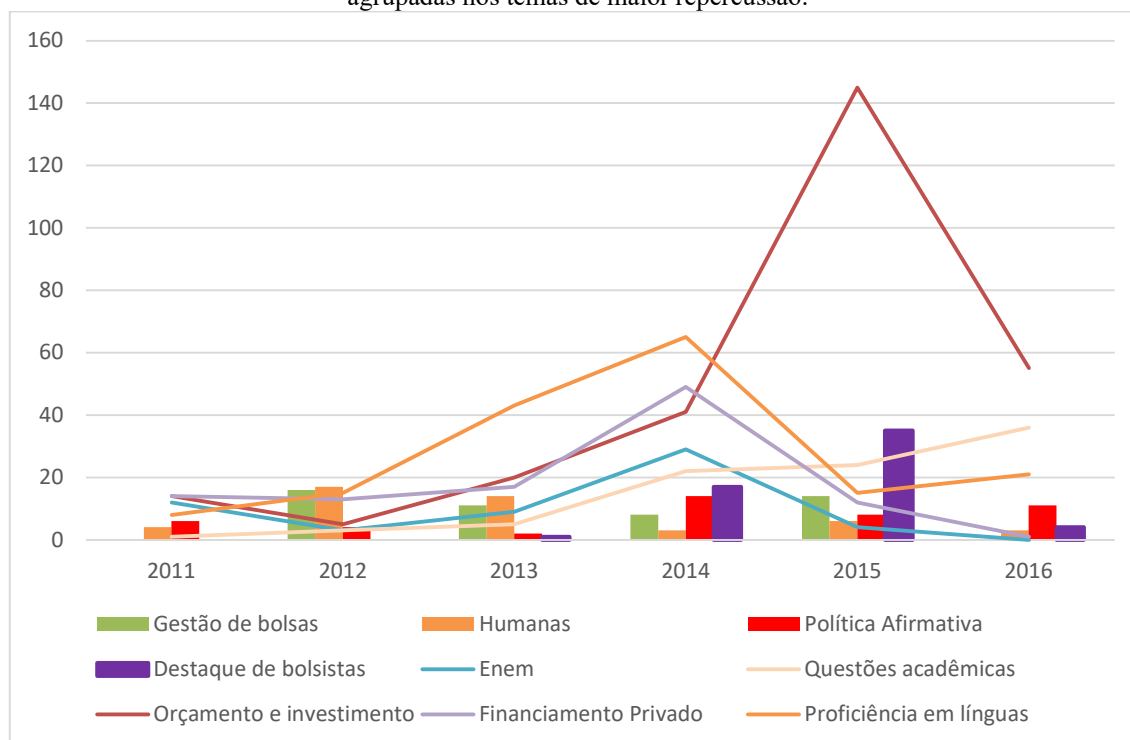
Quadro 6 – Matérias que compuseram o *corpus* da pesquisa

	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sul		Sudeste		Total	
	Nº de Jornais	Nº de Notícias	Nº de Jornais	Nº de Notícias	Nº de Jornais	Nº de Notícias	Nº de Jornais	Nº de Notícias	Nº de Jornais	Nº de Notícias	Total de Jornais	Total Notícias
2011	0	0	4	7	5	9	2	2	5	14	16	32
2012	2	3	4	5	4	26	7	20	12	83	29	136
2013	1	4	10	18	5	18	7	28	11	114	34	182
2014	1	2	10	21	10	32	12	31	14	99	47	185
2015	4	8	12	33	14	52	9	24	18	142	57	259
2016	4	4	12	19	7	20	6	10	13	38	42	91
Total	9	21	23	103	18	157	20	115	28	490	98	885

Fonte: Elaboração própria.

Por meio de análise de conteúdo, as notícias foram separadas por temas. Algumas notícias foram contabilizadas em mais de um tema. Feita essa divisão, foram identificados quais temas apresentaram conflitos e depois as sequências narrativas ligadas a eles. Essas sequências foram analisadas e descritas separadamente para, a seguir, serem relacionadas com a estrutura composicional do gênero notícia propriamente dita.

Figura 33 - Quantidade de notícias de jornais impressos selecionadas no clipping diário da Capes, agrupadas nos temas de maior repercussão.



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 33 mostra que os temas de maior repercussão foram: Orçamento e investimento, Financiamento Privado, Proficiência em línguas, Questões Acadêmicas (incluindo internacionalização, aproveitamento de créditos nas universidades de origem e rendimento dos bolsistas no exterior) e Enem.

Neste trabalho, serão abordados os temas de orçamento e investimento e financiamento privado.

4.2. Por quem foi contada essa história

Os Quadros 7 e 8 mostram a distribuição regional dos jornais que publicaram matérias sobre orçamento público e financiamento privado.

Quadro 7 – Matérias sobre orçamento público e investimento

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Norte	Total: 0	Total: 0	Total: 0	Total: 0	Total: 6 A Crítica (4); Em Tempo (1); Correio da Amazônia (1)	Total: 3 A Crítica (1); Folha de Boa Vista (1); O Rio Branco (1)	9
Nordeste	Total: 5 Diário do Nordeste (2); Diário de Pernambuco (2); Correio da Paraíba (1)	Total: 0	Total: 0	Total: 4 Diário de Pernambuco (2); Correio da Bahia (1); O Imparcial-MA (1)	Total: 17 Jornal do Comercio-PE (7); Diário do Nordeste (3); O Estado- CE (2); Diário de Pernambuco (1); O Dia-PI (1); O Povo-CE (1); Tribuna do Norte (1); Folha de Pernambuco (1)	Total: 10 Diário de Pernambuco (3); Diário do Nordeste (2); Diário do Comercio-PE (1); Folha de Pernambuco (1); O Dia-PI (1); A Tarde (1); Jornal da Cidade-SE (1)	36
Centro- Oeste	Total: 4 Correio Braziliense (3); A Gazeta MT (1)	Total: 0	Total: 1 Correio Braziliense (1)	Total: 9 Correio Braziliense (4); Expresso-MT (2); Jornal de Brasília (1); Jornal da Comunidade (1); O Popular (1)	Total: 34 Correio Braziliense (19); Jornal de Brasília (3); Correio do Estado (2); O Hoje (2); Jornal do Tocantins (2); A Gazeta MT (1); Cenário MT (1); Diário da Manhã (1); O Progresso (1); Folha do MS (1); O Popular (1)	Total: 13 Correio Braziliense (8); Expresso MT (1); A Gazeta MS (1); Jornal de Brasília (1); Destak (1); O Popular (1)	61
Sul	Total: 0	Total: 1 Zero Hora (1)	Total: 1 Jornal de Londrina (1)	Total: 5 Jornal do Comércio (3); Folha de Londrina (1); Jornal do Povo (1)	Total: 13 Gazeta do Povo (7); Zero Hora (3); Jornal do Comércio (1); Jornal do Povo (1); Correio do Povo (1)	Total: 5 Diário Catarinense (2); Gazeta do Povo (1); Jornal do Comércio (1); A Folha Regional (1)	25
Sudeste	Total: 5 Estado de SP (2); O Globo (2); Folha de SP (1)	Total: 4 Folha de SP (3); Estado de SP (1)	Total: 17 Estado de SP (7); Folha de SP (4); Valor Econômico (3); Estado de Minas (3)	Total: 23 Folha de SP (7); Estado de SP (5); O Globo (3); Estado de Minas (3); Jornal do Comercio (2); Diário do Grande ABC (1); Jornal do Brasil (1); Extra (1)	Total: 75 Estado de SP (20); O Globo (11); Folha de SP (11); Estado de Minas (9); Valor Econômico (6); O Tempo (6); Jornal do Brasil (3); Extra (2); Hoje em Dia-MG (2); Jornal da Cidade de Bauru (1); Metro-SP (1);	Total: 24 Folha de SP (5); Estado de SP (4); O Globo (3); Jornal do Brasil (3); A Gazeta ES (2); Estado de Minas (1); Valor Econômico (1); Jornal do Comercio (1); Hoje em Dia (1); Jornal da Cidade de Bauru	148

					Tribuna de Minas (1); Correio de Uberlândia (1); Diário do Litoral (1)	(1); Correio Popular (1); Correio de Uberlândia (1)	
Total	14	5	19	41	145	55	279

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 – Matérias sobre (não) financiamento privado

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Norte	Total: 0	Total: 1 A Crítica (1)	Total: 0	Total: 0	Total: 0	Total: 0	1
Nordeste	Total: 3 Diário do Nordeste (1); Tribuna do Norte (1); Diário de Pernambuco (1)	Total: 0	Total: 0	Total: 5 Correio da Bahia (2); Estado do Maranhão (1); Diário de Pernambuco (1); Tribuna da Bahia (1)	Total: 1 Jornal do Commercio-PE (1)	Total: 4 Correio da Bahia (1); Tribuna do Norte (1); Diário de Pernambuco (1); O Povo-CE (1)	13
Centro-Oeste	Total: 4 Correio Braziliense (2); A Gazeta MT (1); Destak (1)	Total: 0	Total: 0	Total: 10 Correio Braziliense (5); Jornal de Brasília (2); Jornal da Comunidade (1); Diário da Manhã (1); O Popular -GO (1)	Total: 2 Correio Braziliense (1); Jornal de Brasília (1)	Total: 5 Correio Braziliense (1); Jornal de Brasília (1); A Gazeta-MT (1); Diário da Manhã (1); Correio do Estado-MS (1)	21
Sul	Total: 0	Total: 6 Correio do Povo (3); Zero Hora (2); Pioneiro-RS (1)	Total: 2 Gazeta do Povo (1); Jornal de Londrina (1)	Total: 8 Gazeta do Povo (2); Jornal do Comércio (2); Correio do Povo (1); Folha de Londrina (1); Diário Catarinense (1); Jornal do Povo (1)	Total: 0	Total: 0	16
Sudeste	Total: 8	Total: 9	Total: 15	Total: 26 Estado de SP (7); O Globo (4);	Total: 9	Total: 3 Jornal do Brasil (1);	70

	Valor Econômico (3); Estado de SP (2); O Globo (2); Folha de SP (1)	Estado de SP (5); Valor Econômico (2); O Globo (1); Folha de SP (1)	Estado de SP (6); Folha de SP (4); Valor Econômico (2); O Globo (2); Hoje em Dia (1)	Folha de SP (3); Valor Econômico (3); Estado de Minas (3); Extra (2); Jornal do Commercio (1); Diário do Grande ABC (1); Jornal Agora (1); O Tempo-MG (1)	Estado de SP (5); Valor Econômico (1); Estado de Minas (1); Jornal de Piracicaba (1); O Tempo-MG (1)	Diário do Litoral-SP (1); Correio do Brasil; Hoje em Dia (1)	
Total	15	16	17	49	12	12	121

Fonte: Elaboração própria.

Outros documentos também foram utilizados na análise, subsidiariamente, como as atas do CS da Capes, de janeiro 2011 a maio de 2016. O CS é um órgão colegiado deliberativo institucional, ao qual compete, entre outras atribuições, estabelecer prioridades e linhas orientadoras das atividades da entidade, apreciar critérios, prioridades e procedimentos para a concessão de bolsas de estudo e auxílios, aprovar a proposta orçamentária da Capes, apreciar a proposta do PNPG e subsidiar a elaboração do PNE com propostas relativas às finalidades da Capes (BRASIL, 2012).

Entre os representantes do CS estão o presidente da Capes, os secretários de Educação Superior e de Educação Básica do MEC, o presidente do CNPq, o presidente da FINEP, o diretor-geral do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do MRE, o presidente da ANDIFES, representantes do setor acadêmico e do setor empresarial e representantes do FOPROP, da ANPG do CTC-ES e CTC-EB da Capes.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

5.1. Narradores?

Toda narrativa tem um narrador, que é quem conta a história. Neste trabalho, a construção narrativa vem dos jornais impressos. Uma limitação importante do trabalho é que não se diferenciaram notícias de artigos e editoriais. A produção noticiosa tem como marca a neutralidade jornalística tanto no texto quando no processo de apuração das notícias; já artigos e editoriais têm outro tipo de contrato de leitura e destinam-se a outros públicos. No entanto, mesmo nas notícias, em que a mídia se mostra como um narrador isento, suas atuações “estão rigorosamente submetidas a estratégias e táticas típicas dos atores político-ideológicos que são” (FONSECA, 2005, p. 445).

Além disso, nas últimas décadas fortaleceu-se a ideia de que a separação entre seções de notícia e de opinião não seria suficiente para impedir direcionamentos na cobertura jornalística primeiro porque nem todo leitor está atento a essa diferenciação, depois porque é o editor que confere à instituição jornalística maior ou menor liberdade para expressar determinadas opiniões e, por último, porque mesmo as notícias ditas “isentas” parecem possuir um viés (BARROS FILHO, 1995; KAHN AND KENNEY, 2002; MELO, 1985; TANG, 2011; TRAQUINA, 2005).

Dito isso, é importante destacar que, segundo Azevedo (2018), a mídia brasileira é um oligopólio controlado basicamente por quatro famílias: Marinho (Grupo Globo), Mesquita (Grupo Estadão), Frias (Grupo Folha) e Civita (Grupo Abril), de forma que a

maior parte do fluxo da informação política é produzida por esses grupos. Deve-se ter em mente, portanto, que a baixa diversidade do conteúdo político pode gerar assimetria informacional.

Como se vê no Quadro 9, das 400 matérias analisadas sobre orçamento público e financiamento privado, seis jornais foram responsáveis por 54,25% das publicações. Esses seis jornais pertencem a quatro grupos midiáticos: Grupo Estado, Diários Associados, Grupo Folha e Grupo Globo. O Grupo Abril não esteve representado porque não as matérias de revistas não foram incluídas no *corpus*.

Quadro 9 - 15 jornais que mais publicaram matérias sobre orçamento público e financiamento privado do CsF no período analisado

	Jornal	Grupo	2011		2012		2013		2014		2015		2016		Total
			Orç Pub	Fin Priv	Orç Pub	Fin Priv	Orç Pub	Fin Priv	Orç Pub	Fin Priv	Orç Pub	Fin Priv	Orç Pub	Fin Priv	
1º	Estado de SP	Grupo Estado	2	2	1	5	7	6	5	7	20	5	4	0	64
2º	Correio Braziliense	Diários Associados	3	2	0	0	1	0	4	5	19	1	8	1	44
3º	Folha de SP	Grupo Folha	1	1	3	1	4	4	7	3	11	0	5	0	40
4º	O Globo	Grupo Globo	2	2	0	1	0	2	3	4	11	0	3	0	28
5º	Valor Econômico	Grupo Globo	0	3	0	2	3	2	0	3	6	1	1	0	21
6º	Estado de Minas	Diários Associados	0	0	0	0	3	0	3	3	9	1	1	0	20
7º	Gazeta do Povo	Grupo GRPCOM	0	0	0	0	0	1	0	2	7	0	1	0	11
7º	Diário de Pernambuco	Diários Associados	2	1	0	0	0	0	2	1	1	0	3	1	11
9º	Diário do Nordeste	Grupo Edson Queiroz	2	1	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	8
9º	Jornal do Commercio-PE	Grupo JCPM	0	0	0	0	0	0	0	0	7	1	0	0	8
9º	O Tempo	Grupo SADA	0	0	0	0	0	0	0	1	6	1	0	0	8

9º	Jornal do Brasil	Grupo Jornal do Brasil	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	3	1	8
13º	Jornal do Comércio	-	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	1	0	7
14º	Zero Hora	Grupo RBS	0	0	1	2	0	0	0	0	3	0	0	0	6
14º	A Crítica	Rede Calderaro de Comunicação	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	1	0	6

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que os jornais venham perdendo lugar de centralidade na definição da agenda pública, o jornalismo teve papel central no *impeachment* de Dilma, que se iniciou em 2015 e se consolidou em 2016, divulgando a imagem do Partido dos Trabalhadores (PT) como partido corrupto, culpando o Estado pela crise econômica e apresentando como única saída a agenda neoliberal ou o Brasil poderia “virar uma Venezuela” (GUILHERME, 2018; FUCS, 2017).

Ao analisar os quatro jornais que mais publicaram sobre o tema estudado, destacamos que historicamente os grandes jornais brasileiros, em especial a Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo, alinharam-se à centro-direita (BARON, 2015; GOLDSTEIN, 2015; AZEVEDO 2017).

O Estado de SP, jornal que mais publicou matérias sobre o assunto e praticamente o único que publicou matérias sobre o financiamento privado do CsF em 2016, foi fundado em 1875 com o nome A Província de São Paulo e com posições políticas consideradas avançadas para a época, com um perfil antimonarquista e antiescravista. Depois, apoiou a Revolução de 1930, mas se contrapôs ao Estado Novo em defesa dos princípios políticos liberais e democráticos. Apoiou o golpe militar de 1964 e, após a redemocratização, apoiou todos os candidatos de centro-direita que disputaram as eleições presidenciais com candidatos do PT (AZEVEDO, 2018).

Segundo Fonseca (2005), o jornal traçou uma trajetória neoliberal, tendo defendido essa ideologia nos anos 1980 e 1990, pressionando Collor e Itamar a implementar a agenda. Guilherme (2018) conta que, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o jornal defendia que o país estava no “rumo certo”, já que empreendia, segundo Anderson (2016), uma administração pró-mercado.

Posteriormente, passou a divulgar que os governos petistas representaram um retrocesso. Durante o governo Dilma, o Estado de SP retomou a agenda neoliberal e tornou-se o jornal mais agressivo na difusão do antipetismo (AZEVEDO, 2017). Em 2016, o jornal passou a difundir o “fracasso do modelo estatista” (FUCS, 2017, p.121), afirmando que o Brasil “precisava mudar de rumo” (FUCS, 2017, p.10), tendo, após o *impeachment*, entre setembro de 2016 e janeiro de 2017, publicado uma série reportagens intitulada “A reconstrução do Brasil”, que, posteriormente, foi compilada em livro.

Sobre o Correio Braziliense, não foram encontradas muitas análises na literatura. No entanto, verifica-se que, na década de 1960, tinha uma linha editorial alinhada aos governos federais. Até meados da década de 1970, o jornal tinha foto nos assuntos de política, internacional, economia e cidade, com ênfase nos atos do executivo, legislativo

e judiciário. Depois, passou por uma reforma editorial e passou a ter uma cobertura mais interpretativa que simplesmente factual. Nessas duas primeiras décadas, o foco era na fixação da capital e o público alvo era principalmente os funcionários públicos. Na década de 1980, a política continuou a ser o carro-chefe do jornal, permanecendo nos anos 1980 e 1990 alinhado com os governos local e federal, conhecido como “chapa branca” (MORELLI, 2002). Durante o processo de impeachment de Dilma, o jornal teve como foco um discurso polarizado entre Dilma e Temer, alimentando um inconsciente de divisão do país, mas sem se aprofundar nas causas e consequências (CASAGRANDE; SILVIEIRA, 2020).

A Folha de SP foi criada em 1960 a partir da fusão dos jornais Folha da Manhã, Folha da Tarde e Folha da Noite. Na década de 1930, havia apenas a Folha da Manhã e a Folha da Noite e ambas se posicionaram contra a Revolução de 1930 e a favor da manutenção da velha oligarquia. Com o golpe de 1937, posicionaram-se contra o Estado Novo. Posteriormente, um grupo de empresários comprou os dois jornais, lançaram a Folha da Tarde e mudaram a posição do grupo, colocando-se a favor do governo varguista. Em 1960 ocorre a fusão das três publicações e novamente uma mudança de proprietários. Apoiaram o golpe de 1964 e, a partir de 1976, com uma mudança editorial, passou a valorizar o debate e o pluralismo de ideias, apoiou a luta em favor da anistia, da Constituinte e das “Diretas Já”. Atualmente, mostra-se como um jornal alinhado com os ideários liberais na política e na economia, mas comprometida com uma audiência menos conservadora (AZEVEDO, 2018).

Durante todo o processo de *impeachment*, a Folha reforçou a temática da corrupção e das crises econômica e política, focando nos supostos erros de Dilma e nas fragilidades do governo, apontando, como solução, o afastamento da presidenta e a entrada de Michel Temer. A narrativa do jornal era que o *impeachment* não apenas era uma medida constitucional, mas como fundamental para superar a crise (CAMPOS, COIMBRA, SANTOS, 2019).

Também o jornal O Globo tem assumido, desde a década de 1930, posições liberais em relação às questões econômicas (pró-mercado, crítico do estatismo e do nacionalismo econômico) e posições liberal-conservadoras no plano político. A maioria dos colunistas e articulistas do jornal parecem concordar com a linha editorial e os valores do jornal, havendo pouco espaço opiniões divergentes (AZEVEDO, 2018).

5.2. Personagens

É importante destacar os principais personagens que contribuíram de alguma forma para essa história contada pela mídia brasileira acerca do CsF, com foco no orçamento público e no financiamento privado, como se vê no Quadro 10.

Quadro 10 – Personagem da narrativa jornalística do CsF

Personagem	Cargo	Nº de notícias em que aparece	Como aparece nas notícias
Congresso Nacional	-	29	Aparece em geral sem vinculação a parlamentares específicos e em assuntos sobre aprovação de orçamento público. De início buscando aumentar os recursos para a educação, e, depois, buscando cortar os gastos
No governo...			
Dilma Rousseff	Presidente da República (2011-2016)	134	Criadora e principal responsável pelo CsF
Luís Inácio Lula da Silva	Ex-Presidente da República (2003/2010)	10	São feitas comparações seu governo e, ao final da história, ele aparece como corresponsável pelos problemas do CsF, por ter indicado Dilma para a presidência
Marco Antonio Raupp	Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (01/2012 a 03/2014)	6	Defende a importância do CsF e a importância da participação da iniciativa privada e reclama que o ministério precisa de mais dinheiro
Celso Pansera	Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (10/2015 a 04/2016)	1	Mostra-se otimista com a ciência para o ano de 2016, já que o CsF deixará de consumir recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
Aloizio Mercadante	Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (01/2011 a 01/2012); Ministro da Educação (01/2012 a 02/2014; 10/2015 a 05/2016);	25	É o principal nome do governo para falar tecnicamente do CsF, apresentar dados e defendê-lo, inclusive depois de deixar o MEC.

	Chefe da Casa Civil (02/2014 a 10/2015)		
Henrique Paim	Ministro da Educação (02/2014 a 01/2015)	9	Anuncia o CsF 2
Renato Janine	Ministro da Educação (04/2015 a 10/2015)	12	Anuncia que o CsF será redimensionado
Mendonça Filho	Ministro da Educação (05/2016 a 04/2018)	7	Colocado como “mais político do que técnico”, é quem anuncia que o CsF será avaliado e reconfigurado para “para otimizar a aplicação dos recursos e ampliar a eficiência das ações”. Compara os gastos do CsF com os gastos da merenda e anuncia que o programa irá agora voltar-se para os alunos do ensino médio.
Guido Mantega	Ministro da Fazenda (03/2006 a 01/2015)	4	É a pessoa que critica as intenções do Congresso de aumentar os gastos com educação sem definir a fonte de recursos, preocupado com o desequilíbrio das contas públicas
Joaquim Levy	Ministro da Fazenda (01/2015 a 12/2015)	11	Aparece sempre falando de ajuste fiscal e cortes.
Nelson Barbosa	Ministro do Planejamento (01/2015 a 12/2015); Ministro da Fazenda (12/2015 a 05/2016)	7	Fala sobre rombo fiscal, avaliação do programa, ajustes necessários e cortes.
Outros...			
Professores universitários	-	37	Comentaristas da história, colocados como a visão da comunidade acadêmica
Helena Bonciani Nader	Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	10	Defensora da ciência e principal questionadora dos recursos destinados ao CsF quando poderiam ser destinados a outros projetos

Febraban	Ora representada pelo seu presidente, ora por diretor, ora como personagem própria	18	Uma das patrocinadoras do programa. O presidente Murilo Portugal é cobrado diretamente por Dilma e mostra-se sempre disposto a contribuir com o programa, mas só aparece no início. No final, aparece a figura do Diretor Mário Sérgio Vasconcelos, ponderando sobre o custo-benefício de os bancos contribuírem com as bolsas do CsF
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Ora representada pelo seu presidente, ora como personagem ela própria	17	A princípio, uma das patrocinadoras do programa. Questiona o formato do programa e o tipo de bolsa concedida.
Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib)	-	12	A princípio, uma das patrocinadoras do programa. Aparece sempre como braço da CNI, acompanhando suas decisões.

