



## A distribuição de bolsas da CAPES em tempos de cortes orçamentários

The distribution of CAPES scholarships in times of budget cuts

**Daniella Borges Ribeiro\***

 <https://orcid.org/0000-0001-9264-7618>

**Edineia Figueira dos Anjos Oliveira\*\***

 <https://orcid.org/0000-0002-4138-0842>

### RESUMO

A pesquisa tem como objetivo estudar a distribuição das bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) entre os discentes de mestrado e doutorado dos anos 2000 até 2022, destacando o período referente à Emenda Constitucional 95/16 e a pandemia da Covid-19. Trata-se de pesquisa documental de abordagem quantitativa, elaborada a partir de dados coletados no Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES e analisados a partir da análise estatística descritiva. Os resultados demonstram a expansão das matrículas no mestrado e doutorado nos anos pesquisados (com exceção de 2022) e a redução do número de bolsas, tanto ao nível de mestrado quanto de doutorado, fato preocupante, pois as bolsas são fundamentais para a manutenção de jovens pesquisadores nas pesquisas científicas aumentando e qualificando a produção de pesquisas no país. Por fim, ressaltamos que os cortes impostos à política de educação, por meio do desfinanciamento da CAPES, relacionam-se à atual disputa do fundo público.

### PALAVRAS-CHAVE

Capes; Política de educação; Financiamento.

### ABSTRACT


The research aims to study the distribution of research grants from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) among master's and doctoral students from the 2000s to 2022, highlighting the period referring to Constitutional Amendment 95/16 and the COVID pandemic -19. This is

---

\*Assistente Social. Doutora em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, Brasil). Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV, Viçosa, Brasil). (sigla da instituição, cidade, país). E-mail: [dborgesribeiro@yahoo.com.br](mailto:dborgesribeiro@yahoo.com.br)

\*\*Assistente Social. Doutora em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, Brasil). Pesquisadora (bolsista da CAPES – 2024) do grupo de pesquisa FENIX da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Vitória, Brasil). E-mail: [oliveiranjdos@yahoo.com.br](mailto:oliveiranjdos@yahoo.com.br)

DOI 10.22422/temporalis.2024v24n47p35-50

 © A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2024 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

documentary research with a quantitative approach, prepared from data collected in the CAPES Georeferenced Information System and analyzed using descriptive statistical analysis. The results demonstrate the expansion of master's and doctorate enrollments in the years researched (with the exception of 2022) and the reduction in the number of scholarships, both at the master's and doctorate levels, a worrying fact, as scholarships are fundamental for maintaining young researchers in scientific research, increasing and qualifying research production in the country. Finally, we emphasize that the cuts imposed on education policy, through the defunding of CAPES, are related to the current dispute over public funds.

#### KEYWORDS

Capes; Education policy; Financing.

#### Introdução

O debate sobre a distribuição de bolsas de pesquisa se coloca no centro da conjuntura desfavorável que permeia o campo da ciência e pós-graduação no Brasil, impactadas pelo ajuste fiscal como estratégia de saída da crise do capital. É preciso considerar que o momento atual no campo da ciência, e, especialmente pós-graduação é resultado da realidade de um país que se insere periféricamente no âmbito do capitalismo mundial e é atravessado por mais uma crise cíclica do capital (Mioto; Teixeira, 2021).

Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a contenção de gastos é imposta como condição *sine qua non* de resposta à crise, as saídas das crises cíclicas necessitam de avanços tecnológicos centralizados e concentrados, de políticas de investimentos em pesquisa e de formação profissional de alta qualidade. Dito de outro modo, no exato momento em que o conhecimento, as inovações e os processos tecnológicos são condições para o desenvolvimento econômico e saída da crise, os investimentos para o desenvolvimento econômico são inibidos em nome dessa crise (Mioto; Teixeira, 2021).

No Brasil, o duro ajuste fiscal imposto pela Emenda Constitucional 95/16, também conhecida como a PEC do Teto dos Gastos Públicos, impôs limite nos gastos do orçamento do governo por 20 anos, reduzindo drasticamente o orçamento para as bolsas de pesquisa científica e os recursos dos programas de pós-graduação. A redução é mais drástica se considerarmos que o Brasil garante baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento (1,2%) em relação ao PIB, segundo dados do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (Brasil, 2022), enquanto países como Israel e Coreia do Sul investem mais de 4% do PIB na área de ciência e tecnologia e China, Alemanha e Austrália investem mais que 2% do PIB, sendo os PIBs destes países superiores ao PIB brasileiro (Brasil, 2022). Ademais, em um cenário de crise, todos esses países passaram a investir mais em ciência e tecnologia como estratégia para superação da crise, reação oposta à brasileira (Brasil, 2022).

O cenário de crise impôs cortes de recursos para pesquisa e pós-graduação com enfraquecimento da ciência e tecnologia, dada a fusão dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação com o das Comunicações. A fusão das duas pastas recebeu crítica dos representantes de entidades ligadas à pesquisa e tecnologia, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciências (ABC), dentre outros, dada as diferentes funções desses ministérios (Mioto; Teixeira, 2021).

A iniciativa da fusão e reconfiguração desses ministérios foi resultado da “reforma” administrativa do Estado para enxugamento da máquina administrativa no governo Bolsonaro. Nesse governo, as propostas de mudanças foram colocadas num contexto em que prevalece a desqualificação e negacionismo da ciência, bem como a invalidação das ciências humanas e sociais e ataque a autonomia universitária e liberdade acadêmica. Em suma, a junção de dois ministérios com funções diferentes enfraquece o setor da ciência, tecnologia e inovação, num movimento oposto ao que ocorre em outros países interessados no desenvolvimento da economia, em especial em situações de crise, em que o país depende do conhecimento como motor do desenvolvimento (Mioto; Teixeira, 2021).

Dada a relevância do desenvolvimento das pesquisas científicas e a formação de pesquisadores no Brasil, este artigo tem como objetivo estudar a distribuição das bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) entre os discentes de mestrado e doutorado dos anos 2000 até 2022, destacando o período referente à Emenda Constitucional 95 (EC-95) e a pandemia da Covid-19. Este estudo faz parte do projeto de pesquisa intitulado “Os custos da crise para a ciência brasileira” financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Trata-se de pesquisa documental, de abordagem quantitativa (Minayo, 2004), cujos dados foram coletados do Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES. Os dados foram sistematizados em quadros e analisados por meio da análise estatística descritiva. É preciso considerar ainda que referências bibliográficas, que versam sobre a temática, sustentou toda a pesquisa.

O texto está organizado em 3 seções, além desta introdução. Na seção a seguir, discutimos a CAPES enquanto uma relevante agência de fomento para a formação de mão-de-obra e desenvolvimento de pesquisas. Em seguida, apresentamos os dados coletados sobre as bolsas de pesquisas de mestrado e doutorado, concedidas pela CAPES, e, por fim, apresentamos as considerações finais.

### **A CAPES como dispositivo estratégico no desenvolvimento da ciência brasileira**

O processo de desenvolvimento da industrialização crescente no país a partir dos anos de 1920, quando ocorre a mudança do modelo de desenvolvimento capitalista sustentado na economia agroexportadora para uma economia industrial de substituição de importação, exigiu do estado brasileiro investimentos na produção de conhecimentos para garantir infraestrutura que permitisse o desenvolvimento do país (Silva; Carvalho, 2011).

Nesse contexto, cria-se no Brasil a primeira universidade (em 1920) sob o nome de Universidade do Rio de Janeiro (URJ)<sup>1</sup>. Segundo Fávero (2010), a pesquisa era uma atividade quase inexistente nesta universidade considerando que, até os anos de 1950 as condições para fazer pesquisas eram precárias.