Fonte: Elaboração própria.

Os ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação Clelio Campolina Diniz (03/2014 a 01/2015), Aldo Rebelo (01/2015 a 10/2015), Emília Maria Silva Ribeiro Curi (interina) (04/2016 a 05/2016) e Gilberto Kassab (05/2016 a 01/2019) aparecem de forma secundária ou não apareceram nas notícias. Nota-se também que os ministros da Educação foram muito mais citados que os de C,T&I. Os presidentes da Capes e do CNPq também aparecem raras vezes, com exceção do Abílio Baeta Neves, presidente da Capes que passa a falar sobre a reestruturação do programa.

Destaca-se que os ministros da Economia, durante período de crise, aparecem muito mais do que o ministro Mantega, que ficou no cargo a maior parte do governo Dilma.

5.3. Narrativa

5.3.1. Situação inicial

Saviani (2008) dividiu a história da educação no Brasil em quatro fases:

1) a pedagogia católica dos jesuítas (1549-1759), cujo objetivo era catequizar os índios para reagir à Reforma Protestante;

2) a pedagogia laica (1759-1932), que se desenvolve em paralelo à pedagogia católica após a expulsão dos jesuítas e a Reforma Pombalina. Nesse contexto, surge, no século XIX, a chamada Escola Tradicional: um sistema educacional para atender aos interesses da nova classe que ganhava poder, a burguesia. Segundo essa concepção escolar, centrada no professor, a marginalidade era causada pela ignorância;

3) a pedagogia nova (1932-1969), que aponta que o marginalizado não é o ignorante, e sim o rejeitado, e afirma que os indivíduos são diferentes e a escola precisa se adaptar a isso, desloca o foco no professor para o aluno, a cognição para os processos pedagógicos, o esforço para o interesse, a quantidade para a qualidade; e

4) a pedagogia produtivista ou tecnicista (de 1969 à contemporaneidade), inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, visa a atender às necessidades de mercado, próprio de uma sociedade capitalista.

Chauí (2014) relaciona essa pedagogia voltada para a produtividade à ideologia da competência e à política neoliberal. O modelo foi instituído em grandes empresas, fazendo com que as ciências passassem a participar no processo produtivo e fazendo “surgir a expressão sociedade do conhecimento para indicar que a economia contemporânea se funda sobre a ciência e a informação nos processos produtivos e

financeiros, bem como em serviços como a educação, a saúde, a cultura e o lazer” (CHAUÍ, 2014, p. 56).

Segundo Rocha, Vitoriano-Gonçalves e Barbosa (2018, p.237),

É na Sociedade do Conhecimento, cuja implantação iniciou na Europa no início dos anos 1990, sob a alcunha de Sociedade da Informação e chegou ao Brasil, em dezembro de 1998, que a educação passa a ser assunto de responsabilidade compartilhada entre três setores: governo, iniciativa privada e sociedade civil.

É nesse contexto que surge o CsF, em 2011. Concomitante a isso, o PBM, lançado em agosto de 2011, foi um programa do Governo Federal brasileiro para aumentar a competitividade da indústria nacional, com o lema "Inovar para Competir. Competir para Crescer".

Os dois programas compunham um grande projeto para a indústria brasileira. Isso porque, segundo Carvalho (2018), principalmente a partir da crise de 2008, havia se tornado mais clara a fragilidade da nossa indústria e sua baixa competitividade. Se o comércio vinha crescendo e a indústria não, significa que os produtos estavam sendo fabricados em outro lugar. Uma das razões para isso é que o aumento do consumo das famílias nesse período não vinha acompanhado de uma estrutura produtiva capaz de atendê-lo.

Percebeu-se que essa fragilidade das indústrias era um obstáculo ao crescimento. Compreendeu-se que um processo de crescimento com dinamismo do mercado interno exigia uma política industrial voltada para a diversificação da estrutura produtiva e para a inovação. Além disso, um modelo de crescimento sustentável deve incluir uma preocupação com a qualificação da mão de obra de forma a acompanhar a maior complexidade e sofisticação tecnológica que se espera da indústria (CARVALHO, 2018).

Assim, em 26 de maio de 2011, a Folha de São Paulo publicou um artigo assinado pelos presidentes da Fiesp, da Central Única dos Trabalhadores - CUT e da Força Sindical com o título “Um acordo pela indústria brasileira” anunciando um pacto para um projeto industrializante, o qual deveria incluir redução de juros, desoneração da folha de pagamento e adequação do real sobrevalorizado, tendo em vista um modelo de crescimento nos moldes asiáticos, com destaque para as exportações.

Em 27 de julho de 2011, diversos jornais noticiavam que, no dia anterior, a presidente Dilma havia lançado o CsF. Informavam que o programa iria disponibilizar 100 mil bolsas de mobilidade acadêmica internacional nas áreas de engenharia e

tecnologia com o objetivo de desenvolver a indústria, das quais 75 mil seriam custeadas pelo governo e 25 mil pela iniciativa privada.

As bolsas custeadas pelo governo de 2011 a 2014 custariam aos cofres públicos R\$ 3,1 bilhões (valor que, em dezembro, passou a ser noticiado como R\$ 3,2 bilhões). O Jornal O Globo informou que esse recurso seria repartido da seguinte forma: R\$ 1,4 bilhão seriam aplicados pelo CNPq, em 35 mil bolsas, e R\$1,7 bilhão pela Capes, referente a 40 mil benefícios. A Folha de SP noticiou que o valor mínimo do auxílio seria de US\$ 800 (cerca de R\$ 1.200).

As perspectivas eram, em geral, otimistas. O Correio Braziliense foi um dos que mais teceu elogios ao programa: em 31 de julho de 2011 publicou “Colhe, assim, respaldo na opinião civilizada a decisão da presidente Dilma Rousseff de lançar o Programa Ciência sem Fronteiras”, e em 3 de setembro:

Finalmente, uma boa notícia na seara da educação brasileira: vai entrar em funcionamento o programa Ciência sem Fronteiras (...) Já não era sem tempo, eis que a medida visa a remediar esse apagão de competência por falta de talentos, que retarda e bloqueia o esforço nacional de desenvolvimento.

Também o Estado de SP dizia, em dezembro de 2011, que “Expectativa é melhorar o ensino superior no Brasil”.

Já nas atas do Conselho Superior da Capes, o CsF passou a ser mencionado desde 26 de maio de 2011. Nessa reunião, foi reforçada a importância de se expor os jovens a ambientes de inovação, competitividade e empreendedorismo para que o país pudesse fazer a transição para uma economia do conhecimento forte, sustentada pela ciência e pela tecnologia. Também foi destacado que o programa implicava em grandes recursos e, por isso, deveria haver “um foco muito claro nas áreas que hoje são críticas para o desenvolvimento industrial, a industrialização, o crescimento do país na área da tecnologia”.

Verificou-se também que, em 2011 e início de 2012, era ressaltado nas reuniões do Conselho o interesse da iniciativa privada no programa e a importância do financiamento. De meados de 2012 a 2016, as parcerias privadas não foram mais mencionadas nas reuniões.

5.3.2. Conflito 1 e seus desdobramentos: orçamento público

Em 2011, dentre todos os jornais analisados, apenas um questionou o investimento público: o Diário do Nordeste. O jornal achava que o recurso deveria ser investido nas

universidades nacionais e não em enviar recursos para universidades estrangeiras, mas nenhum questionou o volume de recursos despendido.

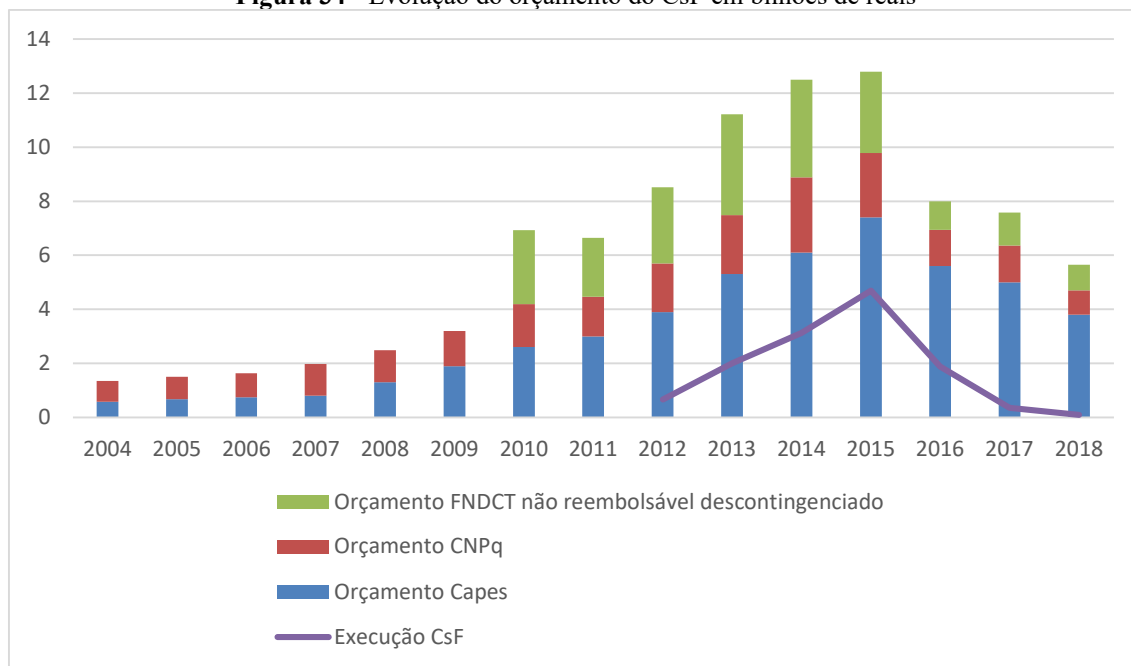
Em janeiro de 2012, a Folha de São Paulo também demonstrou preocupação com as universidades nacionais:

Bem-intencionado e gigantesco, programa de bolsas no exterior **arrisca esvaziar a pós nacional**; universidades medíocres de fora estão caçando brasileiros (...) recentemente uma comissão de reitores de universidades portuguesas percorreu o Brasil. Eles vieram como mascates, caçando estudantes para suas medíocres universidades. Para muitos países, como para Portugal atualmente e para a Inglaterra e a Espanha na década de 1980, esse excesso de generosidade brasileira é um maná. (grifo nosso)

Em abril de 2012, o Zero Hora preocupava-se com o estudante brasileiro estudar em uma “universidade de excelência” no exterior e, ao retornar ao Brasil, deparar-se com o contraste entre a universidade brasileira e a estrangeira “o que pode ser desestimulante e até levá-lo a retornar à instituição no Exterior”. Isso representaria um grande prejuízo ao Brasil que investiu na formação, quando o retorno iria para outro país, que aproveitaria o estudante ingressando no mercado de trabalho “na sua fase mais produtiva”.

Uma terceira questão apareceu em 2012, quando a Folha noticiou que o custo do programa para o governo brasileiro seria de R\$ 3,5 bilhões, a serem pagos pela Capes e pelo CNPq, mas que “os órgãos não receberam dinheiro extra para essas bolsas”.

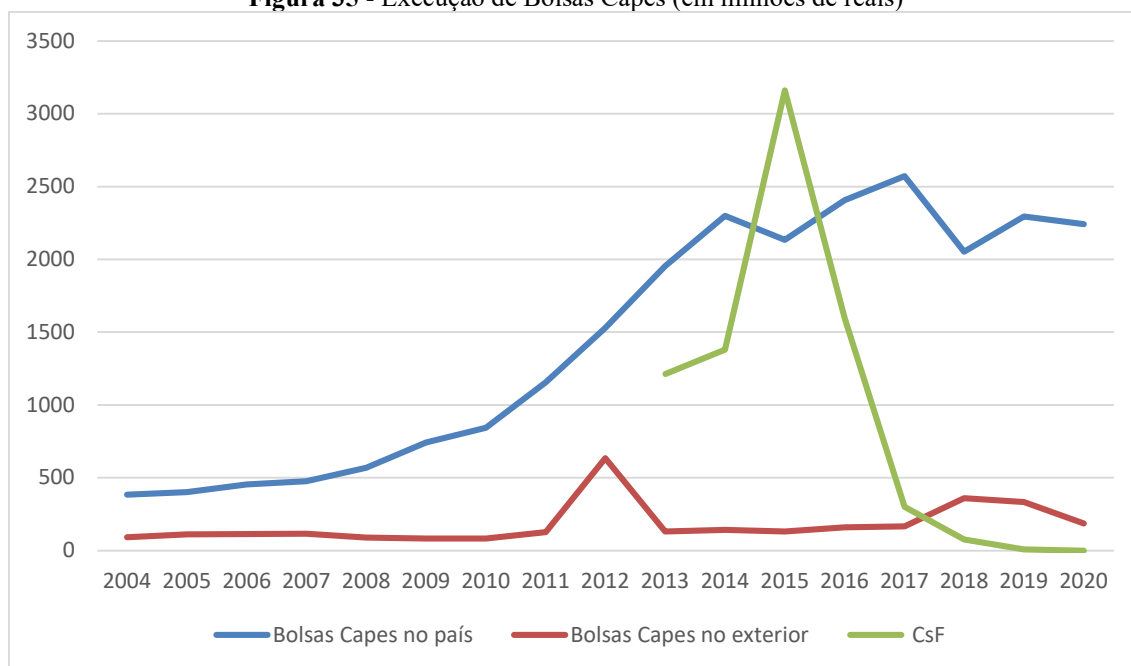
Essa informação, no entanto, não é totalmente verdadeira. Apesar de não ter havido um suplemento diretamente relacionado ao CsF, os orçamentos tanto da Capes quanto do CNPq vinham crescendo no período, como mostra o Figura 34, com destaque especial para a Capes: em 2011 seu orçamento superou os R\$ 3 bi, em um crescente que veio desde 2004, quando seu orçamento foi de R\$ 600 milhões.

Figura 34 - Evolução do orçamento do CsF em bilhões de reais

Fonte: Elaboração própria com dados de CARVALHO (2015), CAPES (2021), MCTIC (2021), PACHECO (2016), BRASIL (2021).

E o aumento de recursos não era exclusivo para o CsF. Como se vê na Figura 35, o volume de recursos para as bolsas de pós-graduação concedidas pela Capes no Brasil também aumentou muito de 2010 a 2014. Em 2010, a Capes executou R\$ 842.225.267,00 em bolsas de estudo no país, e em 2014, R\$ 2.299.490.884,00 (CAPES, 2021), um aumento de 173%.

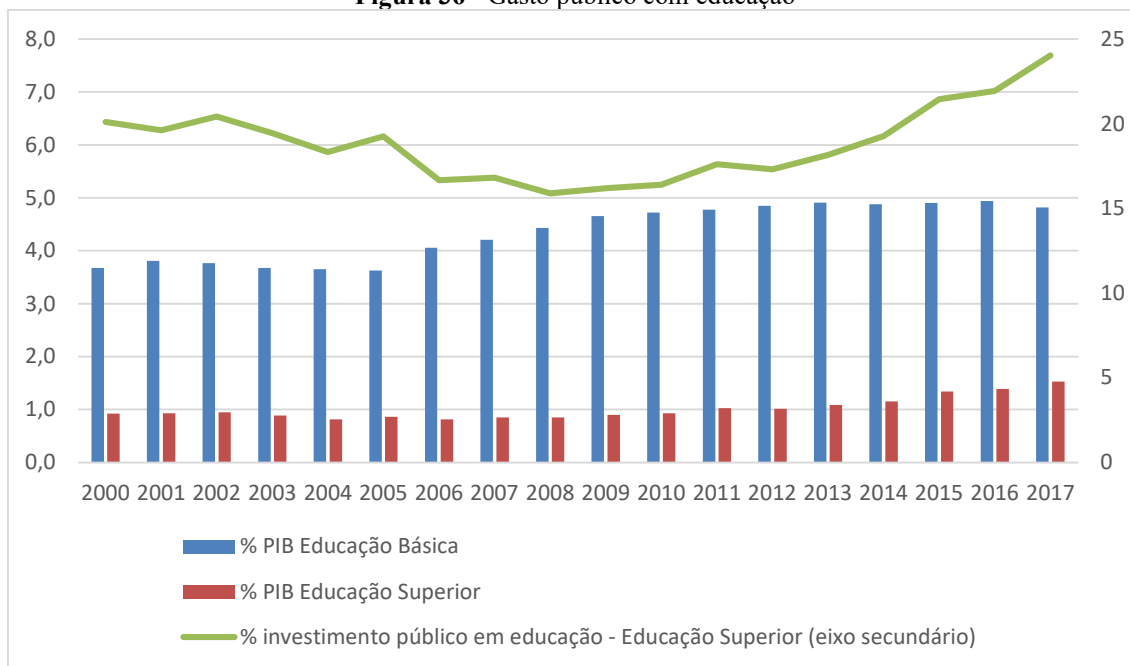
Em 2011 e 2012, os recursos do CsF vinham da Capes e do CNPq, e, em 2013, os recursos passaram a ser utilizados também do FNDCT.

Figura 35 - Execução de Bolsas Capes (em milhões de reais)

Fonte: Elaboração própria com dados de Capes (2021)

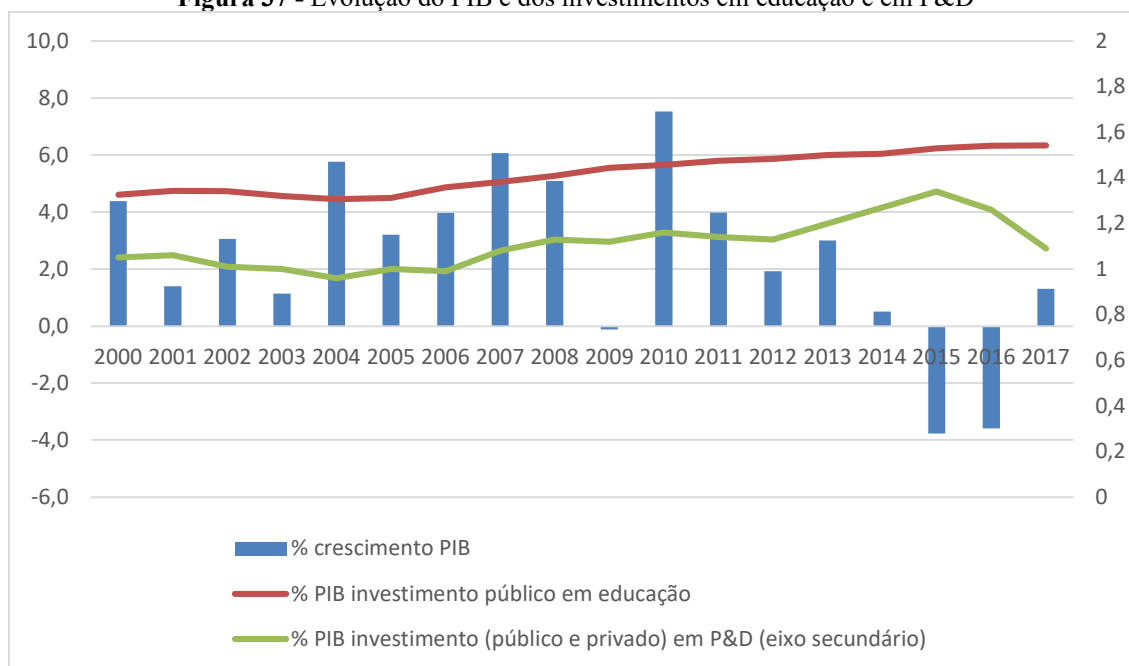
Em 2012, o aumento fora do comum das bolsas no exterior deve-se ao fato de que a Capes contabilizou as bolsas do CsF junto com as demais bolsas para o exterior. O cálculo foi separado a partir de 2013.

Ainda que tenha havido grande aumento no volume de bolsas, o investimento público em educação superior continuou abaixo de 20% do gasto público total com educação até 2014. Em 2015, chegou a 21,5%; em 2016, a 21,9%; e, em 2017, a 24%, ainda que as bolsas do CsF viessem caindo substancialmente.

Figura 36 - Gasto público com educação

Fonte: Elaboração própria com dados de INEP (2021).

As Figuras 36 e 37 mostram que o investimento em educação subiu de 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2003, para 5,8%, em 2011, chegando a 6%, em 2013. À época, discutia-se o novo PNE, que começou a ser desenhado em 2008 e foi aprovado em 2014, estipulando como meta aumentar o investimento em educação pública para 10% do PIB até 2024. O aumento do investimento a partir de 2005 foi possível graças ao período próspero que o país vivia, com crescimento do PIB desde 2000.

Figura 37 - Evolução do PIB e dos investimentos em educação e em P&D

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE (2021), INEP (2021), MCTI (2020).

De 2004 a 2011, o Brasil apresentava ótimo crescimento, acima de 4%, com exceção apenas de 2005 (3,2%) e 2009 (-0,1%). O pífio resultado de 2009, consequência da crise econômica mundial de 2008, reverteu-se em 2010, quando o PIB teve um crescimento de 7,5% (IBGE, 2021). Assim, vemos o “Milagrinho brasileiro”, nas palavras do economista Edmar Bacha, quando os dois mandatos do governo Lula conseguiram quase dobrar a taxa de crescimento, diminuir a desigualdade social e melhorar o padrão de vida dos brasileiros (CARVALHO, 2018).

De 2004 a 2007, o crescimento do PIB tinha como um dos principais condicionantes a variação positiva dos termos de troca – relação entre os preços das exportações e os das importações no país – especialmente devido à alta de preços das commodities petróleo, minério de ferro e soja –, a expansão do crédito privado, os investimentos públicos e o aumento do salário real dos trabalhadores e, conseqüentemente, do consumo. Nesse período, a inflação estava sob controle e a taxa de desemprego caía, enquanto as reservas cambiais subiam principalmente a partir de 2005, e o índice de Gini, que mede o nível de desigualdade social, caiu de 0,583 para 0,556 (IPEA, 2021; CARVALHO, 2018).

Mesmo com a crise de 2008, o índice de Gini continuou caindo, de 0,548, em 2008, para 0,53, em 2010, e as taxas de desemprego continuaram baixas. Nesse período, o governo adotou várias medidas fiscais para conter a crise, como a redução do Imposto

sobre Produtos Industrializados (IPI) (IPEA, 2009). Outras medidas de combate à recessão foram o aumento real do salário mínimo e o Programa Minha Casa Minha Vida (GONÇALVES JR *et al*, 2014). De 2012 a 2014, o crescimento continuou, ainda que em ritmo mais lento (IPEA, 2021).

Outro fato que resultou no aumento do PIB no período analisado foi a descoberta de uma nova área de exploração de petróleo, o pré-sal, em 2006, o que praticamente dobrou as reservas de petróleo no Brasil, criando uma perspectiva de elevados investimentos pelas três décadas seguintes (MCTI, 2013). De 2000 a 2010, a indústria extrativista dobrou a participação na composição do PIB, e o peso do setor dentro do cenário industrial nacional saltou de 5% para 11,2%. Outro exemplo do efeito Petrobras foi o setor naval, que aumentou 10 vezes no período (IBGE, 2014).