---

<sup>1</sup> Ela foi designada Universidade do Brasil (UB) pela Lei nº 452/37 e em 1965 recebeu o nome de Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (FÁVERO, 2010).

Essa situação sofre significativa alteração a partir de 1930 no governo de Getúlio Vargas, quando o Estado brasileiro é pressionado pelos setores produtivos a desempenhar a função primordial de garantir um país com infraestrutura para permitir o desenvolvimento industrial (Machado; Alves, 2005; Silva; Carvalho, 2011). A realidade brasileira contextualizada pela expansão de um capitalismo periférico e subordinado em relação aos países de capitalismo central exigiu determinado tipo de pesquisa que viesse a dar suporte ao projeto de transformação capitalista caracterizado pela dependência do capital externo e por uma dinâmica que restringia o acesso aos bens e serviços ao seguimento da classe burguesa, mantendo a histórica herança de exclusão da massa trabalhadora (Santana; Stampa; Ferreira, 2021). Significa dizer que, historicamente, nessa sociedade que tem como centro a formação de lucros, a ciência, tecnologia e formação profissional superior nunca foi pensada e utilizada para o desenvolvimento humano e social o que nos faz questionar o papel desempenhado pelas universidades públicas e demais instituições ligadas à produção de conhecimentos (Santana; Stampa; Ferreira, 2021).

O debate sobre o processo de formação em nível superior e produção de conhecimentos no Brasil passa, necessariamente pela consideração de duas instituições centrais que são o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ambos órgãos de fomento à pesquisa, responsáveis por manter e promover a atividade científica e formação de pessoal para o desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo. Os dois órgãos têm foco no ensino superior, com ênfase especial na pós-graduação, mas, enquanto o CNPq responde ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), a CAPES é vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

O CNPq tem foco na realização de pesquisas científicas, enquanto a CAPES tem foco na formação de pessoal. No caso da CAPES podemos citar algumas atribuições específicas, como a avaliação da pós-graduação *strictu sensu* no Brasil e formação de professores para educação básica. Essas instituições são fundações públicas estruturantes do processo de desenvolvimento da ciência e tecnologia do país. Ambas, fundadas em 1951, materializam a necessidade de criar agências de fomento de pesquisa no país defendidas pelos cientistas brasileiros desde os anos de 1920 (Mito; Teixeira, 2021). Essas estruturas viabilizam as condições para se fazer pesquisa nas universidades.

Dito isso, destacamos o surgimento da CAPES em 11 de julho de 1951 através do Decreto nº 29.741 com o objetivo de realizar uma campanha para a formação de professores e o desenvolvimento de pesquisas (Bianchetti, 2009; Brasil, 2015). Em 1953 foi criado o programa universitário que era o principal vínculo da CAPES com as instituições de ensino superior. Este programa incentivava as atividades de intercâmbio e cooperação entre diversas instituições, a concessão de bolsas de estudos e o apoio a eventos de natureza científica. No ano de sua criação o programa concedeu “79 bolsas: 02 para formação no país, 23 de aperfeiçoamento no país e 54 no exterior” (Brasil, 2015, s/p).

A CAPES como agência de fomento é instituída para viabilizar o desenvolvimento de pesquisas e formação superior no Brasil, que até os anos de 1950 se constitui em

condições precárias nas universidades. Essa situação sofre significativa alteração com a ampliação dos recursos financeiros garantidos na criação da CAPES, bem como do CNPq, para o financiamento de pesquisas e da pós-graduação. No caso da pós-graduação, essas financiadas pela CAPES, só são consolidadas a partir da década de 1960 com as leis: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961; a emissão do Parecer nº 977 do Conselho Federal de Educação (CFE) que regulamenta oficialmente a pós-graduação no Brasil em 1965; e a Lei nº 5.540/68 que determinou a “reforma universitária” (Cury, 2005; Martins, 2018). Com a pós-graduação, regulamentada definitivamente em 1969 o desenvolvimento das pesquisas científicas e a formação de pesquisadores ganhou importância no Brasil.