No entanto, para Bresser-Pereira (2013), o governo Lula cometeu dois erros principais: 1) não ter enfrentado o problema da desindustrialização, que ocorre desde a crise da dívida externa da década de 1980; e 2) ter adotado a política do tripé macroeconômico ortodoxo (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação), que, no fim das contas, atende aos capitalistas rentistas e financistas, interessados em uma inflação baixa e uma taxa de juros alta que os remunerem, e traz o problema do câmbio sobreapreciado.

Bresser-Pereira (2013) explica que a combinação de aumento do mercado interno com o câmbio sobrevalorizado, como vista no governo Lula, tem como consequência a tomada do mercado interno pelos importadores e o encurralamento da indústria nacional, que perde acesso tanto ao mercado externo quanto ao interno. Segundo ele, isso demora cerca de três anos para acontecer, que é o tempo que importadores de bens industriais demoram para se organizarem para importar. Exatamente o que aconteceu no Brasil: aumento do consumo principalmente a partir de 2006 e queda na produção industrial a partir de 2009.

Foi nesse contexto superavitário e de fraca industrialização que surgiu o CsF, programa que pressupunha grandes investimentos para o desenvolvimento da indústria. Segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando há a confluência de três fluxos – de problemas (*problems*), de soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo político (*politics*) – e uma janela política (*policy window*), que é quando surgem oportunidades em mudanças no governo ou em determinadas fases do ciclo orçamentário. Parece que foi isso que aconteceu com o CsF: identificou-se um problema, que era a necessidade de desenvolver

a indústria, foram propostas algumas alternativas, entre elas a qualificação dos engenheiros e profissionais das áreas tecnológicas, e havia, ainda, um contexto político favorável, com o congresso discutindo aumento do investimento em educação, e uma janela de oportunidade, com os seguidos superávits que o país vinha apresentando.

Ademais, desde 2005 o Brasil vinha fazendo mudanças em seu regime fiscal de forma a reduzir a meta do resultado primário e a fim de ampliar o espaço fiscal para realização de investimentos públicos. Em 2007, a meta foi recalculada de 4,25% para 3,8%, caindo para 3,3%, em 2009, e 3,1%, em 2010 (CARVALHO, 2018).

Assim, como havia recurso disponível e era preciso investir mais em educação (com pressão vinda das discussões do PNE), a opção da Presidência da República foi investir no CsF, tendo como base o fato de que os países que fizeram “uma transição para uma economia do conhecimento forte nos últimos 20 anos aproveitaram dessa oportunidade de expor os seus jovens a um ambiente em que a inovação, a competitividade, o empreendedorismo” são a tônica, conforme exposto da Ata da 54ª Reunião Ordinária do CS, de 26 de maio de 2011.

Ao encontro dessa ideia, o ministro Mercadante, em sua tese de doutorado, defendida em 2010, no capítulo de conclusão, em que aborda as potencialidades e os desafios da consolidação do novo desenvolvimentismo no país, especificamente no tópico a respeito de “Assegurar a Sustentabilidade do Crescimento Acelerado”, colocou o seguinte:

Não obstante, temos também fragilidades e novos desafios que precisam ser enfrentados. (...) [o] principal deles refere-se às nossas notórias insuficiências na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico, o que nos impede ainda de construir, no Brasil, uma sociedade do conhecimento capaz de gerar dinamismo tecnológico e informacional em escala adequada ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo. (OLIVA, 2010, p. 471)

Nota-se que Dilma propunha um projeto desenvolvimentista para o país, como se observa nitidamente no conjunto das ações contidas na Nova Matriz Econômica - NME, política anticíclica adotada em seu primeiro governo, que incluía redução dos juros, robusta linha de crédito subsidiado do BNDES para o investimento das empresas, reindustrialização, desonerações, plano para infraestrutura, desvalorização da moeda e proteção ao produto nacional (SINGER, 2015). Segundo Bielchowsky, desenvolvimentismo é a ideologia definida pelo projeto econômico composto dos seguintes pontos fundamentais:

- a. a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;

- b. não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c. o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d. o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELCHOWSKY, 1995, p.7)

No entanto, o abandono do tripé neoliberal que fora adotado por Lula causou desarranjos no governo Dilma. As solicitações dos industriais atendidas, como a redução dos juros e a desoneração da folha de pagamentos, não teriam produzido o efeito esperado – crescimento da indústria e do PIB –, possivelmente por conta do câmbio sobreapreciado (BRESSER-PEREIRA, 2013), gerando, ao revés, desconfiança no meio empresarial. Assim, em 2013, há um deslocamento da burguesia industrial que adere ao programa rentista de defesa do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores, formando uma frente única burguesa em oposição ao desenvolvimentismo (SINGER, 2015).

Além disso, ganha força um movimento anti-intervencionista motivado por ações do governo que acabavam limitando o lucro das empresas do ramo de energia elétrica, com o reordenamento do setor em 2012, das empresas concessionárias de ferrovias e rodovias, por meio da “modicidade tarifária”, do bloco rentista, com a redução dos juros, e dos industriais, com o encarecimento da mão de obra que não teria podido ser repassado ao consumidor devido ao desaquecimento econômico. Ao anti-intervencionismo aliam-se críticas de incompetência, arbítrio, autoritarismo e corrupção, reforçados pelo julgamento do mensalão que ganhou grande espaço na mídia em 2012/2013 (SINGER, 2015).

Assim, a partir de janeiro de 2013, os jornais voltaram a noticiar que o custo estimado do CsF para os quatro anos era de R\$ 3,2 bi e passaram a criticar duramente o CsF, tanto por ter muitas bolsas de graduação, mais do que de doutorado, quanto pela qualidade das instituições estrangeiras que seriam “de segunda linha”, segundo a Folha de São Paulo, quanto pelo temor de que os cientistas não voltassem para o Brasil. Também falavam da falta de proficiência em inglês dos estudantes e da falta de financiamento privado conforme o acordado, o que estaria “sobrecarregando o orçamento público”, como saiu na Folha de SP.

Depois, passaram a noticiar que o CsF era apenas uma estratégia para a reeleição. No dia 4 de março de 2013, o Valor Econômico publicou uma matéria com a seguinte

manchete: “Dilma quer educação como principal bandeira da campanha à reeleição”. A matéria tratava da repercussão da Medida Provisória nº 592, publicada em 3 de dezembro de 2012, que determinava que

o total das receitas de royalties e participações especiais dos contratos de concessão firmados após a sua publicação seja destinado à educação pública. A MP também estabelece que 50% do rendimento das aplicações do Fundo Social, que contará principalmente com verbas originadas de contratos de partilha de produção da commodity, sejam destinados a programas e projetos no setor (...)

O objetivo era financiar o compromisso do governo de dobrar em uma década os recursos para a educação. A matéria ressaltava, no entanto, que prefeitos e parlamentares eram contra a destinação de 100% dos royalties para esse fim. A Lei dos *Royalties* só foi aprovada no Congresso em junho, prevendo 75% dos recursos obtidos com a extração do petróleo do pré-sal e 50% do excedente em óleo fossem destinados à educação.

Em 22 de abril de 2013, o Estado de SP publicou matéria cuja manchete era “Aluno brasileiro na Espanha custa 33% mais para governo que para família”. O jornal alertava que estudantes que procuram curso de graduação por conta própria gastam cerca de R\$ 4,7 mil por ano para estudar no país europeu, enquanto que no CsF o intercâmbio custava R\$ 6,2 mil ao ano para os cofres públicos.

Em 13 de maio de 2013, o Estado de São Paulo publicou uma notícia com a seguinte manchete “Manobra maquia gastos com educação” que tratava das discussões acerca do PNE:

Após lutar contra a meta de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para educação, o governo federal optou por uma manobra contábil para maquiar a conta. O novo parecer do (...) [Senador] José Pimentel (PT-CE) altera a redação aprovada na Câmara dos Deputados, que previa 10% de investimento federal em educação pública. Agora, o texto cita "investimento público em educação". A mudança, com a supressão do adjetivo "pública", fará com que sejam incluídas na conta, por exemplo, a renúncia fiscal com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (...) e os investimentos do Ciência sem Fronteiras (...). O texto que saiu da Câmara estabelecia que se devia chegar a um patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e a 10% ao final do decênio. O parecer de Pimentel, porém, elimina a meta intermediária, livrando a presidente Dilma Rousseff de cobranças, caso seja reeleita. (...) o ministro da Fazenda, Guido Mantega, chegou a dizer que o PNE ia "quebrar" o Estado brasileiro. Depois, o governo mudou de estratégia e optou por aderir à campanha, ressaltando que é preciso garantir fonte de financiamento.

O jornal parecia entender que o governo deveria investir 10% do PIB em educação pública e mais os recursos pro CsF e pro PROUNI, sendo que a mesma matéria informa que, se em 2011 o investimento público em educação já considerasse como despesa o CsF e o FIES, o percentual subiria de 5,3% para 6,1%, ainda muito distante dos 10%. Como

o próprio jornal noticiou, a preocupação do governo com o percentual era garantir uma fonte de financiamento, e a tentativa parecia ser os royalties do petróleo.

Nota-se também uma grande preocupação, já no início de 2013, com uma possível reeleição de Dilma em outubro de 2014. Em junho de 2013, ocorrem manifestações muito noticiadas pela mídia que começaram com uma pauta municipal sobre o aumento da tarifa de ônibus e passaram a ser direcionadas ao Governo Federal e ao PT, reivindicando outras pautas como saúde, educação e fim da corrupção. Uma pesquisa realizada pelo Ibope em 20 de junho de 2013, em oito capitais brasileiras (São Paulo, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília e Salvador), sobre o perfil dos manifestantes, mostrou que 92% haviam concluído o ensino médio e 43% o ensino superior, e 49% tinham renda superior a dez salários mínimos. De junho para julho, a avaliação positiva do governo Dilma caiu de 57% para 37% (GUERRA *et al*, 2017). Segundo Jessé de Souza (2016), a direita apropriou-se das Jornadas de Junho e, a partir delas, com a conjugação de outros fatores propícios, construiu um caminho de tomada de poder

A partir de junho de 2013, em vez de informar que o governo pretendia investir R\$ 3,2 bi no programa, os jornais passam a noticiar que o custo seria de R\$ 5 bi entre investimentos públicos e privados, fazendo parecer mais oneroso.

De fato, havia uma preocupação com o orçamento do CsF porque, desde o início do primeiro governo Dilma, o empresariado vinha pressionando o governo para adotar medidas que reduzissem os custos das empresas nacionais e elevassem sua competitividade frente à concorrência internacional, alegando que o crescimento supostamente liderado pelo consumo era insustentável. Por isso, Carvalho (2018) explica que Dilma, dando fim ao ciclo de expansão dos investimentos público em infraestrutura, um dos principais motores da economia até então, passou a reduzir a taxa de juros, realizar desonerações tributárias, controlar as tarifas energéticas, oferecer crédito a juros mais baixos e desvalorizar o real.

Ao mesmo tempo que a estratégia de incentivos ao setor privado adotada via política fiscal, monetária e creditícia a partir de 2011 parecia convergir com o propósito do CsF, que era desenvolver a indústria por meio da formação de recursos humanos qualificados, a política monetária acabou impactando negativamente o programa. Como se vê na Figura 38, quando o CsF foi criado, em julho de 2011, o dólar era cotado a R\$ 1,55, tendo chegado a fechar, pontualmente, abaixo de R\$ 1,55 pela primeira vez desde 1999. Em dezembro de 2013, o dólar chegava a R\$ 2,38, um aumento de quase 54%. Em

2015, o dólar chegava a R\$ 4,14, quase o triplo do valor no início do programa, o que acabou onerando-o sobremaneira.

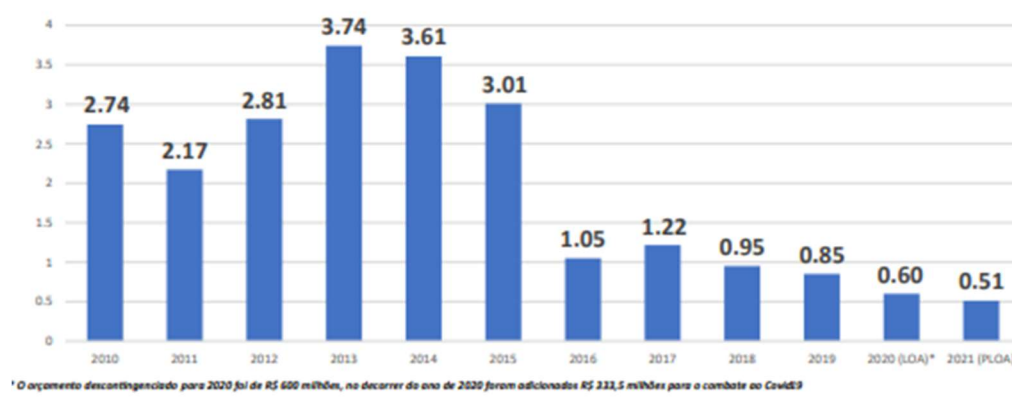
Figura 38 - Câmbio mensal R\$ por US\$ (1997-2018)



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central (2021).

Em 27 de novembro de 2013, o Estado de SP afirmou que o CsF estava “se tornando uma preocupação financeira para a comunidade científica nacional”, já que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2014 destinava R\$ 985 milhões do FNDCT, cerca de um terço do dinheiro total do fundo, além dos recursos já reservados do CNPq e da Capes. A preocupação era com a diminuição do recurso disponível para investimentos em pesquisa. No mês seguinte, o Estado de SP voltou a tratar do assunto, dizendo que Dilma havia destinado tal recurso ao CsF “com vistas na campanha eleitoral do próximo ano, quando tentará se reeleger”.

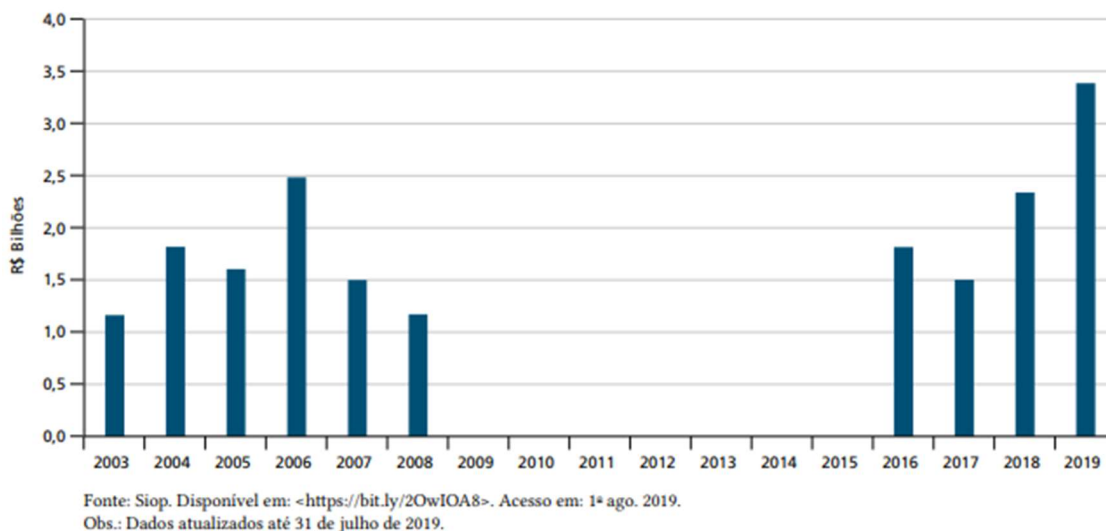
Alimentado por 14 fundos setoriais, o FNDCT é gerido pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que aplica os recursos em pesquisa e inovação em universidades e empresas. O recurso para o CsF não se tratava de um terço do dinheiro total do fundo, mas um terço do orçamento não reembolsável descontingenciado do fundo, como se vê na Figura 39.

Figura 39 – Orçamento FNDCT Não Reembolsável Descontingenciado (em bilhões de reais)

Fonte: SBPC *et al.*, 2020.

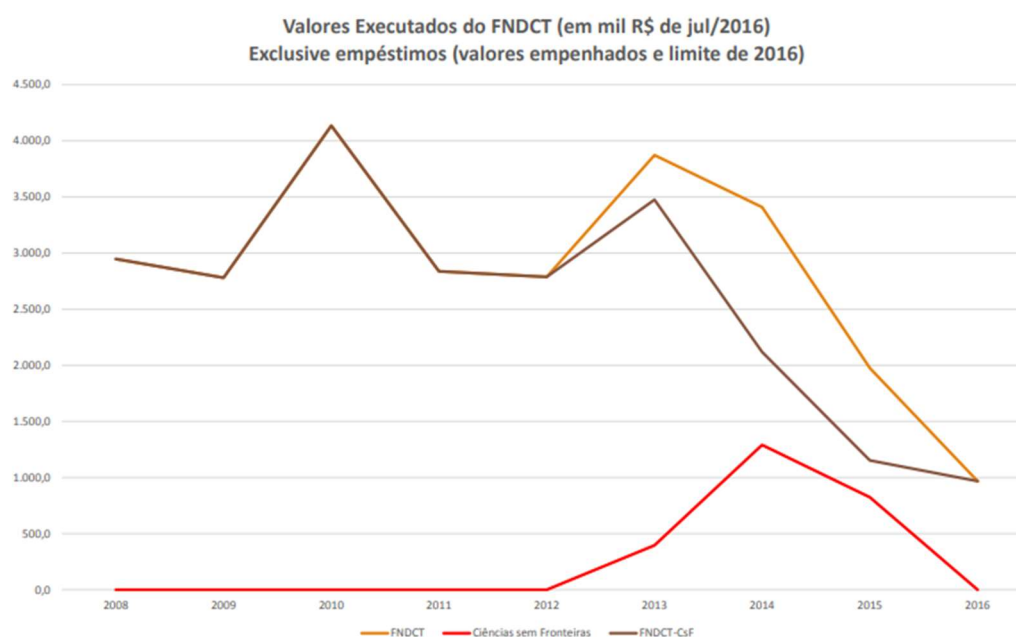
Na Figura 39, vemos que estava havendo uma alta no orçamento do fundo: se em 2011 havia R\$ 2,17 bi de orçamento não reembolsável descontingenciado, em 2013 cresceu para R\$ 3,74 bi, um aumento bem superior aos R\$ 985 mi que pretendiam destinar ao CsF. Segundo Piacentini (2016), desde a criação do fundo na década de 1960, ele se mostrava instável, oscilando bastante ano a ano e demonstrando queda. Só em 2011 conseguiu chegar novamente a um valor similar ao atingido em 1978.

Além disso, a estratégia do governo era aproveitar que, desde 2009, não estava sendo prevista reserva de contingência para o fundo nos projetos de lei orçamentária, que são valores orçamentários que não podem ser gastos. Os dados sobre tal reserva podem ser observados na Figura 40. Em 2016 esse quadro mudou, e, em 2019, 80% dos recursos do FNDCT previstos para o ano estavam em reserva de contingência. O Congresso passou, então, a discutir uma lei para proibir a limitação às despesas do fundo. Em 2020, esse percentual chegou a 87,7%, restando apenas R\$ 600 milhões liberados para custear a ciência no Brasil. Em 2021, o recurso disponível é de R\$ 510 milhões (SBPC, 2020).

Figura 40 – Reserva de contingência do FNDCT 2003-2019 (em R\$ bilhões de 2019)

Fonte: IPEA, 2019.

Então, desde 2013, foi utilizado recurso do FNDCT para o CsF: naquele ano foram R\$ 309 milhões dos R\$ 3 bilhões executados. Na Figura 41, vemos o impacto do CsF no Fundo.

Figura 41 – Valores executados do FNDCT (2008-2016)

Em 2014, o principal assunto sobre orçamento nos jornais foi a questão dos cortes públicos. De forma concomitante, a mídia começa a questionar que o CsF era oneroso demais, especialmente por conta do gasto extra com cursos de idiomas no exterior.

Em 29 de janeiro, a Folha publicou uma matéria intitulada “Equipe econômica cogita corte na educação”, que dizia:

O orçamento da pasta, que registrou crescimento expressivo das despesas nos últimos anos, entrou na mira da equipe econômica, que tenta recuperar a sua credibilidade fiscal e está sob ameaça de um rebaixamento na classificação de risco do país pelas agências internacionais. (...) Entre 2010 e 2013, os gastos subiram 68%. Para 2014, o crescimento previsto no orçamento é de cerca de 9%. Para se concretizar, a proposta de corte no setor precisará do aval de Dilma, que tem na pasta importantes vitrines para sua campanha à reeleição, como os programas Ciência sem Fronteiras (...) e o Pronatec

A matéria falava em corte, mas tratava-se de um corte no crescimento, porque a proposta era que o orçamento com a educação crescesse em 2014, mas apenas 9%.

Em fevereiro de 2014, Folha de SP, Estado de SP e Jornal do Brasil noticiaram a avaliação, feita na 10ª reunião do comitê executivo do CsF, que, além dos R\$ 3,2 bi inicialmente previsto, o governo teria que investir mais R\$ 863,6 mi no programa devido a cursos de idiomas adicionais, variação cambial, aumento do IOF e de taxas bancárias e reajustes contratuais”.

Em 19 de fevereiro, a Folha publicou:

Só que o governo se interessa menos pelos alunos do que pelo cumprimento da meta arbitrária dos 100 mil. Assim, decidiu despachar meninos para os países de destino a fim de estudar inglês, não ciência. Espera-se que eles adquiram fluência em língua estrangeira, em nível acadêmico, em poucos meses. Além de irrealista, a medida é um desperdício faraônico de dinheiro público.

Em 23 de fevereiro, o mesmo jornal voltou a questionar o tamanho do CsF, argumentando que as falhas do programa eram resultado do “gigantismo da proposta e no curto prazo para a implementação”. A matéria trazia o questionamento de um professor e ex-pró-reitor de graduação da Unicamp: "De onde saiu esse número de mais de 100 mil bolsas? (...) Era melhor ter feito um programa menor, com um processo seletivo mais rigoroso". A questão é que a proposta do CsF era justamente de universalização, de oferecer a bolsa para aqueles que não conseguiriam se o programa fosse mais enxuto.

Em 2014, os jornais continuaram criticando a utilização do FNDCT para custear o programa e o gasto com curso de inglês no exterior para os bolsistas que não tinham proficiência. Cabe destacar a quem é direcionada essa crítica. Borges (2015), ao analisar o perfil de 1.283 participantes do programa que fizeram intercâmbio nos Estados Unidos no período de 2012 a 2015, identificou que a habilidade em conversação foi a maior dificuldade encontrada pelos bolsistas, nomeadamente mulheres, negros, pessoas mais pobres e estudantes que estudaram em escolas públicas. Retirar essas pessoas das vagas resolveria duas críticas apontadas pelos jornais: número de bolsas alto demais e custo alto dos cursos de inglês.

Segundo pesquisa da British Council (2014), apenas 5,1% da população brasileira com mais de 16 anos diz ter algum conhecimento de inglês (9,9% da classe alta – renda familiar mensal maior que R\$ 5.329 – e 3,5% da classe média – renda familiar mensal entre R\$ 1.694 e R\$ 5.329). Entre os que tem algum conhecimento, 47% tem nível básico, 32% nível intermediário, 16% avançado ou fluente e 5% não sabem seu nível. Apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ter tornado o ensino de inglês obrigatório nas escolas, o ensino tanto na rede pública quanto particular mostra-se incapaz de fornecer aos alunos um nível suficiente de proficiência devido a falta de equipamento de ensino, salas de aula lotadas, pouca quantidade de tempo reservada para o ensino de inglês e dificuldade de encontrar professores adequadamente qualificados. Nessas condições, o ensino de inglês nas escolas é reduzido a leitura de textos curtos e ensino de regras básicas da gramática e de como passar em exames de múltipla escolha no vestibular. Por essas razões, 87% das pessoas entrevistadas pela British Council (2014) apontaram que estudar inglês em uma escola de línguas é a melhor opção.

Dessa forma, restringir o CsF às pessoas que possuem alta proficiência em inglês seria tornar o programa demasiado elitista. Por isso, desde 2011, os jornais já traziam falas da presidente Dilma sobre a intenção de oferecer bolsas de estudo de inglês no exterior para os selecionados no programa. Em 14 de dezembro de 2011, o Correio Braziliense noticiou: “A presidente destacou que as bolsas, acompanhadas de cursos de idiomas, servirão para garantir aos estudantes de classes mais baixas ‘as mesmas oportunidades’”.

Em maio de 2012, o Jornal de Londrina publicou:

Os processos seletivos para obtenção das bolsas do Ciência sem Fronteiras têm revelado que fluência em outros idiomas é uma habilidade rara entre universitários. (...) "Temos jovens excelentes que não puderam nem concorrer porque não eram fluentes em inglês", lamenta o professor Waldemiro Gremski, da PUCPR.

Por isso, um número enorme de estudantes passou a se candidatar para vagas em universidades portuguesas e espanholas, que não exigiam proficiência, o que acabou fazendo com que Portugal fosse excluído do programa. Sobre o assunto, disse o ministro Mercadante em matéria do Correio Braziliense em agosto de 2012: "A gente poderia aumentar as vagas de Portugal e Espanha ou enfrentar o problema da proficiência em inglês. Eu prefiro enfrentar".

Seguindo a narrativa, em junho de 2014, a presidente anunciou a segunda etapa do CsF, com mais 101 mil bolsas. Os jornais a partir de então passaram a questionar o

desempenho acadêmico dos bolsistas no exterior, especialmente aqueles que foram para o exterior com baixa proficiência, chegando a apelidar o programa de “turismo sem fronteiras”.

Além de a Capes, o MEC e as instituições estrangeiras terem frisado diversas vezes que a questão do baixo rendimento restringia-se a um percentual pequeno de bolsistas, cabe destacar que Bourdieu (2007) aponta para uma relação entre o desempenho escolar e a origem social: a bagagem cultural de cada indivíduo pode ser facilitadora ou não do sucesso escolar, de forma que as diferenças nos resultados também podem ser explicadas por uma maior ou menor aproximação entre a cultura escolar e a cultura familiar dos alunos.

Em dezembro de 2014, com a presidente Dilma já reeleita, foi publicada uma matéria, replicada em quatro jornais (Diário de Pernambuco, Estado de Minas, Correio Braziliense e O Imparcial MA), intitulada “Entidades reclamam que Ciência sem Fronteiras tira verba de pesquisas”, que dizia:

Recursos que deveriam ser destinados a pesquisas científicas estão sendo deslocados para pagar as contas do programa Ciência sem fronteiras (CsF), uma das principais vitrines eleitorais da presidente Dilma Rousseff. Só no orçamento deste ano, cerca de R\$ 1,5 bilhão de dois fundos do Ministério da Ciência e Tecnologia serviram para investir na iniciativa (...) Desde o ano passado, o Ciência sem fronteiras é mantido por três fontes de renda. Uma delas é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (...) O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (...) é responsável por repassar mais R\$ 566 milhões ao programa (...) "O programa é interessante, tem seu mérito. Mas ele está drenando a verba para a ciência", avalia a presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Helena Bonciani Nader. (...) Uma das pesquisas prestes a ser prejudicada é a do grupo de cientistas da Universidade de São Paulo (USP), que tenta desenvolver uma vacina contra a Aids, totalmente nacional, desde 2002 (...)

Como vimos na Figura 34, os orçamentos tanto da Capes quanto no CNPq quanto do FNDCT vinham crescendo desde 2011, tendo seu ápice em 2014 e 2015, o que possibilitava o investimento no CsF teoricamente sem precisar sacrificar outras iniciativas. Os jornais usam como argumento que uma vacina contra a Aids seria prejudicada por conta do programa, quando sabemos que as dificuldades em se produzir um produto vacinal contra o HIV possui muitos outros complicadores, como sua capacidade extrema de mutação.

A Região Norte que praticamente não havia se manifestado sobre o programa desde 2011, em 2015 passou a publicar notícias criticando o fato de o governo estar direcionando recursos da tributação da Zona Franca de Manaus para o CsF, por meio do CT-Amazônia, componente do FNDCT. Alegavam que o recurso deveria ser destinado a

pesquisa e desenvolvimento na Amazônia Ocidental. O governo negava a utilização desse recurso para o CsF.

Em março de 2015, o povo voltou às ruas para manifestar, dessa vez já se falando em *impeachment*, cuja possibilidade ganhou grande visibilidade nos principais jornais do Brasil (POZOBON; PRATES, 2017). O perfil dos manifestantes parecia ser bem claro: em pesquisa sobre os manifestantes na Avenida Paulista (SP) em março de 2016, o DataFolha identificou que 77% eram brancos e possuíam ensino superior, 37% ganhavam mais de dez salários mínimos por mês, 79% declararam ter votado em Aécio Neves (PSDB) nas eleições de 2014 e 60% consideravam FHC o melhor presidente da história do Brasil (DATA FOLHA, 2016). O perfil se assemelhava ao das manifestações de 2013.

Souza (2016, p.36) acrescenta que, a partir de 2015, começou a se construir “narrativas que responsabilizam quase que exclusivamente o Partido dos Trabalhadores (PT) por erros e posições equivocadas (economia, corrupção, políticas públicas, etc.)”.

Ainda em março de 2015, em reunião do Conselho Superior, foi anunciado que a meta de 100 mil bolsas fora atingida (o site Painel de Controle do CsF, no entanto, informa que foram implementadas apenas 92.880 bolsas até hoje) e a Diretoria de Relações Internacionais da Capes apresentou, pela primeira vez no âmbito do Conselho, o problema de endividamento do programa referente ao atraso no pagamento aos parceiros internacionais ainda de 2014: “A CAPES deve 100 milhões de dólares para os Estados Unidos e as universidades já estão retendo os históricos escolares dos alunos”. O CNPq sinalizou o mesmo problema:

o Presidente do CNPq, Hernan Chaimovich Guralnik, observou que, por enquanto, o CNPq está conseguindo pagar os bolsistas que estão no exterior, por dois ou três meses, mas se as dívidas não forem honradas, não terá condições de continuar pagando (Ata da 69ª Reunião Ordinária, 2015).

Em maio de 2015 foi bastante noticiada uma carta encaminhada a bolsistas do CsF pelo instituto norte-americano que intermediava o repasse de verbas do CsF nos Estados Unidos, o *Institute of International Education* (IIE), sobre os atrasos na transferência de recursos para os estudantes, pedindo que contornassem a situação utilizando do “jeitinho brasileiro”. No mesmo mês, o Estado de São Paulo publicou que “Educação deveria ter ficado fora do ajuste fiscal”, e, em maio, a Folha noticiou que “a dívida brasileira com as universidades americanas que aderiram ao programa chega à casa dos nove dígitos”.

Se em 2014 os jornais reclamavam que o CsF era muito oneroso, em 2015, mesmo o programa tendo um orçamento de R\$ 3,5 bilhões (mais do que inicialmente o governo estimava gastar de 2011 a 2014), os jornais passaram a reclamar que o orçamento do

programa estava sofrendo cortes em relação ao prometido na campanha eleitoral e chegou-se a dizer que a presidente tinha feito falsas promessas de campanha para se eleger. Em junho, o Estado de SP afirmava que a redução no número de vagas em programas como o CsF e o PRONATEC era “uma amostra da forma desastrosa e incompetente como o ensino vem sendo administrado na Pátria Educadora”. Em setembro de 2015, publicou o Correio Braziliense:

A promessa divulgada em prosa e verso era de oferecer 100 mil bolsas até 2018. A prática, porém, mostrou cifras modestas. Em 2014, atender 42.209 estudantes no exterior exigiu o montante de R\$ 3,42 bilhões. A previsão para 2015 é de R\$ 3,3 bilhões. Assim, em vez de avançar, o CSF regride. A internacionalização da universidade - essencial no mundo globalizado, em que impera a sociedade do conhecimento - fica irremediavelmente comprometida.

Significa que, para o jornal, a redução de 3,5% do orçamento de 2015 em relação a 2014 comprometia “irremediavelmente” a internacionalização da universidade, um claro exagero.

Nos quatro primeiros anos de programa, o CsF consumiu R\$ 6,4 bilhões dos cofres públicos, o dobro do inicialmente previsto, devido principalmente à alta do dólar, que, em 2015, chegou a R\$ 4,00. O gasto foi noticiado pelo Estado de SP como “um desperdício bilionário de recursos escassos” devido à “forma desastrosa com que foi implementado e com resultados pífios que produziu”. Além disso, em 30 de agosto de 2015, Estado de SP, Jornal do Tocantins e Jornal do Commercio de Pernambuco noticiaram:

A partir de 2014, com a mudança nas regras de distribuição de royalties do petróleo, os recursos do pré-sal que alimentavam o Fundo Setorial do Petróleo (CT-Petro) passaram a fluir para o Fundo Social, que não é parte do FNDCT e não é dedicado à ciência. Com isso, o valor arrecadado pelo CT-Petro despencou de R\$ 1,4 bilhão em 2013 para R\$ 140 milhões em 2014 - e não deve chegar a R\$ 30 milhões neste ano.

A arrecadação total do FNDCT, conseqüentemente, caiu de R\$ 4,5 bilhões em 2013 para R\$ 3,2 bilhões em 2014; e mais de R\$ 1 bilhão desse valor foi reservado para o Ciência sem Fronteiras - algo que deve repetir-se neste ano. O quadro é agravado pela alta do dólar e pela recessão, que reduz a arrecadação de impostos e impacta o orçamento das fundações de amparo à pesquisa dos Estados.

Em setembro de 2015, representantes do governo anunciaram, no Comitê para os Direitos das Crianças da Organização das Nações Unidas, que estavam suspensas, por tempo indeterminado, a abertura de novas vagas para o programa, ato bastante noticiado. Na ocasião, o Estado de São Paulo informou que representantes do MEC haviam afirmado nesse comitê que o governo iria “priorizar o ensino básico nesse período de verbas escassas”.

No entanto, apesar das dificuldades, o governo demonstrava desejo de continuar com o programa, afirmando inicialmente que haveria uma redução no número de vagas e depois que manteria as bolsas concedidas, mas suspenderia novos editais até o segundo semestre de 2016, quando as contas estariam controladas e o investimento em educação voltaria a subir, como se observa na fala de um assessor do MEC ao Estado de SP: "O programa não foi cancelado. Ele apenas não abriu neste momento novas vagas. Isso vai acontecer tão logo a situação financeira melhore". Em outubro de 2015, o CS sugeriu que, para uma melhor aplicação dos recursos, se fazia necessária a avaliação do PIBID e do CsF e uma discussão sobre orçamento com participação das universidades.

Também em outubro, o jornal O Globo publicou a matéria intitulada "Aécio critica cortes em sete programas sociais do governo". Entre os sete programas, estava o CsF. A reportagem noticiou que o presidente nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), senador Aécio Neves, que perdera as eleições de 2014 para Dilma no 2º turno, havia postado nas suas redes sociais que Dilma não havia tido "coragem para vir a público assumir a responsabilidade de seu governo pela conta que a sociedade está tendo que pagar". Ele reforçava o argumento de que o CsF era um programa eleitoreiro, dizendo: "Lamentavelmente, o que ocorre no Brasil, hoje, prova o uso meramente eleitoral de programas sociais que poderiam auxiliar as famílias brasileiras". Além disso, o senador compara o Brasil com a Venezuela, afirma que Lula é corresponsável pela crise e acusa o PT de corrupção:

- Essa é sempre a **ameaça** dos regimes **totalitários e populistas**. Quando esses regimes se enfraquecem, e em nossa região temos vários exemplos, particularmente o da **Venezuela**, começam com esse **discurso divisionista** do "nós contra eles" e "**elites contra pobres**", buscando **gerar mais conflitos para se agarrar ao poder**. E são os **supostos beneficiários** desses regimes, **os mais pobres, que pagam mais caro** pela incompetência da gestão econômica: desemprego, inflação, desabastecimento. São coisas que vemos em alto grau na **Venezuela**, mas que também começam a ocorrer no Brasil - disse Aécio.

- **Lula** é corresponsável [pelo que está ocorrendo no Brasil] porque foi quem, em 2010, utilizou todo seu poder para eleger Dilma, que não estava preparada para ser presidente. **Corrompeu o Estado** para que o PT se mantivesse no poder, mas o dinheiro que controlaram era tanto que sobrou para o **enriquecimento ilícito de muitos** (grifo nosso)

Interessante analisar, em primeiro lugar, o fato de o senador ter trazido a figura do ex-presidente Lula à tona. Consagrado na década de 1980 como "herói da classe trabalhadora brasileira e como uma das figuras políticas basilares na luta pela redemocratização do País durante as manifestações que ficaram conhecidas como Diretas Já", Lula, quando eleito em 2002, tornou-se o presidente com maior votação nominal

registada em eleições diretas no Brasil (PASSOS; PIRES, 2019). Devido ao escândalo de corrupção associado ao PT que ficou conhecido como “mensalão” e que ganhou os noticiários em 2004, uma das estratégias da campanha de Lula à reeleição em 2006 foi o afastamento de sua imagem do partido, o que intensificou seu personalismo político e contribuiu para o surgimento do lulismo (RICCI, 2010). Assim, Lula foi reeleito em 2006 com 58 milhões de votos, cerca de 6 milhões a mais do que em 2002, estabelecendo novo recorde eleitoral. Deixou a presidência em 2010 com 80% de aprovação de seu governo e 87% de aprovação pessoal e lançou a candidata Dilma Rousseff, vitoriosa nas eleições de 2010 (PASSOS; PIRES, 2019).

Nas primeiras manifestações contra o governo Dilma, em 2013, Recuero (2014) identificou que diversos veículos jornalísticos publicaram no Twitter, principalmente nos perfis oficiais da Folha de SP, do portal de Notícias UOL e do portal de Notícias R7, notícias que associavam o nome de Lula aos protestos. Examinando as *hashtags* postadas no *Twitter* entre 15 e 17 de junho de 2013 relacionadas às manifestações, Malini *et al* (2014), identificaram que #lulaéocancerdobrasil (Lula é o câncer do Brasil) foi uma das principais.

Apesar da repercussão negativa relacionada ao PT e a Lula em 2014 decorrente da Operação Lava Jato, que investigou esquema de corrupção relacionado à Petrobras, Dilma foi reeleita naquele ano em um disputado 2º turno. Em 2015, quando novas manifestações contra o governo foram deflagradas, elas apresentavam forte apelo antilulista, incluindo a expressão “Lula nunca mais” e a utilização de um boneco inflável gigante que retratava Lula como presidiário (SCARTEZINI, 2016).

Outro ponto relevante no discurso do Aécio foi a questão da Venezuela, associada à “ameaça comunista”. As comparações entre Brasil e Venezuela tornaram-se cada vez mais frequentes nas últimas décadas, especialmente durante as eleições por meio das quais Bolsonaro chegou à Presidência da República. Sendo um dos poucos países ainda esquerdista na América do Sul após a virada à direita que ocorreu a partir de 2015 na Argentina, Peru, Chile, Colômbia e Paraguai, a Venezuela passou a ser associado ao PT por uma corrente neoliberal brasileira criando o temor de que, caso continuasse com um governo esquerdista, o Brasil poderia sofrer a mesma crise econômica e política que o país vizinho enfrenta desde 2013 (CHAGAS; MODESTO; MAGALHÃES, 2019).

Após o afastamento da presidente Dilma, já com o vice-presidente Michel Temer à frente do Executivo Federal, em junho de 2016, foi apresentada pelo governo a Proposta de Emenda à Constituição – PEC do teto dos gastos públicos, que visava a limitar o

crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos. A proposta era que o valor da despesa primária paga no ano tivesse como limite o valor pago no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou seja, havendo apenas a correção da inflação. Segundo o ministro Henrique Meirelles, o objetivo era buscar superávits primários. O ano de 2016 foi o terceiro seguido de déficit primário. Em 2014, o déficit foi de 17,24 bilhões de reais, em 2015, de 114,98 bilhões e, em 2016, 154 bilhões. Ainda segundo o ministro, desde 1991, as despesas do governo vinham crescendo a taxas superiores à média do PIB.

No entanto, a PEC, que foi aprovada pela Câmara e pelo Senado em dois turnos e promulgada em 15 de dezembro de 2016, ia diretamente contra o PNE, que previa um aumento de investimento em educação pela União nos 10 anos seguintes, de forma a chegar a 10% do PIB, uma vez que se considerava que o percentual atualmente aplicado era insuficiente. Além disso, na prática, a Emenda Constitucional - EC 95 acaba com a obrigatoriedade prevista na Constituição de a União aplicar 18% de sua receita líquida de impostos (total de impostos arrecadados menos as transferências constitucionais) em educação, pois, caso a arrecadação aumente, o investimento em educação não aumentará proporcionalmente.

5.3.3. Conflito 2 e seus desdobramentos: Financiamento Privado

A resistência da iniciativa privada em pagar as 25 mil bolsas acordadas foi o primeiro complicador que apareceu nas notícias analisadas, ainda em 2011.

Destaca-se que, em julho de 2011, foi mencionado em reunião do CS que, para estimular o investimento privado, a Presidente Dilma pretendia oferecer incentivo fiscal e discutia algumas possibilidades, como a entrada dos brancos privados no FIES e no PROUNI. Além disso, segundo Carvalho (2015), há evidências empíricas de que investimentos públicos têm grande potencial de induzir investimentos privados.

Em agosto de 2011, é lançado o PBM, do qual um dos objetivos era elevar o dispêndio empresarial em P&D de 0,59% do PIB em 2010 para 0,90% até 2014. Para isso, recomendava forte articulação entre o governo e o setor privado (BRASIL, 2011).

Em janeiro de 2012, o governo lançou a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti) 2012–2015. Nela, entre os desafios a serem enfrentados, listou-se a necessidade de diminuir a distância que separa o perfil da produção industrial brasileira do das economias que lideram o mercado internacional, distância essa causada pela baixa participação dos setores intensivos em tecnologia diferenciada no mercado

brasileiro. Um dos motivos para isso ocorrer é que “o Brasil faz menos investimento em ciência, tecnologia e inovação que os competidores internacionais, com pouca participação do setor privado, maiores responsáveis pela introdução de novos produtos nas indústrias” (BRASIL, 2012). Assim, a principal meta da Encti 2012-2015 era elevar os recursos destinados à CT&I de 1,16% para 1,8% do PIB até 2014, somando empresas e governo.

Teixeira (2012) destacou a importância de haver maior contrapartida do setor empresarial nos investimentos em P&D, pois, se fosse mantido o percentual de crescimento do investimento privado em inovação dos últimos anos (15%), não seria possível cumprir as metas do PBM e da Encti. Era preciso crescer 22% ao ano até 2014.

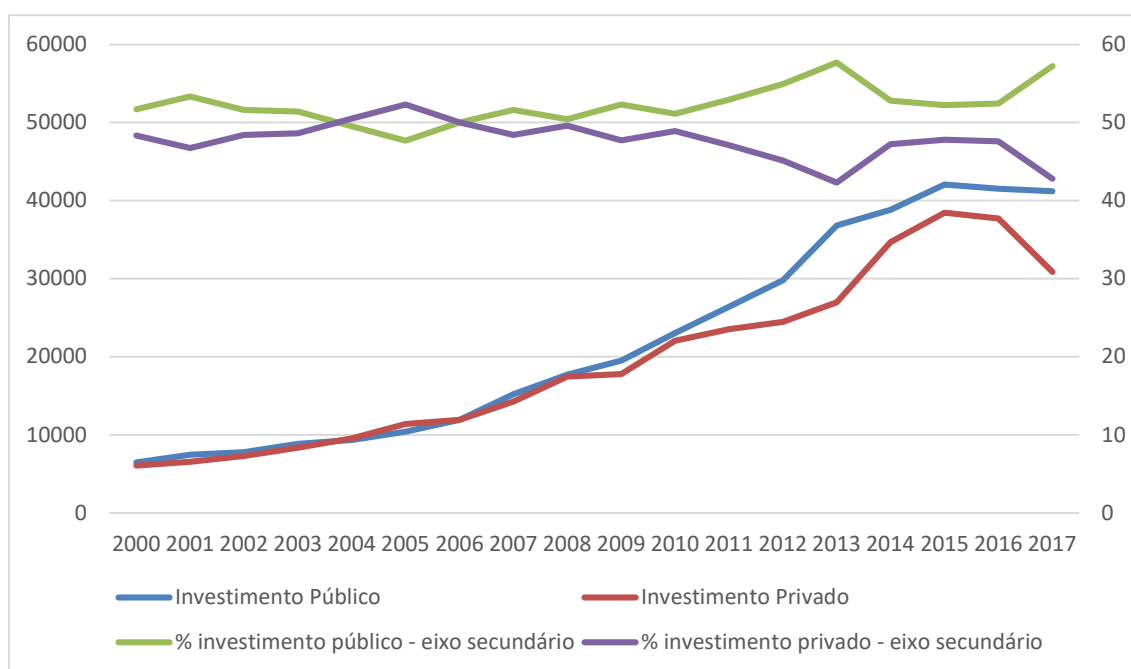
Sobre o assunto, o ministro Mercadante, em sua tese de doutorado, defendida em 2010, a respeito das bases do novo desenvolvimentismo no Brasil a partir do governo Lula, afirmou que:

No campo específico da ciência e tecnologia, torna-se necessário, além de manter e incrementar os investimentos estatais em pesquisa e na formação de recursos humanos, desenvolver uma nova política de estímulo específico à inovação produtiva, um modelo “neoschumpeteriano” que conduza as empresas nacionais a investir muito mais em pesquisa aplicada e que articule, de forma mais consistente, o saber gerado nas universidades e nos institutos de pesquisa com os interesses e as necessidades tecnológicas das firmas brasileiras. (OLIVA, 2010, p. 47)

Em 2012, havia grande preocupação com o percentual de investimento em P&D no Brasil em relação ao PIB, bem inferior a nações com grande salto de desenvolvimento industrial. De 2000 a 2012, o Brasil oscilou entre 0,96% (2004) e 1,16% (2010) do PIB em investimento em P&D, público e privado. Com o CsF a porcentagem aumentou, chegando a 1,34% em 2015, mas continuou muito aquém da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que fica em torno de 2,3% do PIB. A Coreia do Sul chega a investir 3,6% do seu PIB.

A grande diferença entre o Brasil e esses países está no percentual de investimento privado no setor, como se vê na Figura 42. Enquanto nos países da OCDE empresas investem 1,3% do PIB, na Coreia 2,6% e na China 1,2%, no Brasil a iniciativa privada investe 0,60%. Em 2007, o setor privado foi responsável por 75% dos investimentos em P&D na Coreia do Sul, 74% na China, 71% nos Estados Unidos e na Alemanha e 45% no Brasil. Em 2008 esse percentual chegou a 75% na China e 69% na Índia (TEIXEIRA, 2012).

Figura 43 - Dispêndio nacional em P&D (valores correntes em milhões de reais)



Fonte: Elaboração própria com dados de MCTIC (2020).

Para Teixeira (2012), para que o percentual de investimento privado aumentasse no Brasil, era preciso que o governo oferecesse duas condições: um cenário de indicadores econômicos estáveis e satisfatórios e uma política industrial que estimule a indústria a assumir os riscos de gastar com desenvolvimento de produtos inovadores, já que nesse custo há um grande risco com o qual apenas o empresário arca, diferente de outros países como Estados Unidos e Canadá em que o governo é solidário. Outra questão é que os investimentos em P&D em geral são de longo prazo e de retorno incerto e, por isso, um ambiente econômico instável torna as empresas mais avessas ao risco.