Assim, a trajetória da CAPES com todos os limites e possibilidades sempre esteve associado ao desenvolvimento e institucionalização da ciência, tecnologia e formação superior no Brasil, sendo o cumprimento de sua finalidade promover e fomentar o desenvolvimento científico no país por meio de um projeto de formação de profissionais de nível superior, entretanto, sempre permeado pelo movimento amplo das relações de acumulação do capital e o lugar da ciência e tecnologia nesse contexto. Assim, esta instituição, ao longo de sua história, manteve seu objetivo de auxiliar na formação de quadros para as universidades<sup>2</sup> tendo como um de seus propósitos a concessão de bolsas para graduandos e pós-graduandos que quisessem continuar os estudos no Brasil ou no exterior (Cury, 2005).

Segundo Miotto e Teixeira (2021) para compreender os rumos das agências de fomento de pesquisa no Brasil precisamos considerar em nossa análise dois momentos complexos. O primeiro é o movimento externo e mais amplo das relações do modelo de acumulação e de regulação social e o lugar da ciência e tecnologia. Esse primeiro movimento traz à tona as crises cíclicas do capital e o recrudescimento das saídas neoliberais e neoconservadoras de extrema direita que coloca o projeto neoliberal não apenas como uma política econômica ou uma ideologia, mas uma nova racionalidade que alcança todos os níveis da vida social e sustenta o julgamento dos indivíduos na primazia do mercado e do individualismo (Miotto; Teixeira, 2021).

Uma das características desse modo de pensar é o ataque a ciência, a razão, a racionalidade, rejeitando as afirmações sustentadas em fatos e na argumentação racional se valendo de afirmações falsas e/ou não comprovadas, mas que se afirmam repetidamente (Brown, 2019). Esse pensamento ataca os regimes políticos democráticos abertos às pressões sociais e ao controle social (Brown, 2019). Enfim, esse pensamento tem se perpetuado e se apresentado de forma agressiva e deletéria contra a ciência, a razão, a laicidade e as instituições democráticas e com essa racionalidade neoliberal o terreno tem sido preparado para mobilizar e legitimar forças antidemocráticas nessa segunda década do século XXI (Brown, 2019).

A ciência aqui só pode ser valorizada se colocada a serviço capital, do aumento da

---

<sup>2</sup> Em 1964 Anísio Teixeira deixou o cargo e a CAPES voltou a se subordinar ao Ministério da Educação e Cultura. Há de se destacar que de 1961 até o golpe civil-militar a CAPES estava subordinada diretamente à Presidência da República (Brasil, 2015).

produtividade, do ritmo do trabalho, e da atomização do trabalhador e dos processos sociais (Neder, 2017). Dessa forma, o uso e apropriação das tecnologias e do saber se movimentam pelos interesses do capital e reproduzem em grande escala desigualdades sociais porque ela exige operadores tecnológicos cujos contextos socioeconômicos e conjuntos de interesses reproduzem decisões e retroalimentam as desigualdades sociais existentes (Neder, 2017).

O segundo momento a ser considerado é o movimento interno de ajuste estrutural à economia globalizada à nova ordem mundial, de maneira subordinada, que ocorre na periferia do sistema capitalista em países como o Brasil. Historicamente a periferia utilizou a superexploração da força de trabalho para equalizar as perdas da balança comercial com os países desenvolvidos, bem como o uso de tecnologias obsoletas importadas destes países, quando estes investem em novas tecnologias (Miotto; Teixeira, 2021).

O ajuste estrutural imposto pela nova ordem mundial promove em longo prazo a desindustrialização, renova os mecanismos de superexploração do trabalho e direciona a burguesia brasileira a desenvolver inovações tecnológicas que atenda aos interesses do capital, via direcionamento das agências de fomentos à pesquisa. A estratégia utilizada é garantir parcerias entre universidades e empresas onde as vantagens e ganhos comerciais passam a valorizar a produção de conhecimentos científico e tecnológico no capitalismo central e periférico (Neder, 2017; Miotto; Teixeira, 2021). Essa estratégia acaba por reduzir a ciência à submissão de pesquisa para atender a lógica mercantil (Neder, 2017).