Ao encontro dessa ideia do risco, em julho de 2011 o Correio Braziliense, ao noticiar que a presidente Dilma cobrou dos empresários a participação no CsF durante reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), disse:

O setor produtivo reclama que, até o momento, o formato do programa mantém **um viés mais acadêmico do que produtivo**. O grande **temor** de alguns empresários é que se faça um investimento significativo em um bolsista e, ao término do mestrado ou do doutorado, o estudante resolva permanecer no exterior, sem transformar o conhecimento em potencial de desenvolvimento para o país (grifo nosso)

Um dos argumentos utilizados pelo governo para convencer a iniciativa privada a investir no programa era o fraco desempenho acadêmico das engenharias no Brasil: enquanto nos países desenvolvidos a taxa nacional de formação de engenheiros gira em torno de 20%, no Brasil esse percentual era de 5% à época.

Em seguida, em 13 de novembro de 2011, o Valor Econômico noticiou:

Após meses de negociações, **o governo federal conseguiu mobilizar o empresariado** para impulsionar o programa Ciência Sem Fronteiras. Autoridades do Executivo esperam que hoje, em cerimônia a ser realizada no Palácio do Planalto, representantes de empresas dos mais diversos setores anunciem ajuda financeira de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão para bancar 26 mil bolsistas brasileiros no exterior até o fim de 2014.

No mesmo dia, o Estado de SP publicou que as 26 mil bolsas seriam financiadas “pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Confederação Nacional da Indústria, Petrobrás e Eletrobrás, entre outras”. No dia seguinte, o Valor informou que, além dessas 26 mil bolsas já fechadas com o setor privado, o governo ainda mantinha “negociações com pelo menos outras seis empresas e entidades da iniciativa privada para impulsionar o programa Ciência Sem Fronteiras”, incluindo a sueca Saab e a americana Boeing. Em setembro de 2012, a Folha noticiou que a americana Boeing, a sueca Saab e a francesa Dassault aderiram ao programa visando a ganhar pontos na negociação dos caças para a Força Aérea Brasileira (FAB).

Embora o cenário parecesse promissor, em abril de 2012 o Valor Econômico informava que o governo já havia cumprido 20% da sua meta de bolsas enquanto o setor privado não tinha oferecido ainda nenhuma:

Mário Sérgio Vasconcelos, diretor da Febraban, explica que a operação é mais complicada para os bancos. "O foco maior é na área de exatas e engenharias, não no setor bancário. Nossas opções de concessão de bolsas são menores do que as da indústria, de uma empresa como a Petrobras", diz Vasconcelos, lembrando que o termo de compromisso da Febraban com o governo foi firmado em dezembro de 2011.

Apesar das apostas do governo no setor privado por meio de concessões, desonerações e subsídios que visavam a recuperar o lucro das empresas, o investimento privado de modo geral sofreu uma desaceleração no período: com crescimento de 17,9% em 2010, caiu para 6,8%, em 2011, e 0,8%, em 2012. Segundo Carvalho (2018), isso aconteceu basicamente por três motivos: 1) a demanda já não era crescente, e, com os estoques aumentando, não havia razões para expandir a capacidade produtiva; 2) grande parte das empresas estavam com muitas dívidas contraídas no ciclo de investimentos anterior e, em um momento em que buscavam reduzir seu grau de endividamento, as concessões do governo não eram suficientes para estimular o investimento; e 3) havendo grande incerteza sobre a rentabilidade dos investimentos em capital produtivo, as empresas preferiam investir em títulos públicos por serem ativos de baixo risco em um momento de juros altos.

Em entrevista ao *New York Times*, em abril de 2017, Dilma afirmou que um de maiores erros do seu governo foi apostar nas desonerações tributárias, porque ela

acreditava que isso faria com que as empresas aumentassem seus investimentos e gerassem empregos, quando, na verdade, apenas aproveitaram para aumentar seus lucros (NEW YORK TIMES, 2017). Entre os investimentos esperados por Dilma, estava o financiamento das 26 mil bolsas do CsF.

De toda sorte, ao longo do ano de 2012, diversos jornais noticiavam os diversos acordos de cooperação que o governo vinha firmando com a iniciativa privada. Em 20 de novembro de 2012, Pioneiro e Zero Hora, ambos jornais da região sul do país, publicaram:

O programa, que já viabilizou a presença de 18 mil jovens no Exterior, é a **prova de que o país tem excelentes projetos no setor público, em colaboração com a iniciativa privada** (...) se trata de bem mais do que uma premiação a alunos de exceção, escolhidos por seus desempenhos em cursos superiores e pelas notas obtidas no ENEM. É um prêmio ao próprio país, pelo amplo alcance de seus resultados. (...) Ressalte-se que o Ciência sem Fronteiras (...) copia práticas de outros países, entre os quais a China e a Coreia do Sul (...) Iniciativas como essas somente se viabilizam com o suporte financeiro do setor público se forem consideradas, como devem, políticas permanentes de Estado e não só de quem eventualmente estiver ocupando o governo.

Para tentar diminuir os riscos do setor privado, o governo passou a adotar ações para incentivar que os bolsistas, ao retornarem ao país, desenvolvessem pesquisa em empresas com sede no Brasil. Assim, em 26 de dezembro de 2012, o Estado de SP publicou a matéria intitulada “Governo fará ponte entre pesquisador do Ciência Sem Fronteiras e empresas” que dizia:

A primeira leva de estudantes "intermediados" pelo governo federal voltará no início do ano que vem ao País e já tem emprego garantido. Dez alunos de Engenharia que foram para os Estados Unidos concluir doutorado em 2012 serão contratados pela General Electric (GE) no Brasil. (...) "Não existe país que tenha se desenvolvido sem uma classe forte de engenheiros, e isso nós não temos aqui no Brasil. Precisamos direcionar esses estudantes para as empresas no País", disse ao Estado o Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (...) Para João Saboia, professor de economia da UFRJ e especialista em mercado de trabalho, (...) o grande desafio do governo será direcionar um contingente tão grande de estudantes para o mercado.

Em 19 de janeiro de 2013, o Estado de SP noticiou que “O programa tem sido elogiado pela iniciativa privada, que há muito tempo reivindica mão de obra qualificada” e acrescentou que “O governo acertou ao lançar um programa que reduz a distância entre as universidades brasileiras e as estrangeiras mais conceituadas nas áreas de conhecimento estratégicas para o desenvolvimento do País”, mas indicava que “pressões corporativas” poderiam “comprometer o sucesso” do programa.

Em abril de 2013, o governo lançou o Portal Estágios e Empregos, com objetivo de conectar bolsistas e ex-bolsistas do CsF com vagas de trabalho no setor privado, e, em primeiro de maio de 2013, o enunciado “Brasil, pátria educadora” é colocado pela primeira vez no governo Dilma durante pronunciamento oficial do Dia do Trabalhador,

com alusão à responsabilidade da educação a ser compartilhado pelos três setores (governo, iniciativa privada e sociedade civil) em prol do mercado de trabalho (ROCHA; VITORIANO-GONÇALVES; BARBOSA, 2018).

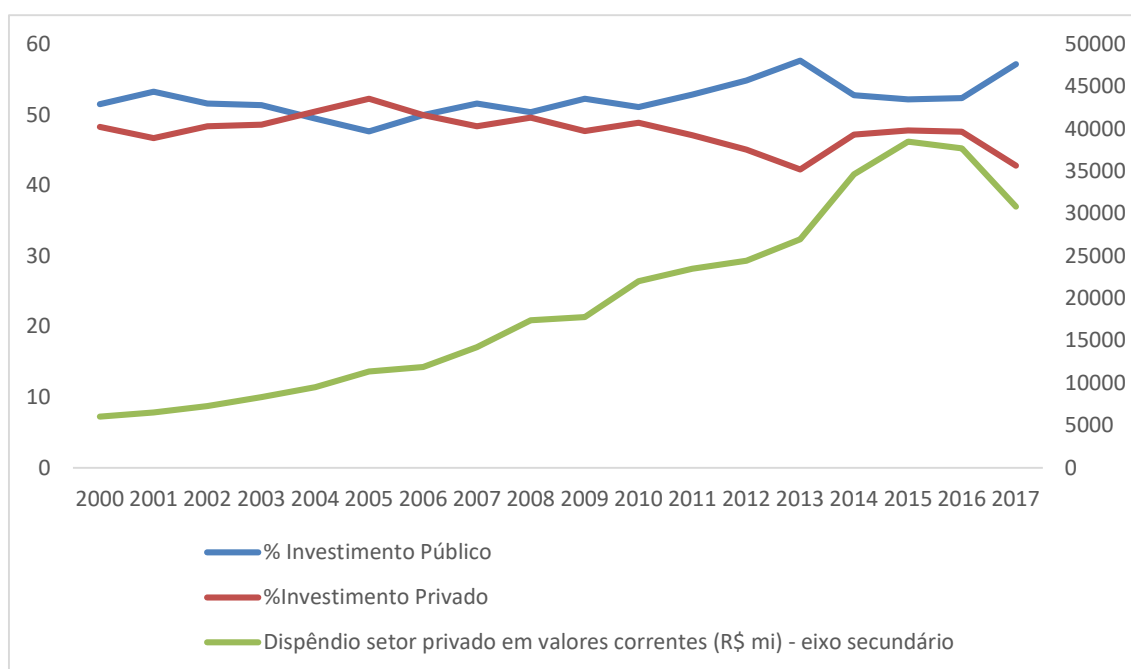
Somente a pressão de todos vai fazer **os governos, as empresas, as igrejas, os sindicatos, em suma, toda a sociedade** trabalharem ainda mais pela educação. Somente assim poderemos gritar, em uma só voz, uma nova marca de fé e amor para nosso país. Poderemos gritar, do fundo do nosso coração: Brasil, pátria educadora! Viva o Brasil! Viva a trabalhadora! Viva o trabalhador brasileiro! Obrigada e boa noite (ROUSSEFF, 2013) (grifo nosso)

Em outubro de 2013, é anunciado que o programa passará a oferecer bolsas de mestrado profissional, visando a estimular a participação das empresas. Em 8 de outubro, o Valor publicou:

Mesmo na posição de maiores vítimas e, ao mesmo tempo, críticas ferozes do problema da escassez de mão de obra qualificada no país, grandes empresas, como Petrobras, Vale e Eletrobras, e entidades empresariais - Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) - não conseguem avançar no apoio a estudantes e pesquisadores (...) do programa Ciência sem Fronteiras. De dezembro de 2011 (...) até setembro deste ano, (...) o governo respondeu por 49.952 dessas bolsas. O setor privado, por 3.600. (...) O governo cumpriu mais de 65% de seu objetivo. A performance do setor privado não chega a 14%. (...) Temos um acordo com empresas e entidades empresariais, é muito importante que elas cumpram o compromisso da contrapartida das bolsas privadas para que não seja uma sobrecarga para o Estado brasileiro, disse Mercadante (...) Sandoval Carneiro Jr., gerente-geral de parcerias e recursos da Vale, disse ao Valor que a alta do dólar associada ao valor das anuidades das universidades estrangeiras repercute na baixa execução da mineradora no Ciência sem Fronteiras.

2013 foi um ano de tensionamento com os industriais, que se uniram aos rentistas em uma frente única burguesa em oposição ao desenvolvimentismo (SINGER, 2015). Na Figura 44, vemos a sobrecarga do governo brasileiro em 2013, a que se referia o ministro Mercadante.

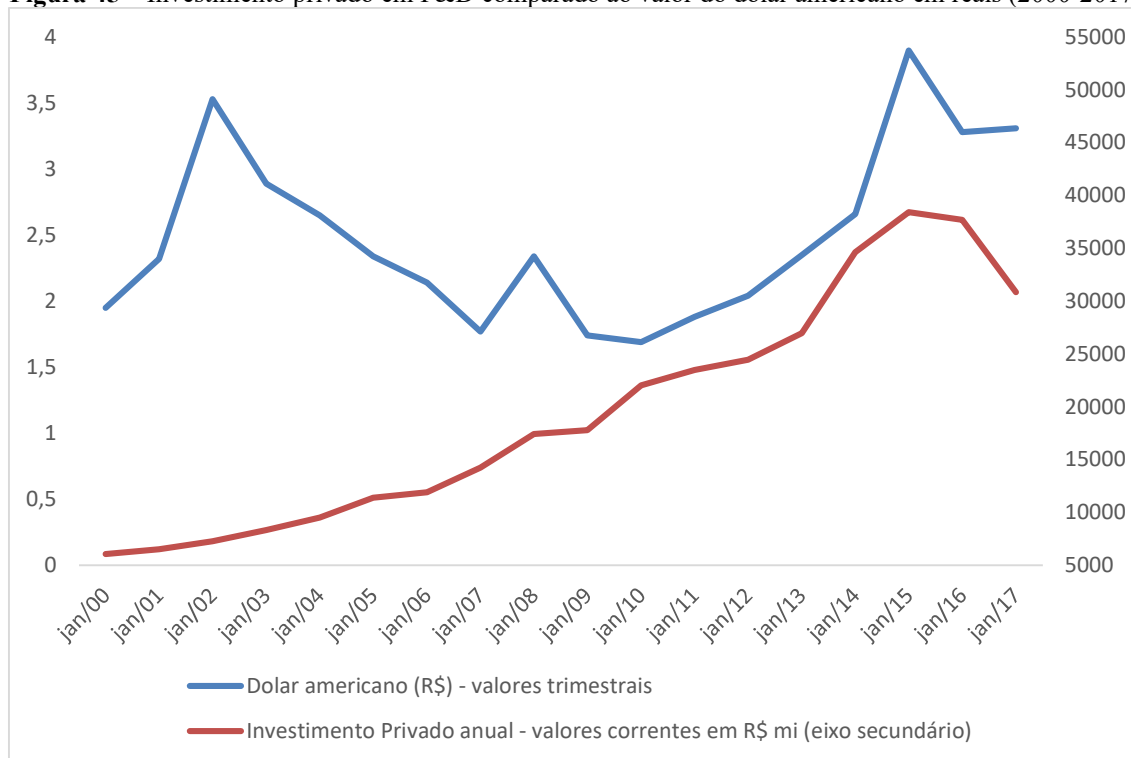
Figura 44 – Percentual dos investimentos público e privado, em valores correntes, em relação ao dispêndio nacional total em P&D (2000-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em MCTIC (2020).

Em 2014, Bresser-Pereira (2014) escreveu que o desenvolvimento econômico depende do investimento, que depende da competitividade do país, que depende da taxa de câmbio. Quando a competitividade real aumenta, o país pode apreciar sua moeda sem prejuízo de competitividade, mas quando diminui, é preciso depreciar a taxa de câmbio para manter a competitividade. Segundo ele, o Brasil estava na segunda situação. No entanto, a macroeconomia desenvolvimentista teria uma tendência de sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, que não acompanha o nível do equilíbrio industrial. Quando a taxa de câmbio está em equilíbrio com o equilíbrio competitivo ou industrial, a expectativa de lucro das empresas aumenta e elas investem, mas quando a taxa está apreciada, elas diminuem o investimento. Segundo ele, em 2014 o dólar custava R\$ 2,25, quando deveria custar R\$ 3,10. Em estudo de Nassif, Feijo e Araujo (2011) de 1999 a 2010, a moeda brasileira esteve sobrevalorizada durante a praticamente todo o período, chegando a estar sobrevalorizada em 80% em relação ao equilíbrio industrial em abril de 2011.

De fato, com a desvalorização do real em 2014 e 2015, houve um crescimento no investimento privado em P&D, que, de 2013 a 2015, aumentou 42,6% em valores correntes, como se vê na Figura 45.

Figura 45 – Investimento privado em P&D comparado ao valor do dólar americano em reais (2000-2017)

Fonte: Elaboração própria com dados de MCTIC (2020) e Banco Central (2021).

No entanto, as curvaturas tão diferentes do gráfico mostram que a explicação não parece se restringir a apenas um fator. Ademais, em 2014 e 2015 os jornais continuaram noticiando a baixa adesão da iniciativa privada ao CsF, citando inclusive o risco de não se cumprir a meta de 101 mil bolsas porque as empresas não estavam cumprindo o acordado.

Para Singer (2015), houve, por parte do empresariado, uma união antidesenvolvimentista que resultou em uma “greve de investimentos”¹⁹, um boicote do empresariado industrial insatisfeito com as políticas de pleno emprego e de redução dos juros (a financeirização do capitalismo levou a uma mistura entre capital da indústria e das finanças, somando-se aos altos juros do país que levam a todo o empresariado aventurar-se em atividades puramente rentistas). Os industriais se recusavam a investir para impedir que o Estado continuasse atuando em prol do pleno emprego, que aumentava os custos da mão-de-obra e aumentava o poder relativo da classe trabalhadora e dos sindicatos. Sem apoio da frente produtivista, o governo Dilma, que teve início com forte desenvolvimentismo, passou à defensiva a partir de abril de 2013, tendo sua completa

¹⁹ Expressão do sociólogo Wolfgang Streek.

rendição no final de 2014, com a nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Economia.

Em junho de 2014, matéria do Jornal O Globo informou que a CNI e a Abdib não haviam cumprido a promessa de colaborar com um total de 11 mil bolsas. Para compensar, o governo foi atrás de estatais e outras empresas privadas. Assim, foram firmados novos acordos com a Petrobras, a *British Gas* Brasil e a Petrogal. Ainda tentavam obter novos acordos, mas a presidenta anunciou que, se fosse preciso, o governo bancaria o restante das bolsas para cumprir a meta.

A mudança de posicionamento do setor privado, que se comprometeu a pagar parte das bolsas e depois não cumpriu, parece ter acontecido não apenas no CsF, mas em outros setores, como mostra Singer (2018):

Por que fracassou a tentativa encetada por Dilma de garantir crescimento sustentável com reindustrialização, aumento do emprego e da renda? Hipótese: a presidente apostou em uma coalizão entre industriais e trabalhadores para sustentar uma virada desenvolvimentista. No meio do caminho, a coalizão se desfez, pois os industriais mudaram de posição, deixando afundar a arquitetura que deveria levar o país para fora da arrebentação gerada em 2011 pela recidiva da crise mundial. No lugar da coligação entre capital industrial e trabalho surgiu uma renovada frente única burguesa em torno de plataforma neoliberal, em particular o corte de gastos públicos e as reformas trabalhista e previdenciária.

No caso do CsF, havia outro complicador: a concepção do governo, de oferecer mão de obra melhor qualificada, mandando para o exterior estudantes de graduação de todas as classes sociais, parecia não corresponder aos anseios do empresariado industrial, embora sempre tivessem reclamado da falta de engenheiros. Em novembro de 2013, o Estado de SP havia publicado:

O diretor da CNI ainda avaliou que o Brasil tem um problema em sua matriz educacional. "Há uma lógica bacharelesca", afirmou. "Temos de dar formação de qualidade com a tecnologia que a indústria tem e nos locais onde a indústria está. É preciso superar a ideia tola de que educação profissional não forma para a cidadania." Segundo Lucchesi, a CNI está discutindo com o Ministério da Educação a criação de um programa como o Ciência sem Fronteiras do qual as empresas industriais possam participar.

Em 17 fevereiro de 2014, O Globo voltou a tratar do tema, informando que a CNI “discorda do formato do programa e reivindica o direito de financiar outro tipo de bolsa, com viés profissionalizante, beneficiando pesquisadores sem vínculo universitário”. Dois dias depois, o Estado de SP publicou:

Evidentemente, essas entidades têm plena condição de bancar as 26 mil bolsas pedidas pelo governo. Na realidade, o problema não é financeiro. (...) A iniciativa privada quer definir ela própria os critérios das bolsas que financiará. Entre outras reivindicações, ela deseja financiar pesquisadores que estejam vinculados não a uma universidade, como quer o governo, mas a cursos tecnológicos (...)

No dia seguinte, disse o Valor Econômico que “O governo britânico entende que os programas acadêmicos no Reino Unido atendem às necessidades das empresas brasileiras que assinaram compromisso de financiar bolsistas no programa” e trouxe uma passagem de um representante do governo inglês que disse “O setor privado não enxergou na estrutura do programa um processo para colher frutos. Esperamos que, com a nossa proposta de trabalho, as empresas possam participar mais”.

Em 7 de março de 2014, a Folha de SP afirmou que

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), duas das principais entidades industriais do país, (...) ainda não contribuíram com o envio de estudantes para o exterior por não concordar com o atual modelo. A CNI argumenta que as bolsas deveriam ter caráter profissionalizante

Em 25 de setembro de 2014, disse o Jornal do Comércio:

Até 2013, 43% das bolsas tinham sido concedidas basicamente com recursos públicos, a iniciativa privada recuou por discordar da forma. (...) O programa tem R\$ 3,2 bilhões, e a educação básica teve, em 2013, apenas R\$ 4,5 bilhões. A pirâmide mais uma vez está invertida, em vez de investimentos na Educação Básica, se investe na Educação Superior de forma discriminatória, mal planejada e executada, que pouco retorno dará ao País. Este é mais um triste exemplo do dinheiro mal aplicado na educação. Enquanto não afastarmos a política partidária da educação, vamos ver cada vez mais nossa educação afundando e o País sem perspectivas reais de crescimento.

Essa discussão acabou culminando na conclusão da reunião extraordinária do Conselho Superior da Capes, em fevereiro de 2016, de que “a formação de pessoal para educação básica é prioridade, porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”.

5.3.4. Situação Final e Moral da História

Em 15 de outubro de 2015, o procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e os advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal ofereceram uma denúncia contra Dilma por crime de responsabilidade, o que ensejou pedido de *impeachment* aceito pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, no dia 2 de dezembro de 2015.

Em fevereiro de 2016, em reunião extraordinária, o CS informou que o programa estava suspenso e sendo avaliado para que novos rumos fossem traçados “dentro daquilo que de fato contribua para a internacionalização da ciência brasileira”.

A conclusão do CS da Capes na reunião de fevereiro de 2016, quando foi informado que o programa estava suspenso e sendo reavaliado e que “a formação de pessoal para educação básica é prioridade, porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”, parece reforçar a divisão da educação de que

falou Saviani (2007): uma para os proprietários (classe dominante) e outra para os não-proprietários (dominados). Além de reforçar a ideia de educação como instrumento para produzir e reproduzir a dominação de uma classe sobre a outra, preparando alguns para perpetuarem a detenção do poder e outros para venderem sua força de trabalho (BOURDIEU; PASSERON, 2011).

Singer (2018) aponta que um traço da sociedade brasileira, após séculos de colonização, é que os pobres podem sair da pobreza individualmente, mas não como classe. O lulismo veio na tentativa de acabar com a pobreza, o que foi acelerado por Dilma e acabou produzindo um indesejável efeito colateral: confronto com a classe dominante. Além disso, em 2014, o subproletariado passava para proletariado, pressionando as condições de reprodução do capitalismo e diminuindo a reserva de mão de obra, especialmente a menos qualificada, cuja superpopulação excedente rebaixava o valor de trabalho e fazia o setor funcionar.

No entanto, não foi essa a tese levantada pelos jornais em 2015 e 2016. Em 5 de janeiro de 2015, o Estado de SP publicou “Das 101 mil bolsas previstas, o governo conseguiu que a iniciativa privada financiasse 26 mil. Mas, como o programa passou a ser orientado com viés político e eleitoral, em vez de seguir critérios técnicos e pedagógicos, as empresas recuaram”. Uma semana depois, o Estado de SP voltou a afirmar que a não aderência do setor privado ao programa se devia a forma como o programa foi orientado: “O ensino técnico só pode dar certo se contar com a participação do setor empresarial, mas, como se viu no Ciência sem Fronteiras, a iniciativa privada, apesar de convidada a pagar parte da conta, foi tratada com enviesamento ideológico”.

Em matéria de 24 de maio de 2015, do mesmo jornal, escrita por Suely Caldas e intitulada “O Estado e seu poder absoluto”, nota-se uma tentativa de definir o governo Dilma como socialista, comparando-o com a União Soviética ou União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS):

O erro central de Dilma, fonte em que se alimentaram todos os outros erros de seu primeiro mandato, foi a **visão ideológica de poder absoluto do Estado, que ela traz dos anos 60/70**, de um tempo em que a juventude latino-americana **acreditou e lutou por ideais socialistas**. O esfacelamento da URSS e a queda do Muro de Berlim simbolizaram o fim do mito. Foi esse poder do Estado que, em 2013, levou Dilma a baixar na marra o preço da conta de luz, erro que desorganizou e descapitalizou as empresas de energia elétrica, elevou a tarifa a níveis inimagináveis (...) e fez a Eletrobrás perder a classificação de grau de investimento. Na educação, o poder em suas mãos fez Dilma conceber **programas financeiramente insustentáveis**, como o crédito universitário pelo Fies e o Ciência sem Fronteiras. Sem definição de critérios de acesso e com o governo bancando **mensalidades e intercâmbios caros** aqui e no exterior, **qualquer estudante - rico ou pobre, dedicado ou relapso** - usufruía dos dois programas. Os candidatos se multiplicaram, o custo não coube mais

no orçamento do MEC e, agora, os programas correm o risco de acabar. (...) Usar o poder financeiro do Estado como bússola para governar leva a decisões discricionárias, arbitrárias, autoritárias e erradas, sobretudo no caso de um país gigante como o Brasil, cheio de diversidades, contrastes e desigualdades, onde o privilégio é bem-visto e bem-vindo. Daí para a **corrupção** é um pulo rápido. Aconteceu nos países da URSS (com a abertura política, pipocaram casos de corrupção, desmandos e privilégios em quantidade impressionante). Também no Brasil de gestão petista o fenômeno tem se alastrado. (grifo nosso)

Na matéria de maio, destacamos a crítica de Suely Caldas de que o governo bancava mensalidades e intercâmbios caros a qualquer estudante “rico ou pobre, dedicado ou relapso”. Se analisarmos a frase, vemos que a autora utilizou de um recurso linguístico chamado paralelismo, que consiste na repetição de estruturas morfossintáticas numa sentença, induzindo à compreensão de que há relações de equivalência entre pontos de uma sequência de palavras (ADAM, 2008). Da forma como a frase foi escrita, faz-se uma associação: rico equivale a dedicado; pobre equivale a relapso. Caso a autora entendesse que as bolsas não deveriam ser concedidas a ricos nem a relapsos, poderia ter escrito: “rico ou pobre, relapso ou dedicado” ou “pobre ou rico, dedicado ou relapso” de forma a estabelecer um paralelismo semântico “merecedores ou não merecedores”. Mas a opção foi pela estrutura “rico ou pobre, dedicado ou relapso”.

Nessa época, os mais pobres estavam acessando mais o nível superior, o que parece ter incomodado as elites, especialmente o empresariado, pelo aumento dos salários que advêm da qualificação. Singer e Loureiro (2016) apontam que, de 2001 a 2011, o número de ingressantes no ensino superior aumentou de 1 milhão para 2,3 milhões por ano. O aumento do acesso ao nível superior se deu principalmente na rede privada, mas também na pública. Isso foi possível graças a programas como o ProUni e o FIES e também pelo aumento dos empregos formais e dos salários.

Ademais, nas matérias de janeiro de 2015, não foi explicado qual seria o viés ideológico dado ao programa, mas uma hipótese seria o viés desenvolvimentista (ou socialista, como definiu Suely Caldas), que já irritava os rentistas e industriais desde o início do governo Dilma.

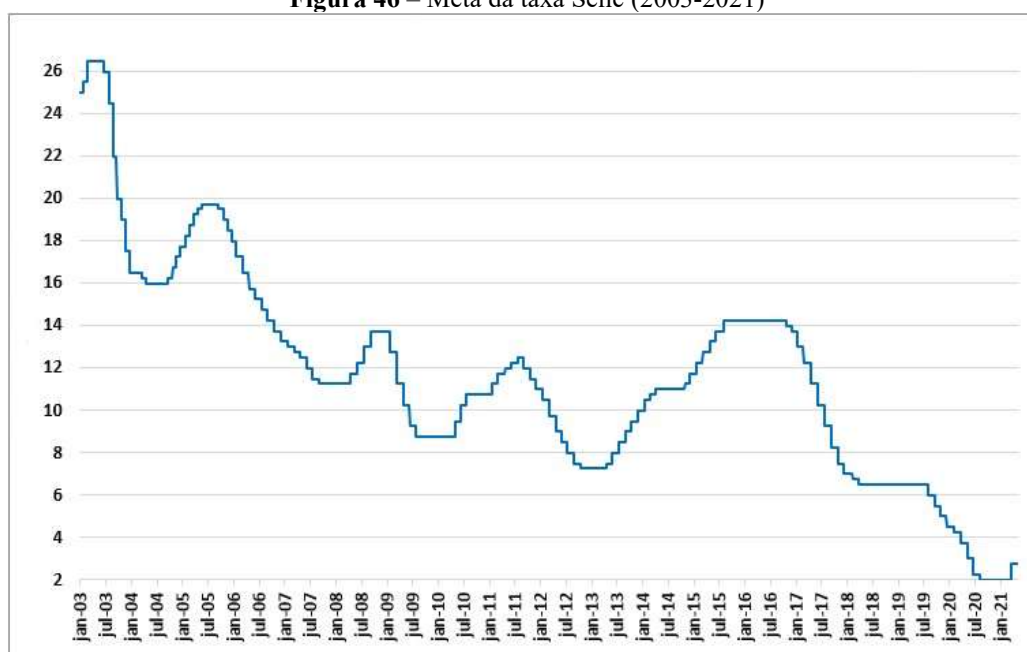
Singer (2015) conta que o pontapé inicial da guerra desenvolvimentista, centrada na “batalha do *spread*²⁰”, deu-se no segundo semestre de 2011, tendo um dos pontos altos o discurso presidencial em comemoração ao dia do trabalhador de 2012, quando Dilma atacou frontalmente os bancos ao dizer “É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do

²⁰ *Spread* é a diferença entre o que o banco paga a um investidor para obter os recursos (taxa de captação) e o que ele cobra para emprestar esses mesmos recursos a terceiros (taxa de empréstimo).

mundo”. Ao final, ela concluiu que era preciso “cobrar com firmeza de quem quer que seja que cumpra o seu dever”, segundo Singer (2015), o dever de reduzir os juros para garantir que a economia crescesse. Em outras palavras, a presidenta pressionava os bancos a reduzirem seus lucros. O discurso ocorria em clima triunfante já que, em abril de 2012, a Febraban havia anunciado que preparava a diminuição dos *spreads*. “O diagnóstico dos bancos é que, se não fizerem nada para reduzir as taxas, vão perder clientes para instituições públicas, sobretudo no atendimento a empresas”, disse à Folha de São Paulo.

O avanço progressista, no entanto, foi freado em abril de 2013, quando o Banco Central voltou a aumentar a Selic, como se vê na Figura 46, o que, segundo Singer (2015) “na prática, devolveu ao mercado financeiro controle sobre parte fundamental da política econômica”.

Figura 46 – Meta da taxa Selic (2003-2021)



Fonte: Elaboração própria com dados de Banco Central (2021).

A partir daí e nos dois anos seguintes, “o cerco a favor de reversão neoliberal completa ganha cada vez maior adesão na burguesia, na classe média tradicional, em setores da nova classe trabalhadora e até entre personalidades influentes sobre Dilma”, até que, em novembro de 2014, Dilma cede e anuncia que será ministro da Fazenda Joaquim Levy, conhecido ortodoxo apelidado de “mãos de tesoura” (SINGER, 2015).

Sua passagem pelo Ministério, no entanto, durou apenas onze meses, após uma sequência de derrotas em sua tentativa de promover o ajuste fiscal. O então ministro

passou a sofrer críticas do governo, de parlamentares do PT, do ex-presidente Lula (que desde outubro de 2014 vinha afirmando que governo precisava abandonar o ajuste fiscal) e também do empresariado, insatisfeito com a elevação da carga tributária e com a proposta de retorno da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.

No primeiro semestre de 2016, as notícias sobre orçamento relacionado ao CsF, de diferentes jornais, tinham um clima de pesar, anunciando o fracasso da Pátria Educadora. Já no dia 2 de janeiro de 2016, a Gazeta do Povo publicou “O lema Brasil, Pátria Educadora não resistiu aos cortes no orçamento. Redução em programas federais e greves nas universidades marcaram o ano”. Em maio de 2016, o Globo publicou que o lema do governo “Brasil, Pátria Educadora”, anunciado por Dilma no discurso de posse em janeiro de 2015, “não pegou”, segundo o jornal, por dois motivos: a crise econômica “que levou à contenção de programas-chave como o Pronatec, e a crise política, que incluiu a mudança de ministros da Educação - três em menos de um ano”.

Ao contrário, o Estado de SP mostrava-se otimista com o que estava por vir, publicando em 22 de janeiro uma entrevista com o ministro Celso Pansera em que ele antevia bons ventos para 2016 já que o CsF deixaria de consumir os recursos do FNDCT:

O cenário para 2016, segundo Pansera, é favorável, apesar da crise econômica. Motivos: O programa Ciência sem Fronteiras não será mais financiado com recursos do Fundo Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (FNDCT), e o ministério planeja investir fortemente na captação de recursos no exterior.

Já o ministro Mercadante, em entrevista publicado no Jornal do Brasil no dia 7 de abril, dizia:

A educação não pode parar em tempos de crise, disse o ministro da Educação, Aloizio Mercadante (...) Essa não é uma crise qualquer, nem política nem econômica, mas a própria solução da crise exige mais educação, disse o ministro (...) Estamos tendo contingenciamento do orçamento. Sempre disse isso, preguei no deserto, mas apesar de a gente ter avançado muito na vinculação dos royalties [do petróleo] para a educação, que foi uma grande conquista, a queda do preço do petróleo de US\$ 120 para US\$ 30 comprometeu muito a receita que nós esperávamos. E a recessão e a queda da receita está prejudicando o nosso orçamento. O Congresso Nacional tem que se debruçar sobre todo o desenvolvimento do Brasil. Nós não podemos continuar vivendo só de pauta bomba, interdição das políticas públicas e ficar só nessa agenda de questionamento do resultado da eleição e da democracia brasileira. Essa agenda é golpista.

A fala do ministro mostrava o desentendimento entre o governo e o Parlamento, que já processava o *impeachment* na Câmara dos Deputados. Em 13 de abril de 2016, oito jornais publicaram notícia falando sobre novo corte orçamentário no MEC e no MCTI. Em maio, a presidente Dilma é afastada do cargo e assume seu vice, Michel Temer. Em julho de 2016, a Folha de Boa Vista trazia a fala da senadora Ângela Portela: “Nenhuma

área da administração se encontra sob ameaça tão grande do governo de Michel Temer (PMDB) quanto a educação pública”.

O golpe final ao CsF parece ter tido início em 14 de junho de 2016, quando a Folha de SP publicou uma matéria intitulada “Ciência sem critérios”, que dizia:

Como tanta coisa no governo Dilma Rousseff (PT), o investimento no programa Ciência sem Fronteiras revelou-se uma ideia não de todo má posta em prática de modo canhestro - se não irresponsável. (...) Gastar R\$ 3,5 bilhões anuais (valor orçado para 2015) com poucos milhares de estudantes no exterior, a maioria de graduação e sem perspectiva de absorver conhecimentos e técnicas úteis para o país, equivale a uma **boa definição de desperdício com o dinheiro do contribuinte**. Nada de novo, porém. Gastar sem discernimento foi o que mais se fez no governo Dilma - com o BNDES, com o Fies, com as desonerações, com o Pronatec -, e agora temos todos de pagar a conta com um dos maiores retrocessos econômicos que o país já viveu. (grifo nosso)

Em 7 de julho de 2016, cinco jornais noticiaram que o novo ministro da Educação, Mendonça Filho, afirmou que “os programas da pasta não passam por ‘avaliação efetiva’ e que é preciso mudar esse quadro para otimizar a aplicação dos recursos e ampliar a eficiência das ações”. Em 26 de julho, os jornais anunciaram que o CsF teria novo foco: o ensino de línguas para estudantes de ensino médio da rede pública. No dia 29 de julho, a Folha publicou matéria intitulada “Ciência com correções”, que dizia:

Vai na direção certa, assim, a decisão do MEC de não dar novas bolsas de estudo no exterior, no âmbito do programa Ciência sem Fronteiras, a alunos de graduação. Não há dúvida de que privilegiar os graduandos (...) constituiu um dos principais desvios da esbanjadora iniciativa. (...) Tais alunos carecem, no mais das vezes, de maturidade intelectual ou profissional para absorver conhecimentos e técnicas úteis ao país. (...) Tantos problemas decorrem sem dúvida do viés populista da empreitada, voltada a cumprir metas numéricas vistosas, não a fortalecer de fato o ensino e a pesquisa nacionais. Um exemplo de desperdício, de resto, seguido por outras iniciativas petistas, como o Fies.

Na mesma linha, o Estado de SP publicou em 1º de agosto que o CsF “foi implementado de forma tão inepta que não restou ao governo do presidente em exercício Michel Temer outra saída a não ser reformulá-lo integralmente”. A defesa ao programa em geral veio do Nordeste. Como exemplo, a matéria do jornal baiano A Tarde dizia:

É até compreensível que o governo se preocupe em reduzir gastos, uma forma sensata de tentar equilibrar as contas públicas. (...) mas é fundamental que as medidas sejam analisadas com muito critério (...) O Ciência sem Fronteiras tem significado muito para milhares de estudantes brasileiros, especialmente **aqueles cujas famílias não podem bancar um intercâmbio** no exterior. E sabe-se bem que a experiência em instituições de outros países pode fazer muita diferença para a vida profissional de qualquer pessoa. (...) o programa assume **importância estratégica** essencial e qualquer alteração que nele se implemente pode influenciar decisivamente no **desenvolvimento nacional**. (grifo nosso)

Em 27 de outubro de 2016, cinco jornais publicaram entrevista do novo presidente da Capes, Abílio Neves, nomeado em junho, na qual afirmou “o programa Ciência sem Fronteiras, no modelo que tinha sido desenhado para ele, não existe mais, acabou”.

Segundo ele, a Capes iria ouvir os parceiros internacionais e as universidades para desenhar um novo modelo, a ser anunciado em 2017. No entanto, até 2021, esse modelo ainda não foi proposto, e nem a ideia de ensinar línguas aos estudantes de ensino médio foi posta em prática.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CsF foi instituído em 2011 como um grande desafio. Além de implementar 101 mil bolsas de mobilidade acadêmica internacional em quatro anos, tinha o intuito de dar oportunidade a acadêmicos de todo o Brasil, especialmente os com baixa renda, de frequentar universidades no exterior. No entanto, o programa já pressupunha uma exclusão ao limitar as bolsas aos cursos de engenharias e demais tecnologias, os quais, segundo Ristoff (2014) apresentam perfil de estudante majoritariamente branco, do sexo masculino e de classes mais abastadas.

Tal situação de exclusão parece ter sido agravada pela exigência de proficiência em língua estrangeira e pela imposição de nota mínima de 600 no Enem. A questão da proficiência refletiu a negligência histórica das políticas com relação à qualidade do inglês ofertado nas escolas básicas (LUNA; SEHNEM, 2013) e pôs em evidência um cruel quadro de exclusão social conectado às desigualdades estruturais no país e à fragilidade do ensino de língua estrangeira (BORGES; GARCIA-FILICE, 2016). Quanto ao Enem, Silva (2019), em um estudo sobre o ENEM 2014, mostrou que no grupo dos que tiram nota superior a 600 há têm predominância de estudantes do sexo masculino, além de refletir desigualdades sociais e regionais. Além disso, segundo Barros (2014), há uma tendência de autoexclusão dos estudantes de rede pública no Enem devido principalmente à baixa autoestima.

Embora o programa pareça ter chegado ao fim por questões orçamentárias, como sugeriu o ministro Mendonça Filho em pronunciamento em que comparou de forma desproporcional o custo de um bolsista de graduação no exterior com o custo da merenda escolar, dizendo que “só em 2015, o Ministério destinou R\$ 3,7 bilhões para manter o Programa Ciência Sem Fronteiras - o mesmo valor investido na merenda escolar de 39 milhões de alunos da Educação Básica no país”, há indícios de que haja outras questões envolvidas.

O que se observa é que o governo aproveitou um bom momento econômico vivido entre 2004 e 2010, quando, segundo Carvalho (2018), se conseguiu ter altas taxas de crescimento do PIB ao mesmo tempo em que havia aumento sustentado dos salários,

melhorias das contas públicas e externas e crescimento do consumo e do investimento para investir em infraestrutura física e social, incluído aí o CsF.

Amartya Sen (1999) explica que se um país tem uma economia de mercado bem-sucedida, isso levará à expansão da renda do Estado e das pessoas – não necessariamente de todas as pessoas, já que nem sempre há uma boa distribuição. Mas isso não é tudo. É preciso também observar o que as pessoas podem adquirir com essa renda. Não adianta ter renda se se mora em uma região onde não há escolas e hospitais, por exemplo. Então é importante aumentar a renda do Estado, mas também é importante ter um Estado responsável que direcione esse recurso para garantir a disponibilidade de serviços sociais essenciais.

Nesse sentido, Dilma elegeu como a principal prioridade garantir acesso à educação:

Ao bradarmos “Brasil, pátria educadora” estamos dizendo que a educação será a prioridade das prioridades, mas, também, que devemos buscar, em todas as ações do governo, um sentido formador, uma prática cidadã, um compromisso de ética e um sentimento republicano. Só a educação liberta um povo e lhe abre as portas de um futuro próspero. (ROUSSEFF, 2015).

A política de mobilidade acadêmica internacional estava inserida nesse contexto. No entanto, esbarrou em algumas questões sensíveis. Um possível descontentamento com o CsF pode ter vindo da concessão de bolsas para alunos de baixa renda. Segundo Carvalho (2018), uma consequência do modelo de crescimento com distribuição de renda é o seu caráter inflacionário. Os protestos de 2013 e as manifestações a favor do *impeachment* de Dilma vinham, em parte, do descontentamento da classe média com o encarecimento de serviços causado por ganhos salariais de categorias de trabalhadores que, em geral, são de classes mais baixas (CARVALHO, 2018). Tornar pessoas de baixa renda melhor qualificadas diminui o número de trabalhadores mal qualificados e essa escassez faz aumentar seus salários. Isso pode ter desagradado o setor industrial, que desistiu de financiar o programa quando ele já estava em funcionamento.

Além disso, após a crise da política neodesenvolvimentista, provocada fundamentalmente pela ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo após embates do governo com o capital bancário nacional e o capital produtivo nacional (BOITO JR, 2016), resultou a partir de 2013 em críticas reiteradas ao governo pela mídia.

Está na literatura que houve uma organização de atores institucionais e não-institucionais a favor do *impeachment*, entre os quais os jornais, que buscaram mostrar falência ou ineficácia do governo em parte pela avaliação das políticas públicas por ele

implementadas (GUAZINA; PRIOR; ARAÚJO, 2018; PRUDENCIO; RIZZOTTO; SAMPAIO, 2018; MARQUES; MONT'ALVERNE; MITOZO, 2019).

Com relação ao CsF especificamente, os jornais atacavam o governo tanto dizendo que o programa era desperdício de dinheiro quanto dizendo que fazer cortes no programa era uma perda para a sociedade. Dessa forma, nota-se que a discussão é coerente com a cobertura dos jornais acerca do período.

No fim das contas, a política instaurada por meio do CsF, como parte de uma política predominantemente neodesenvolvimentista que se desgastou após embates do governo com frações da classe dominante brasileira ao tentar romper com o domínio dos setores financeiros (PACCOLA; ALVES, 2018), não cabia mais no modelo neoliberal que ascendeu após a queda da presidente Dilma e que reduziu o fomento científico de modo geral. Dessa forma, a política foi descontinuada, sem previsão de retorno enquanto perdurar o que Casara (2017) chamou de “Estado Pós-Democrático”, que seria a forma atual de se governar, economicamente neoliberal, em que o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, como a educação, vistos como um obstáculo à mercantilização.

Agradecimentos

Agradecemos a Natália Morato, servidora da Capes, por ter disponibilizado de forma organizada o *clipping* diário da Fundação.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CsF foi um programa de mobilidade acadêmica internacional de grande importância e de grandes proporções, mas que também apresentou fragilidades e falhas. Foi instituído em 2011 com o grande desafio de implementar 101 mil bolsas em quatro anos, com foco na graduação-sanduíche, que abarcaria 75% das concessões. A expectativa inicial era que o programa custaria cerca de R\$ 3 bilhões aos cofres públicos.

Tal investimento foi fruto de um bom momento econômico vivido no país entre 2004 e 2010, que possibilitou a idealização de um programa desse porte em um governo que se intitulou “Brasil, pátria educadora” por considerar a educação “a prioridade das prioridades”. O contexto econômico favorável aliado ao consenso sobre a importância atribuída à internacionalização do ensino superior – mais especificamente à mobilidade estudantil – para o desenvolvimento das universidades e do país possibilitaram sua criação. E assim, emergiu a primeira política pública em larga escala de mobilidade estudantil internacional na graduação do Brasil, visando desenvolver a indústria.

No entanto, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, as bolsas para a graduação foram suspensas, interrompendo a política para esse nível de ensino. Apesar das falhas que o programa apresentou em sua implementação, algo esperado para os primeiros anos de um programa tão inovador e robusto, o CsF chegou ao fim sem que se pensasse em formas de se aprimorar, redimensionar ou reformular a política, como se espera dos ciclos de políticas públicas. Além disso, sem um decreto ou pronunciamento formal que tenha extinguido todo o programa ainda que na prática ele tenha se esvaziado completamente, mostrou a suspensão da política de uma forma muito lacônica para um programa com a dimensão, a repercussão, a publicização e o investimento que teve e que apresentava sinais de que viria para ficar, com o anúncio do CsF II e a proposição de um projeto de lei para institucionalizá-lo de forma permanente.

A alegação de que o programa era ruim, mal planejado, mal implementado ou muito oneroso parece ter servido de argumento para suspender toda a política pública de internacionalização da graduação, ainda que os problemas que se pretendessem resolver persistissem. Trata-se de um típico caso em que se “jogou o bebê fora junto com a água do banho”, como se diz no jargão inglês²¹.

²¹ Referência à expressão idiomática inglesa “*Don’t throw the baby out with the bath water*” ou, em

Para entender esse movimento, foram realizados cinco estudos. No primeiro (p. 30-39), verificou-se que, apesar de ter sido concebido como um programa intersetorial, os diversos setores envolvidos não estavam devidamente alinhados quanto às expectativas para uma boa implementação e execução do CsF, que ficou sem uma ancoragem mais forte. Como consequência, um forte envolvimento da Casa Civil em uma administração do tipo *bottom up* foi orquestrada com a execução da Capes e do CNPq com autonomia na operacionalização, mas pouca articulação com os demais atores, havendo uma desconexão com setores voltados ao desenvolvimento industrial e econômico e com as universidades brasileiras, mas forte envolvimento da Casa Civil.