Assim, acirra-se o caráter contraditório das relações entre ciência e sociedade expressas nos debates conduzidos por intelectuais e entidades que defendem a ciência como bem público e que deve estar a serviço da sociedade brasileira como um todo (Neder, 2017; Miotto; Teixeira, 2021). A defesa da ciência como um bem público é ainda mais justificável diante da constatação de que mais de 90% das pesquisas desenvolvidas no país são realizadas por pesquisadores que se encontram em Universidades públicas.

Ademais, são as universidades públicas que apresentam uma maior quantidade de publicações científicas (Brasil, 2021). A produção do conhecimento científico nessas universidades públicas é feita por professores e, em especial, alunos de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (programas de Mestrado/Doutorado), com produções crescentes nos últimos anos, ainda com tendência de quedas no investimento em pesquisa (Brasil, 2021).

A CAPES, como órgão governamental de fomento, dispõe em seu estatuto aprovado pelo Decreto nº 8.977/2017, a finalidade de auxiliar o Ministério da Educação (MEC) no desenvolvimento científico e tecnológico do país, tendo como uma das suas principais funções a concessão de bolsas de mestrado e doutorado, para contribuir na formação de recursos humanos qualificados (Neves, 2021).

Outras importantes atribuições da CAPES são: avaliação da Pós-Graduação *stricto sensu*, que teve sua última avaliação Quadrienal em 2022 (referente ao período de 2017 a 2020), avaliando 4.512 Programas de Pós Graduações para medir o desempenho dos mesmos;

internacionalização, que contemplou 5.298 bolsistas entre brasileiros no exterior e estrangeiros no país por meio de parcerias com 45 países, segundo a última avaliação da CAPES; fomento à formação inicial e continuada de professores da educação básica, importante atividade para a evolução da educação básica brasileira. O programa oferta bolsas para contemplar professores das escolas de educação básica (Brasil, 2021). As ações da CAPES são retratadas a partir das linhas de atuação expostas no Quadro 1.

**Quadro 1:** Linhas de atuação das ações da CAPES

<b>Avaliação da Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>:</b>	<b>Internacionalização:</b>
<p>A Avaliação consolidou-se como uma atividade fundamental para a garantia e manutenção da qualidade da pós-graduação <i>stricto sensu</i> no Brasil e como instrumento para indução e expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). Algumas ações desse eixo são: aprimorar o modelo de avaliação de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>; revisar e criar instrumentos normativos da avaliação; e avaliação e acompanhamento de programas.</p>	<p>A CAPES também atua na promoção da internacionalização da Educação Superior brasileira por meio de programas, acordos de cooperação, convênios e parcerias com agências e instituições internacionais. Algumas ações desse eixo são: promover a internacionalização da Pós-Graduação brasileira; aprimorar a qualidade da produção acadêmica vinculada à pós-graduação internacional; incentivar as ações de internacionalização das universidades; e promover a cooperação científica internacional.</p>
<b>Bolsas e Fomento no País:</b>	<b>Fomento à Formação de Professores da Educação Básica:</b>
<p>A CAPES é responsável por definir diretrizes para o fortalecimento das instituições formadoras de recursos humanos de alto nível, conceber e implementar políticas públicas de fomento ao SNPG com o objetivo de apoiar a formação de pessoal altamente qualificado na educação superior e contribuir para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação no Brasil. Algumas ações desse eixo são: conceder bolsas no país por meio de programas de cotas institucionais e em áreas estratégicas e emergenciais; conceder recursos para projetos institucionais; e promover o acesso e disseminação de conhecimento científico.</p>	<p>A CAPES auxilia no fomento da qualificação dos discentes e docentes do Ensino Superior por meio de políticas para Educação Básica e a integração entre a pós-graduação, Instituições de Ensino Superior (IES) e escolas. Algumas ações desse eixo são: promover a valorização do magistério da educação básica; aperfeiçoar a formação docente por meio de programas e concessão de bolsas; e fomentar a formação básica e continuada de professores.</p>

Fonte: BRASIL (2019).