Sobre o assunto, Manor (1999) explica que muitas vezes há uma centralização exagerada no processo de planejamento nos países em desenvolvimento, faltando articulação entre as agências responsáveis ou mesmo havendo conflitos entre os órgãos. Najam (1995) explica, ainda, que, na verdade, os países em desenvolvimento têm maiores dificuldades técnicas, financeiras e culturais no processo de planejamento e implementação de políticas públicas. Primeiro porque nesses países o sistema político, Estado e sociedade civil não estão bem articulados e nem funcionando de maneira apropriada. Depois porque a falta de recursos limita a sua capacidade de dar continuidade a políticas públicas de maneira que tenham resultados efetivos. E por último, faltam recursos humanos capacitados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar bem as políticas públicas.

Percebida a maior concentração do desenvolvimento do programa na Capes e no CNPq, o foco do trabalho voltou-se para a política educacional. Foram realizados, então, quatro outros estudos, utilizando-se diferentes fontes de dados e métodos de análise para entender como se deu esse movimento. E os quatro trabalhos evidenciaram uma forte guinada no programa que acompanhou as mudanças políticas ocorridas no país, tendo passado de necessário para de relevância questionável por parte dos setores do governo, do setor industrial e da mídia.

Analisando as atas dos conselhos da Capes (p. 57-84), vimos a conclusão do Conselho Superior de que era preciso buscar algo “que de fato contribua para a internacionalização da ciência brasileira” e que, para desenvolver o país e a indústria, se

tradução livre, “Não jogue fora o bebê junto com a água do banho”, também usada em francês “*jeter le bébé avec l'eau du bain*”, que, em tradução livre, corresponde a “jogar fora o bebê com a água do banho”. Apesar de mais popular entre ingleses e franceses, a expressão, na verdade, parece ter origem alemã, tendo aparecido na literatura por volta do século XVI na forma “*Das Kind mit dem Bad ausschütten*”.

deveria ter como prioridade não programas de mobilidade estudantil na graduação, mas sim a educação básica “porque são as pessoas com esse nível de ensino as responsáveis pela produção nas fábricas”, afastando-se da perspectiva de uma educação para a emancipação da classe trabalhadora e do país e reforçando o que Tiburi (2021) chamou de “complexo de vira-lata” ao expandir o termo cunhado por Nelson Rodrigues para tratar da derrota da seleção brasileira de futebol para o Uruguai na final da Copa do Mundo de 1950 no Maracanã.

Tiburi (2021, p. 159-160) trata do complexo de vira-lata como um problema narcísico dos brasileiros, “uma alegoria da colonização”, uma “inferioridade autopromovida perante o mundo”. No caso do CsF, esse complexo mostra-se quando se defende que o país priorize formação para profissões que exigem pouca qualificação e se dispensa formação mais sofisticada que possibilitaria desenvolver atividades que agregam mais valor. Analogamente, durante muito tempo no Brasil optou-se por produzir cana, exportá-la e importar açúcar refinado da Holanda a preços exorbitantes. É como se fosse proposto adquirir ou produzir maquinário para refinar o açúcar e os industriais dissessem que não, que não era necessário, que a vocação do país era agrícola e que deixássemos pra Holanda refinar o nosso açúcar.

A partir da análise lexical das atas dos conselhos superiores da Capes, evidenciaram-se, com apoio do software Iramuteq, cinco classes a partir da Classificação Hierárquica Descendente: 1) Desenvolvimento Humano; 2) Setor Privado; 3) Orçamento e Execução; 4) Proficiência em Inglês; e 5) Desenvolvimento da Indústria e das Universidades. Já no no quinto e último artigo (p. 108-169), ao analisar as matérias veiculadas nos jornais impressos de todo o país, os temas de maior repercussão foram: 1) Orçamento e investimento (o que inclui desenvolvimento humano, da indústria e das universidades); 2) Financiamento Privado; 3) Proficiência em línguas; 4) Questões Acadêmicas (incluindo internacionalização, aproveitamento de créditos nas universidades de origem e rendimento dos bolsistas no exterior); e 5) Enem.

Nesse último estudo, vimos que a ideia de focar na educação básica e no chão de fábrica parece ter sido cunhada em meio ao setor industrial, que desistiu tardiamente de financiar o programa como prometido inicialmente. Boicotes a políticas industrializantes voltadas para o mercado interno pelos próprios empresários do setor não foram exclusividade do governo Dilma: Souza (2018) conta que o mesmo ocorreu nos governos Vargas e Jango, com o objetivo de sufocar qualquer ascensão das classes populares. A insatisfação da classe industrial com o CsF, um programa que buscava trazer

conhecimento sofisticado para uma parcela razoavelmente grande da população acadêmica, possivelmente vem do fato de que tornar pessoas de baixa renda melhor qualificadas diminuiu o número de trabalhadores mal qualificados e essa escassez faz aumentar seus salários.

A mídia criticou especialmente questões relacionadas a orçamento, mas também questionou muito o desempenho dos alunos, que não seriam “merecedores” de receber benefícios para “fazer turismo”, ainda que as instituições brasileiras e estrangeiras reiterassem repetidas vezes que essas eram raras exceções. O próprio Judiciário, como vimos no quarto artigo (p. 85 a 107) apreciou a concessão de bolsas no programa, considerando, entre outros argumentos, a “situação meritória” dos estudantes. Em 2016, após o impeachment, passa a entender que não cabe a ele entrar na questão por se tratar de “mérito administrativo”, que deve ser decidida pelo Executivo ao formular a política pública. Uma hipótese é que essa mudança de entendimento pode estar relacionada ao *zeitgeist*, ou seja, ao espírito da época, do clima instaurado no Brasil a partir da criação de alianças políticas contrárias ao governo neodesenvolvimentista.

A insistência em desqualificar os bolsistas, frequentemente associando-os aos mais pobres, talvez tenha relação com a insatisfação acerca do fato de que os modelos de crescimento com distribuição de renda tendem a elevar os salários mais baixos, especialmente nas situações de pleno emprego. Como vimos, após a crise da política neodesenvolvimentista, provocada fundamentalmente pela ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo depois de embates do governo com o setor industrial e rentista, o governo como um todo e o programa em específico passaram a ser duramente criticados. Vimos emergir o que Casara (2018) chamou de “Estado Pós-Democrático”, em que o mercado, a circulação do dinheiro e dos bens ganham mais relevância que os direitos fundamentais, como a educação, vistos como um obstáculo à mercantilização. E o CsF não cabia mais no modelo neoliberal que ascendeu após a queda da presidente Dilma e que reduziu o fomento científico de modo geral, como vimos no segundo artigo (p. 40-56). Em suma, o discurso e a ação de desconstrução do CsF, programa parte de uma política neodesenvolvimentista que se desgastou após embates do governo com frações da classe dominante brasileira ao tentar romper com o domínio dos setores financeiros (PACCOLA; ALVES, 2018), parecem ter feito parte de um movimento maior que levou ao impedimento da Presidente e à ascensão de governos neoliberais.

Além disso, Souza (2018) explica que o processo de demonização do Estado no Brasil e a promoção da ideia de que a corrupção é um traço cultural do brasileiro iniciou-

se ainda na Revolução de 30, quando São Paulo e sua elite econômica foram afastados do poder político direto, embora continuassem beneficiados pelas políticas estatais. A ideia era poder enfraquecer o Estado sempre que fosse considerado oportuno a essa elite, para manipulá-lo de fora para dentro. É antigo, portanto, o projeto de associar o Estado, quando estiver nas mãos de adversários políticos, a corrupção e ineficiência, ao mesmo tempo que se transforma o mercado, dominado pela elite, na fonte e no fundamento de toda a virtude. Mas se a corrupção fosse mesmo um traço cultural brasileiro, porque se manifestaria apenas no Estado e nunca no mercado?

O fim do CsF não impedirá que os mais ricos continuem fazendo estágios ou até cursos inteiros no exterior, o problema do fim do CsF é que ele era um programa que buscava universalizar essa oportunidade. Souza (2018) explica que alguns dos privilégios positivos da classe média real (uma classe média mais abastada, correspondente a cerca de 20% da população) são o acesso facilitado à incorporação de capital cultural, a posse de conhecimento valorizado e conseqüentemente a conquista de empregos melhor remunerados. A reprodução desses privilégios é invisibilizada por meio da legitimação de privilégios injustos atribuindo-os ao “mérito individual”, como se viu nas decisões judiciais acerca do Enem. Dessa forma, segundo Souza (2018), haveria um interesse da classe média em manter esses privilégios e, ao mesmo tempo, manter os pobres servis, sem chances de alcançar os privilégios educacionais ou, nas palavras de Tiburi (2021), mantê-los humilhados.

Não que não seja importante investir na educação básica, muito pelo contrário. E como vimos, o CsF não tirou recursos desse nível de ensino. O ponto é que o conhecimento útil do trabalhador do chão de fábrica é subvalorizado e isso acaba sendo uma dimensão invisível e legitimadora da desigualdade (SOUZA, 2018). Além disso, as posições sociais tendem a ser passadas de pai para filho. Foi o que Joaquim Nabuco (1949) chamou de “neocracia”, para explicar o fato de os filhos ocuparem, pelo estudo, o lugar de poder ocupado por seus pais. O CsF foi um dos programas que tentou quebrar essa lógica e permitir que pessoas sem condições próprias de estudar o façam. Ele buscava romper com uma ideologia, que, segundo Singer (2018), se instaurou após séculos de colonização, de que os pobres podem sair da pobreza individualmente, mas não como classe. E, segundo Souza (2018), “os mecanismos simbólicos de distinção social são tão importantes quanto os estímulos econômicos. Por isso, qualquer ajuda a essa classe vai ser bloqueada pelas classes privilegiadas”.

O CsF fazia parte de um projeto de país, era um ideário para o futuro, o sonho de elevar o nível dos estudantes de graduação do país de uma forma como nenhuma outra política conseguiu e, dessa forma, alterar a estrutura das nossas indústrias e levar nossa produção nacional para outro patamar. Esse sonho acabou? Desistimos de um projeto de país que agrega valor aos seus produtos industrializados para continuar como um exportador de *commodities* onde “o agro é tudo”? O que nos reservarão as próximas décadas? Que rumos tomarão as políticas para a educação e como isso influenciará os programas de incentivo à mobilidade acadêmica?

O legado do CsF vai muito além da formação especializada de 100 mil estudantes, ele trouxe à tona importantes discussões para se refletir sobre, como a educação de língua estrangeira nas escolas, o processo incipiente de internacionalização das nossas universidades, o déficit de engenheiros formados, entre outros. O que este trabalho se propôs a mostrar é que, além de todas essas questões, o CsF também evidenciou como as desigualdades estruturais afetam não apenas o acesso ao ensino superior, as possibilidades de intercâmbio após esse acesso, a apropriação do capital cultural e as condições futuras de trabalho. O CsF nos fez olhar para uma massa populacional que jamais teria condições de estudar em universidades de excelência do Primeiro Mundo, mas olhar para essa massa parece não ter agradado às elites brasileiras, que atacaram de todas as formas não apenas a política, mas todo o governo. Conseguiremos romper com essa lógica de perpetuação das desigualdades e remodelar a sociedade de forma mais justa independente de interesses particulares? Conseguiremos olhar com atenção, aceitar e oferecer todos os direitos constitucionais para o grupo de pessoas que Casara (2017) chamou de “indesejáveis”?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Jean-Michel. **A linguística textual: introdução à análise textual dos discursos**. São Paulo, Cortez: 2008.

ANDERSON, Perry. *Crisis In Brazil*. **London Review of Books**, v. 38, n. 8, abr/2016.

ANDRADE, Bruno Pereira de Souza. **O "Ciência sem Fronteiras" pelo olhar da comunidade acadêmica: o caso da UNIFAL-MG e da UNIFEI**. 2018. 185 p. Dissertação (Mestrado em Divulgação Científica e Cultural) - Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/332498>. Acesso em: 10 out. 2019.

ANDRADE, Leonardo Ângelo de Araujo. **Avaliação da Política de Atração e Fixação de Cientistas no Âmbito do Programa Brasileiro Ciência sem Fronteiras sob uma Perspectiva Comparada com a Política Argentina RAICES**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ANDRIOLA, W. B. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 70, p. 107-126, 2011.

ARCHANJO, Renata. Globalização e Multilinguismo no Brasil Competência Linguística e o Programa Ciência Sem Fronteiras. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 15, n. 3, 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1984-639820156309>. Acesso em: 12 out. 2019.

ARCHANJO, Renata. Saberes sem Fronteiras: Políticas para as migrações Pós-modernas. **DELTA: Documentação de Estudos em Lingüística Teórica e Aplicada**, v. 32, n. 2, p. 515–541, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4450790718885409696>. Acesso em: 12 out. 2019.

ARCHANJO, Renata. *Moving globally to transform locally? Academic mobility and language policy in Brazil*. **Language Policy**, [S.l.], v. 16, p. 291-312, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s10993-016-9408-0>. Acesso em: 12 out. 2019.

AVEIRO, T. M. M.; SANTOS, A. B. A capacitação de recursos humanos de alto nível no exterior como parte da missão histórica da Capes. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, Volume 04, Número 05, Agosto 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/18846/17515>. Acesso em 15 abril 2020.

AVELLAR, S. O. C. **Mobilidade espacial de mestres e doutores no Brasil: 1975-2010**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e

Ciências Humanas, Departamento de Demografia, Campinas, SP, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/Avellar2015>. Acesso em 12 nov 2020.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: AZEVEDO, Antonio & RUBIM, Antônio (org). **Comunicação e Política**. Conceitos e abordagens. Salvador: Editora Unesp, 2004.

AZEVEDO, Fernando Antônio. PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 24, nº 2, p. 270-290, 2018.

AZEVEDO, Fernando Antônio. **A grande imprensa e o PT (1989-2014)**. São Carlos: Edufscar, 2017.

BALL, Stephen John. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, 2002, 15(2), pp. 03-23.

BALL, Stephen John; BOWE, Richard. *Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues*. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen John; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. Abingdon: Routledge, 2012.

BALLATORE M.; BLÖSS T. *Le sens cache de la mobilité des étudiants Erasmus*. In: DERVIN F., BYRAM M. (Org.). *Échanges et mobilités académiques: Quel bilan?* (p.17-31). Paris: L'Harmattan, 2008.

BANCO CENTRAL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais – Módulo Público**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTel aLocalizarSeries>. Acesso em 7 jun 2021.

BARBOSA, E. M. Q.; KOZICKI, K. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2012.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estud. av.** vol.31, nº.89, pp. 51-60, São Paulo, jan./abr. 2017. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>. Acesso em: 15 out. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARON, Jaime. **O jornal “O Globo” como porta-voz das posições políticas da família Marinho, ontem e hoje**. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2015.

BARRETO, R. P. et al. Análise política quanto à eficiência do programa Ciências sem Fronteiras: relatos IFRN e UFRN. In: **IX Congresso de Iniciação Científica do IFRN (CONGIC)**. Natal/ RN, 2013.

BARROS, E. M. C. **Política de Pós-Graduação no Brasil**: um estudo da participação da comunidade científica. São Carlos: EdUFSCar, 1998.

BARROS, A. S. X. Vestibular e Enem: um debate contemporâneo. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v.22, n. 85, 2014.

BARROS FILHO, C. **Ética Na Comunicação**: De Informação Ao Receptor. São Paulo: Moderna, 1995.

BATISTA, R. L. **A ideologia da nova educação profissional no contexto da reestruturação produtiva**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

BAUER, Martin. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002. p.189-217. ISBN: 8532627277.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BOITO JR., Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 42, p. 155-162, mai., 2016.

BORBA FILHO, Moisés F. O papel do Ministério Público no ciclo de políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 4, n. 23, p. 67-88, dez. 2012.

BORDALO, A. A. Estudo transversal e/ou longitudinal. **Revista Paraense de Medicina**, v.20, n.4 Belém, dez. 2006. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-59072006000400001. Acesso em 12 nov 2020.

BORGES, Rovênia Amorim. **A interseccionalidade de gênero, raça e classe no programa Ciência sem Fronteiras**: um estudo sobre estudantes brasileiros com destino aos EUA. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação), Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BORGES, Rovênia Amorim; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina. A língua inglesa no Programa Ciência sem Fronteiras: paradoxos na política de internacionalização. **Interfaces Brasil/Canadá**, v. 16, n. 1, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3mBKmdF>. Acesso em 15 nov. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1986.

BOURDIEU, Pierre. A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 39-64.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 5. Ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BOWE, Richard; BALL, Stephen John; GOLD, Ann. **Reforming education & changing schools**: case studies in Policy Sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011**. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG 2011-2020**. 2011b.

BRASIL. Presidente Dilma Rousseff (2011-2016). **Discurso na cerimônia de anúncio da expansão da Rede Federal de Educação Superior e Profissional e Tecnológica**. Palácio do Planalto, 16 de agosto de 2011c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/>. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. Orçamento público de ciência, tecnologia e inovação: investimento do governo do Brasil. **Revista de audiências públicas do Senado Federal**, Ano 3, nº 12, 2012. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/inovacao/orcamento-publico-ciencia-tecnologia-e-inovacao-investimento-bilhoes-governo-do-brasil.aspx>. Acesso em 8 jun 2021.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da segunda etapa do programa Ciência sem Fronteiras**. Palácio do Planalto, 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3x7tGQ4>. Acesso em 24 abr 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Pesquisa – Avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras**. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Transparência, Coordenação Data Senado, 2015a. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/20/datasenado-92-dosbolsistas-aprovam-ciencia-sem-fronteiras>.

BRASIL. **Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017**: Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Programa Ciência sem Fronteiras**. Avaliação de Políticas Públicas - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, Senado Federal. Relatório s/n CCT de 2015b. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br>. Acesso em 7 jun 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos estudos – CEBRAP**, n. 95 São Paulo Mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100001>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A quase-estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista**. Texto para Discussão 369. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV-EESP, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12062/TD%20369%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jun 2021.

BREWER, Garry D. *The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline*. **Policy Sciences**, v. 5, p.239–244, 1974.

BRITISH COUNCIL. **Learning English in Brazil: Understanding the aims and expectations of the Brazilian emerging middle classes**. São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/learning_english_in_brazil.pdf. Acesso em 6 jun 2021.

BRUNER, J. **Acts of meaning**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2013. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CAMPOS, Mariane Motta de; COIMBRA, Mayra Regina; SANTOS, Deborah Luísa Vieira dos. O impeachment de Dilma Rousseff (PT) sob a ótica do jornal Folha de São Paulo. **42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Belém – PA, 2019. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-0198-1.pdf>. Acesso em 27 jun 2021

CAPES [COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR]. **Relatório Capes 1979 a 1985**. Brasília, fevereiro de 1985.

CAPES. **InfoCapes** v.6, n. 3 1998. Disponível em: http://www1.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Info3_98.doc. Acesso em 08 out. 2020.

CAPES. **InfoCapes**. Boletim Informativo Vol. 10, Nº 4 out/dez 2002. Disponível em: https://www1.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Infocapes10_4_2002.pdf. Acesso em 08 out. 2020.

CAPES. **Plano Nacional De Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010**. Brasília, 2004. Disponível em: https://www1.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG_2005_2010.pdf. Acesso em 08 out. 2020.

CAPES. **Capex 60 anos**: Seis décadas de evolução da pós-graduação. Revista comemorativa, julho de 2011. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/Revista-Capes-60-anos.pdf>. Acesso em 08 abril 2020.

CAPES. **Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do CsF se reúne na Capes**. 06 Novembro 2012.

CAPES. **Apresentação da Capes na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados**, em 20 de agosto de 2015.

CAPES. **Nota Oficial**: Programa Ciência sem Fronteiras terá novo foco. 26/07/2016. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8052-programa-ciencia-sem-fronteiras-tera-novo-foco-com-objetivo-de-beneficiar-alunos-mais-pobres>

CAPES. **GeoCapes**. 2020. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em 25 nov 2020.

CARNOY, M. **Educação, economia e Estado**. São Paulo: Cortez, 1986.

CARVALHO, Murilo da Silva. Indicadores da Educação Superior Brasileira de 2003 a 2013: Dados e Resultados das Políticas Públicas Implementadas. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 10, n.1, p.176-202, jan./abr. 2015.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASAGRANDE, Magno Cassiano; SILVEIRA, Ada Cristina Machado. O impeachment de Dilma Rousseff em capas do Correio Braziliense. **C&S**, São Bernardo do Campo, v. 42, n. 2, p. 211-246, 2020.

CASARA, R. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

CASTRO, C. de M. Sua Excelência, o Vestibular. **Em Aberto**, ano 1, n. 3, p. 17-30, 1982.

CASTRO, Alda Araújo; CABRAL NETO, António. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Rev. Lusófona de Educação**, nº.21 Lisboa, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2FHW9GE>. Acesso: 30 nov 2019.

CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018.

CDES [CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL]. **As Desigualdades na Escolarização no Brasil**. Brasília: julho de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3wbiFvM>. Acesso em 24 abr 2021.

CHAGAS, Viktor; MODESTO, Michelle; MAGALHÃES, Dandara. O Brasil vai virar Venezuela: medo, memes e enquadramentos emocionais no *whatsapp* pró-Bolsonaro. **Esferas**, n. 14, 2019.

CHARAUDEAU, Patrick. *Langage et discours: éléments de semiolinguistique*. Paris: Hachette, 1983.

CHAUÍ, Marilena. **A ideologia da competência**. São Paulo: Fundação, 2014.

CHAVES, G. M. N. **As bolsas de graduação-sanduíche do Programa Ciência Sem Fronteiras**: uma análise de suas implicações educacionais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2015.

CICHOSKI, Paula Spiazzi Bottega; RUBIN-OLIVEIRA, Marlize; TEIXEIRA; Edival Sebastião. Uma análise do processo de desenvolvimento humano a partir de Experiências no CSF. **HOLOS**, Ano 34, v. 06, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/holos.2018.6180> Acesso em 20 nov 2019

CONCEIÇÃO, Otávio Canozzi; FRANÇA, Marco Túlio Aniceto; JACINTO, Paulo de Andrade. O Programa Ciência Sem Fronteiras Contribui Na Formação Dos Estudantes? Uma Análise a Partir Do Enade 2013. In: Encontro Nacional de Economia, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia**. Rio de Janeiro: ANPEC, 2018

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.** [online]. 2004, vol.25, n.88, pp.677-701. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003>. Acesso em 04 maio 2020.

CÓRDOVA, R. **CAPES: origem, realizações, significações (1951-2002)**. Brasília, s.n., 2003.

COSTA, Giselda dos Santos. Language & Culture in English as a Foreign Language Teaching: a socio-cultural experience of some exchange students from Piauí Federal Institute. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 13, n. extra 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/11427/7288>. Acesso:5 nov.2019

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Artmed; 2010.

CRUZ, Viviane Xavier de Araujo. **Programa Ciência sem Fronteiras**: uma avaliação da política pública de internacionalização do ensino superior sob a perspectiva do paradigma multidimensional. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

CRUZ, Viviane Xavier de Araujo; EICHLER, Marcelo Leandro. Bolsas CAPES de mobilidade acadêmica internacional 1952-2019. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 17, n. 37, p. 1-25, 2021.

CRUZ, Viviane Xavier de Araujo; EICHLER, Marcelo Leandro; AMARAL, Lívio. Programa Ciência sem Fronteiras: Um Estudo sobre a Intersetorialidade na Política Pública de Mobilidade Acadêmica. In: **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências (ENPEC)**, 2021.

CsF [CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS]. **Painel de Controle**. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>. Acesso em 15 jun 2021.

CUNHA, L. A. **A Universidade Reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior (2ª ed). São Paulo: UNESP, 2007.

DATA FOLHA. **Maior manifestação política da história de SP reúne 500 mil na Paulista**. 17/03/2016. Disponível em: <http://datafolha.fo-lha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1749713-maior--manifestacao-politica-da-historia-de-sp-reune-500--mil-na-paulista.shtm>. Acesso em 23 jun 2021.

DOWBOR, Ladislau. **Tecnologias do conhecimento**: os desafios da educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

DUTRA, R. C. de A.; AZEVEDO, L. F. de. Programa “Ciência sem Fronteiras”: geopolítica do conhecimento e o projeto de desenvolvimento brasileiro. **Ciência Sociais Unisinos**, v. 52, n. 2, pp. 234–243, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4013/csu.2016.52.2.10>. Acesso em 15 maio 2020.

DWORKIN, R. **Los Derechos en serio**. Barcelona: Editorial Ariel, 2002.

ENTMAN, Robert M. *Framing: toward clarification of a fractured paradigm*. **Journal of Communication** 43 (4), Autumn, New York: Oxford University, 1993.

FAGUNDES, Caterine; LUCE, Maria Beatriz; SILVEIRA, Paloma Dias. A qualidade da mobilidade de estudantes de graduação no “Ciências sem Fronteiras”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.27, n.105, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32JsNQY> Acesso em: 20 jan 2020.

FALER, C. S. *et al.* Intersetorialidade e Política Pública de Educação: articulações e debates. **Atas CIAIQ2016**, v. 1, 2016, pp 1286-1291

FELICETTI, V. L.; MOROSINI, M. C. Equidade e iniquidade no ensino superior: uma reflexão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 17, n. 62, p. 9-24, 2009.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FLICK, U. *Triangulation*. In: OELERICH, G.; OTTO, H-U. (org). ***Empirische Forschung und Soziale Arbeit***. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011. p. 323-328.

FONSECA, Francisco. **O Consenso Forjado**: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livro, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 50. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREY, Klaus. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, nº 8: PPGSP/ UFSC, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e Trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v.19, n.1, p.71-87, jan./jun. 2001.

FUCS, José. **A reconstrução do Brasil**. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 2017.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis**. Boston: Northeastern University Press edition, 1986.

GOLDSTEIN, Ariel A. **Prensa tradicional y liderazgos populares en Brasil: una comparación entre el segundo gobierno de Getúlio Vargas y el primer gobierno de Lula da Silva**. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2015.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; DUTRA, R. L.; LOPES, R. L.; RODRIGUES, R. L. O Impacto do Programa Minha Casa Minha Vida na Economia Brasileira: uma Análise de Insumo-Produto. Porto Alegre: **Ambiente Construído**, v. 14, n.1, p. 177-189, 2014.

GONÇALVES-SEGUNDO, P. R. A configuração funcional da argumentação epistêmica: uma releitura do layout de Toulmin em perspectiva multidisciplinar. **Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso**, v. 15, n. 3, 2020.

GRANJA, C. D.; CARNEIRO, A. M. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 29, n. 110, 2021.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Fourth generation evaluation**. Califórnia: Sage, 1989.

GUERRA, Alexandre; *et al.* **Brasil 2016: recessão e golpe**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

GUILHERME, Cássio Augusto. De volta ao passado: a proposta neoliberal do Estadão no pós-golpe. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 208, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/42971/751375138291>. Acesso em 18 jun 2021.

GUIMARÃES-IOSIF, R; ZARDO, S. P.; SANTOS, A. V. S; OLIVEIRA, L.M. Programa Ciência sem Fronteiras: a tradução da política de internacionalização brasileira no Canadá. **Interface Brazil/Canadá**, Canoas, v. 16, n. 1, pp. 16-39, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/download/7742/5610>. Acesso em 15 maio 2020.

HAKIM, C. **Research Design: Strategies and Choices in the Design of Social Research**. London and New York: Routledge, 1997.

HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2nd Ed. Oxford (UK): Oxford University Press, 2003.

IBGE [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. **Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF)**, de 7 de maio 2014. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 2 jun 2021.

INEP [INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA]. **Enem**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/enem>. Acesso em 12 mar 2021.

INEP. **Relatório de Gestão 2000**. Disponível em: <https://bit.ly/3Aiw88j>. Acesso em 22 abr 2021

INEP. **ENEM - Relatório Pedagógico 2001**. Disponível em: <https://bit.ly/3x8Br8u>. Acesso em 22 abr 2021

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

IPEA [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA]. **Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis**. Rio de Janeiro: Dimac, 2009.

IPEA. **Uma Estimativa dos Custos Fiscais da Política Industrial Recente (2004-2016)**. Brasília: IPEA, 2016.

IPEA. **O DECLÍNIO DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES ATÉ O PRIMEIRO**

SEMESTRE DE 2019. 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9320/1/NT_48_Diset_O%20Decl%3%a dnio%20do%20investimento%20p%3%bablico%20em%20ci%3%aaancia%20e%20te cnologia.pdf. Acesso em 2 de jun 2021.

JENKINS, W. I. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

JONKERS, K.; CRUZ-CASTRO, L. *The Internationalisation of Public Sector Research through International Joint Laboratories*. *Science and Public Policy*, p.559-570, 2010.

KAHN, Kim Fridkin; KENNEY, Patrick. *The Slant of the News: How Editorial Endorsements Influence Campaign Coverage and Citizens Views of Candidates*. *American Political Science Review*, 96(2), p. 381–94, 2002.

KALE, V. A.; BARBIND, R. P.; ADANGALE, S. B. *Utilization of various combinations of soybean and jowar straw based complete feed in Osmanabadi kids*. *Asian J. Anim. Sci*, 2008.

KARAM, R.; AVELINO, D.; FONSECA, I. Núcleo de Governo e Participação Social. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

KATO, F. B. G.; FERREIRA, L. R. A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG (2011-2020) e PNE (2014-2024). *RBPAAE* - v. 32, n. 3, pp. 677 - 697 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/68569>. Acesso em: 20 abr 2020.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KOH, Hey-Keung. *Trends in International Student Flows to the United States*. *International Higher Education*, Center for International Higher Education, Boston College. Summer, 2002.

LAGE, Nilson. *Estrutura da Notícia*. 6ª ed. São Paulo: Ática, 2005.

LASSWELL, H. D. *The policy orientation*. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. *The policy sciences; recent developments in scope and method*. Stanford, California: Stanford University Press, 1951.

LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. *Power and society*. New York: Columbia University Press, 1970.

LAUS, S. P.; MOROSINI, M. C. *Internationalization of Higher Education in Brazil*. In: WIT, H., JARAMILLO, I., GACEL-ÁVILA, J., KNIGHT, J. (Eds). *Higher Education in Latin America: the International Dimension*. Washington: The World Bank, 2005.

LINGNAU, Carina Merkle; NAVARRO, Pedro. “Ciência sem Fronteiras” como Acontecimento Discursivo e Dispositivo de Poder/Saber. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, vol. 34: e181284, 2018.

LINGNAU, Carina Merkle; NAVARRO, Pedro. Efeitos de resistência: programa ciência sem fronteiras. **NEMITYRA: Revista Multilíngüe de Lengua, Sociedad y Educación**, v. 3, nº 1, 2021.

LIMA, Manolita Correia; CONTEL, Fábio. Períodos e Motivações da Internacionalização da Educação Superior Brasileira. **5ème colloque de l’IFBAE**. Grenoble, v. 1, 2009.

LIMA, Manolita Correia; CONTEL, Fábio. **Internacionalização da Educação Superior: nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. New York: Macmillan, 1922.

LOPEZ, F.; SILVA, N.; BORGES, J. Governo Compartilhado? O Papel da Presidência na Formação e Coordenação da Agenda de Políticas do Executivo Federal (2003-2014). In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

LUNA, J. M. F.; SEHNEM, P.R. Erasmus e Ciência sem Fronteiras: considerações iniciais sobre mobilidade estudantil e política linguística. **RBPAAE**, v.29, n.3, p.445-462, set/dez, 2013.

MACHADO, P. H. A.; LIMA, E. G. S. O ENEM no contexto das políticas para o Ensino Médio. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 32, n. 1, p. 355-373, 2014.

MAINARDES, Jefferson; ALFERES, Maria Aparecida. Sociologia das políticas educacionais: contribuições de Roger Dale. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 392-416, maio/ago. 2014.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MALINI, F. *et al.* **#VemPraRua**: narrativas da revolta brasileira. 2014. Disponível em: <http://labic.net/wp-content/uploads/VemPraRua-Narrativas-da-Revolta-brasileira.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021

MANÇOS, Guilherme de Rosso. **Mobilidade acadêmica internacional e colaboração científica**: subsídios para avaliação do programa Ciência sem Fronteiras. Dissertação (Mestrado em Modelagem de Sistemas Complexos), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MANÇOS, G. R.; COELHO, F. S. Internacionalização da Ciência Brasileira: subsídios para avaliação do programa Ciência sem Fronteiras. **Revista Brasileira de Políticas**

Públicas e Internacionais – RPPI, v. 2 n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/37056>. Acesso em 15 maio 2020.

MANOR, James. **The political economy of democratic decentralization**. Washington: The World Bank, 1999.

MARTINS, C. B. O Ensino Superior Brasileiros nos Anos 90. **Perspec.** vol.14 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006>. Acesso em 10 abr 2020.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATTOS, L. K. **A internacionalização da pós-graduação brasileira: investimento e avaliação na área de ciências sociais aplicadas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2018.

MAZZA, D. Intercâmbios acadêmicos internacionais: bolsas Capes, CNPq e Fapesp. **Cad. Pesqui.** v.39, nº.137, São Paulo, May/Aug. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742009000200010. Acesso em 05 abr 2020.

McCOMBS, Maxwell. *A Look at Agenda-setting: past, present and future*. **Journalism Studies**, vol. 6, nº 4, p. 543-557, 2005.

McCOMBS, Maxwell. Um Panorama da Teoria do Agendamento, 35 anos depois de sua formulação. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. v.31, nº2, jul./dez., São Paulo, 2008, p. 205-221.

MCCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda: a mídia e a Opinião**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. *The agenda-setting function of mass media*. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176 a 187, 1972.

McMANUS, C.; NOBRE, C. A. Brazilian Scientific Mobility Program - Science without Borders: Preliminary Results and Perspectives. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 89, n. 1, pp. 773-786, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0001-37652017005007110&script=sci_abstract. Acesso em 10 jun 2020.

MCTI [MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO]. **Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2012–2015: Balanço das atividades estruturantes 2011**. Brasília, DF, 2012.

MCTI. **Diretrizes Estratégicas Para o Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural – CT-Petro**. Brasília, 2013. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/fundos/fndct/fundos_CeT/ct_

petro/arquivos/documentos/Diretrizes-Estrategicas-CT-Petro.pdf. Acesso em 4 jun 2021.

MCTIC. **Recursos Aplicados - Indicadores Consolidados**. Atualizado em: 19/11/2020. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html. Acesso em 8 jun 2021.

MCTIC. **Apresentação do ministro Marcos Pontes em audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados no dia 7 de abril de 2021**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/orcamento-2021-compromete-o-futuro-da-ciencia-brasileira/>. Acesso em 8 jun 2021.

MELO, José Marques de. **A Opinião no Jornalismo Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1985.

MENDES, F. Z. **Cooperação e integração regional na perspectiva Sul-Sul: contribuições à internacionalização da educação superior**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional) Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria: UFSM, 2019.

MORATO, J. del Rey. *Crítica de la razón periodística*. Madrid: Complutense, 1988.

MOREL, R. **Ciência e Estado: a política científica no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

MORELLI, A. L. F. **Correio Braziliense: 40 anos - Do pioneirismo à consolidação**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília, 2002.

MOTTA, Luiz Gonzaga. Para uma antropologia da notícia. **Intercom**, São Paulo, v. 25, n. 2, jul./dez. 2002.

MOTTA, Luiz Gonzaga. Análise pragmática da narrativa jornalística. In: Benetti, Márcia; Lago, Cláudia (Org.). **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. São Paulo: Vozes, 2007a.

MOTTA, Luiz Gonzaga. Enquadramentos lúdico-dramáticos no jornalismo: mapas culturais para organizar conflitos políticos. **Intexto**, Porto Alegre, RS, v. 2, n. 17, p. 1-25, jul./dez. 2007b.

MOTTA, Luiz Gonzaga; COSTA, Gustavo Borges; LIMA, Jorge Augusto. Notícia e construção de sentidos: análise da narrativa jornalística. **Intercom**, v. 27, n. 2, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/viewArticle/1067>. Acesso em: 18 mai 2021.

MOTTA, Luiz G.; GUAZINA, Liziane. O conflito como categoria estruturante da narrativa política: o caso do Jornal Nacional. **Brazilian Journalism Research**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, 2010.

MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

NABUCO, Joaquim. **Minha formação**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949.

NAJAM, Adil. **Learning from the literature on policy implementation**: a synthetic perspective. Luxemburgo: IIASA, 1995.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010

NASSIF, A.; FEIJO, C.; ARAUJO, E. **The trend of the real exchange rate overvaluation in open emerging economies: the case of Brazil**. No 111, *Working Papers from* Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia, 2011. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/fupwpaper/0111.htm>. Acesso em 14 jun 2021.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Brasil 2000**: nova divisão de trabalho na educação. São Paulo: Xamã, 2000.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJ, 2008.

NEW YORK TIMES. **An impeached president: reeling but defiant**. 13 abr 2017. Disponível em: www.nytimes.com/2017/04/13/opinion/an-impeached-president--reeling-but-defiant.html.

NOGUEIRA, R. M. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1998.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Enem deixa alunos fora do Ciência sem Fronteiras**. 7 de outubro de 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3AeM4IP>. Acesso em 27 mar. 2021.

O GLOBO. **Mais de 500 universidades usam nota do Enem no vestibular**. 27 de agosto de 2008. Disponível em: <https://glo.bo/3h5cF3l>. Acesso em 24 de abr 2021.

O GLOBO. **Estudantes criam petição contra restrição no Ciência Sem Fronteiras**. 5 de junho de 2013. Disponível em: <https://glo.bo/3juaCrf>. Acesso em 27 mar. 2021.

O GLOBO. **Enem 2015 tem 8,4 milhões de inscrições, 10,6% a menos que 2014**. Disponível em: <https://glo.bo/3hhzjEG>. Acesso em 27 mar. 2021.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>. Acesso em: 22 dez. 2019.

OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P.; MARCHETTI, V. Judiciário e Políticas Públicas: O caso das vagas em creches na Cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.39, n.144, p.652-670, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**. New York: Penguin Press, 1992.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **No More Failures: Ten Steps To Equity In Education**. 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf>. Acesso em 20 abr 2021.

PACCOLA, Marco Antonio Bestetti; ALVES, Giovanni Antonio Pinto. Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, p.269-281, 2018.

PACHECO, Carlos Américo [FAPESP]. O FNDCT e a Reforma do Financiamento de CT&I. In: **Fórum RNP 2016**. Disponível em: https://eventos.rnp.br/sites/default/files/activity/activity-presentation/painel1_pacheco.pdf

PASSOS, Mariana Rezende dos; PIRES, Teresinha Maria de Carvalho Cruz. Narrativas políticas em disputa no Twitter: a (des) construção da imagem pública de Lula no contexto da crise política brasileira de 2016. **Intercom**, Rev. Bras. Ciênc. Comun. 42 (3) Sep-Dec 2019.

PEREIRA, V. M. **Relatos de uma Política: uma análise sobre o Programa Ciência sem Fronteiras**. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, V. M. Arranjos de Uma Política: Uma Análise Sobre o Programa Ciência Sem Fronteiras. **Revista NAU Social** - v.6, n.10, p. 103-117, 2015.

PETERNELLA, A. **Crise da pedagogia e suas implicações à formação do pedagogo no início do século XXI**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016.

PIACENTINI, Patricia. Mudanças no MCTI e cortes no orçamento atrapalham desenvolvimento do setor. **Cienc. Cult.** vol.68 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2016. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000400003. Acesso em 4 jun 2021.

PINTO, S.M.C; RIBEIRO, S. F.; ROCHA, A. K. L. T; OKADA, A. L. P. Argumentação de Estudantes da Educação Básica sobre Dilemas Sócio-Científicos no Projeto ENGAGE. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 1, p. 207-228, 2018.

PORTAL MEC. **Ciência sem Fronteiras**. Comitê de acompanhamento do programa faz primeira reunião. 23 de maio de 2012.

RANIERI, N. B. S. O novo cenário jurisprudencial do direito à educação no Brasil: o ensino domiciliar e outros casos no Supremo Tribunal Federal. **Pro-Posições**, vol. 28 n. 2, p. 141-171, 2017.

PORTO, M. P. A Mídia brasileira e a eleição presidencial de 2000 nos EUA: a cobertura do jornal Folha de S. Paulo. **Cadernos do CEAM**, Ano II, n. 6, 2001, p. 11-32.

POZOBON, R. de O.; PRATES, A. C. Espetacularização e personalização da política na mídia: o impeachment de Dilma Rousseff nos jornais O Globo e Folha de S. Paulo. **Revista Extraprensa**, 11(1), 187-202, 2017.
<https://doi.org/10.11606/extraprensa2017.133690>

RECUERO, R. #ProtestosBR: análise comparativa do discurso dos veículos jornalísticos. **Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo**, 12, 2014, Santa Cruz do Sul. Brasília: SBPJor, 2014, p.1-20.

RESTREPO, A. F. M. El esquema argumentativo de Toulmin como herramienta de control de racionalidad de las decisiones judiciales. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**. Medellín, Colombia, vol. 51, n. 134, p. 151-176, 2021.

RIBEIRO NETO, A. **O vestibular ao longo do tempo: implicações e implicâncias**. Brasília, DF: MEC/SESU/CAPES, 1985.

RICCI, R. **Lulismo: da Era dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, 2010.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

ROCHA, T.; VITORIANO-GONÇALVES, L.; BARBOSA, F.C. Brasil, Pátria educadora: memória discursiva e interdiscurso na tessitura da língua de Estado. **EID&A**, vol. 1, nº 15, p. 226-243, jul. 2018.

ROCHA-DE-OLIVEIRA, S.; PICCININI, V. C.; BITENCOURT, B. M. Juventudes, gerações e trabalho: é possível falar em geração Y no Brasil? **Organizações & Sociedade**, vol.19 no.62 Salvador July/Sept. 2012. DOI:
<http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302012000300010>. Acesso em 10 jun 2020.

RODRIGUES, Adriano Duarte. **Estratégias da Comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

ROSSATO, R. **Universidade: nove séculos de história**. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

ROUSSEFF, Dilma. **Pronunciamento à nação da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em cadeia nacional de rádio e TV, sobre o Dia do Trabalho**. Portal Planalto. Brasília, 01 mai. 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. Portal Planalto.

Brasília, 01 jan. 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e Política no Brasil: estudos e perspectivas. **Lua Nova**, n.43, pp.189-216, 1998. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt>. Acesso em 29 jan.2021.

RUSPINI, E. Longitudinal Research in the Social Sciences. **Social Research Update**, Issue 28. Guildford: University of Surrey, 2000. Disponível em: <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU28.html>. Acesso em 12 nov 2020.

SALDANHA, C. C. T. *et al.* Programa Ciência sem Fronteiras: um retrospecto da política de estímulo à ciência, tecnologia e inovação. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n.2, 2019.

SANTOS, C. M. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000200016>. Acesso em 10 abr 2020.

SAVIANI, Demerval. Educação e colonização: as ideias pedagógicas no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. **História e memória da educação no Brasil (séculos XVI-XVIII)**. Petrópolis: Vozes, 2008.

SAVIANI, Demerval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação** v. 12 n. 34 jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>. Acesso em 22 dez. 2019.

SBPC [SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA]. **Orçamento de 2020 mostra redução acima de 80% para o fomento científico**. 20/02/2020. Disponível em: <https://www.diretodaciencia.com/2020/02/20/orcamento-de-2020-mostra-reducao-acima-de-80-para-o-fomento-cientifico/>

SBPC *et al.* **Carta das entidades nacionais do sistema de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação aos Parlamentares Brasileiros sobre o Orçamento da União**. 16 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/12/carta-orcamento-2021-30-set_V5.pdf.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a Garantia do Direito à Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 431-454, jun. 2016.

SCARTEZINI, N. A fascistização da indignação: as manifestações de 2015 no Brasil. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 20, p. 183-206, jan./jun. 2016.

SCHEUFELE, Dietram A. *Framing as a Theory of Media Effects*. **Journal of Communication**, Winter, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Bárbara Raquel F. da. **Mobilidade internacional e inserção profissional dos investigadores**: os doutorados contratados ao abrigo do programa Ciência. Dissertação de Mestrado: ISCTE – Instituto, Universitário de Lisboa, 2012.

SILVA, C. J. O. **A distopia do mérito**: desigualdades escolares no ensino médio brasileiro analisadas a partir do ENEM. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2019.

SILVEIRA, F. L.; BARBOSA, M. C. B.; SILVA, R. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): Uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ensino de Física**. vol. 37, n.1, p. 1101-1 - 1101-5, 2015.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 102, p. 43-71-71, 2015.

SINGER, A. **O Lulismo em Crise**: Um Quebra-Cabeça do Período Dilma (2011-2016). Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. Elementos para uma Cartografia do Desenvolvimentismo Lulista. In: SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.) **As Contradições do Lulismo**: A que Ponto Chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Cláudio A. Antipetismo e ciclos de protestos no Brasil: uma análise das manifestações ocorridas em 2015. **Em Debate**. Belo Horizonte, v. 8, n. 3, p. 35 -51, mai. 2016.

SOUZA, C. B. A Judicialização do Afeto: Análise e Avaliação da Argumentação Jurídica no REsp 1.159.242/SP. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. I, p. 193-229, 2019.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira**: Quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA NETO, C. P. *et al.* **Teoria da Constituição**: Estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, 2006.

SUCUPIRA, N. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. **Fórum educ.**, Rio de Janeiro, 4 (4): 3-18. out./dez, 1980.

TANG, Zhilin. *Burgeoning Democracy or Threatening Security? The Ambiguous Voice of the American Press on Taiwan's Independence*. **Critical Sociology**, 37(6), p. 837–52, 2011.

TEICHLER, Ulrich. *The changing debate on internationalization of higher education*. **Higher Education**. New York, v. 48, n. 1, p. 5-46, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000033771.69078.41>. Acesso em: 26 dez. 2019.

TEIXEIRA, R. A. Mecanismo de financiamento e participação privada para a pesquisa científica e tecnológica. **Seminário Caminhos para Inovação**. CCT, Senado Federal: Brasília, 2012.

TIBURI, Márcia. **Complexo de vira-lata**: análise da humilhação brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias Do Jornalismo**: Por Que as Notícias São Como São. Florianópolis: Insular, 2005.

ULLRICH, D.R.; OLIVEIRA J.S.; BASSO K. Reflexões teóricas sobre confiabilidade e validade em pesquisas qualitativas: em direção à reflexividade analítica. **Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p.19-30, 2012.

UNESCO [ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA]. **Declaração da Conferência Mundial de Ensino Superior no século XXI**: Visão e Ação. 2009. Disponível em <http://www.preal.cl>. Acesso em: 22 dez. 2019.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. 2009. Disponível em <http://www.preal.cl>. Acesso em: em 24 dez. 2019.

VAN DAMME, Dirk. Quality issues in the internationalization of higher education. **Higher Education**. New York, n. 41, p. 415-441, 2001. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ631104> Acesso em: 24 dez. 2019

VELHO, Léa. Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, nº 26, 2011.

VELLOSO, J. Pesquisa educacional na América Latina: tendências, necessidades e desafios. **Cad. Pesq.** São Paulo, n. 81, p.5-21, maio 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/986/996>. Acesso em 7 abr 2020.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WIT, Hans de. *América Latina y Europa ante el fenómeno de la internacionalización*. In: MORA, Jose Gines; LAMARRA, Norberto Fernandez (org.). **Educación superior: Convergência entre América Latina y Europa**. Caseros: Eduntref, 2005, pp 222-226.