Em relação à concessão de bolsas de estudo a maior parte (84%) destina-se à Instituição de Ensino Superior Pública e 16% à instituição privada, sendo que a tendência de investimento nessas bolsas é decrescente a partir de 2015 (Neves, 2021).

É certo que o ajuste fiscal imposto no orçamento do governo, a partir de 2015, sob justificativa da necessidade de se promover cortes no orçamento para retornar o superávit primário a um patamar que no mínimo estabilize a relação dívida/produto interno bruto (IPEA, 2015), resultou futuramente na aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que exigiu o limite dos gastos públicos por 20 anos.

A aprovação dessa emenda reduziu drasticamente o investimento em ciência e tecnologia no país com cortes na implementação de bolsas financiadas pela CAPES, especialmente as voltadas para as ciências humanas e sociais (Mioto; Teixeira, 2021). Os poucos recursos

direcionados para a ciência e tecnologia em maior peso foram destinados para as áreas duras que geram inovações tecnológicas em detrimento das que provocam o pensamento crítico científico (Mioto; Teixeira, 2021).

Sendo as bolsas de estudo estratégia fundamental para garantir a produção de conhecimentos por parte dos docentes e discentes pesquisadores, e sendo também uma importante atribuição da CAPES, abordaremos o tema nos resultados a seguir.

## **Resultados**

A distribuição de bolsas de mestrado e doutorado possibilita a expansão e qualificação dos programas de pós-graduação e o desenvolvimento da ciência e tecnologia no Brasil. É fato que, ao se inserir no programa de formação ao nível da pós-graduação discentes e docentes necessitam de tempo e dedicação para garantir a produção científica qualificada.

Assim, o desenvolvimento da pesquisa exige dos pesquisadores dispêndio de tempo que, por vezes, não os possibilita se inserir no mercado de trabalho formal, sendo a bolsa a garantia de permanência nos programas com produção científica qualificada. Entretanto, o cenário de restrição orçamentária tem limitado a atuação da CAPES e influenciado o desenvolvimento de seus programas colocando em risco o seu papel de órgão promotor da expansão dos programas de pós-graduação *stricto sensu* brasileiro.

A expansão dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em nível de mestrado no Brasil pode ser observada (Quadro 2) pelo número de alunos matriculados, que em todos os anos entre 2000 e 2022 seguiu tendência crescente (com exceção do ano de 2022 que apresentou pequena queda). Observa-se que até 2015 o número de bolsas concedidas para os discentes matriculados nos programas seguiu tendência crescente, mantendo essa tendência no percentual de alunos cobertos por bolsas.

Entretanto, a partir de 2016 o número de discentes cobertos com bolsas seguiu tendência decrescente, enquanto o número de matrículas manteve tendência crescente, o que implicou em baixas no percentual de cobertura de bolsas. Segundo Neves (2021), dados do Sistema Financeiro Integrado de administração financeira da União (SIAFI), revelam redução no orçamento da CAPES a partir de 2015, o que impõe limites no papel da CAPES como promotora na manutenção dos discentes nos programas via concessão de bolsas. Assim, a partir de 2016 o número de bolsas concedidas pela CAPES para alunos de mestrado seguiu tendência decrescente.

Os anos mais críticos de declínio do número de bolsas da CAPES distribuídas para os discentes de mestrado foram 2020 e 2021. Embora 2020 e 2021 retratem o contexto de eclosão da pandemia da Covid-19, ocorreu expansão no número de matrículas revelando um contrassenso, considerando a diminuição no número de concessão de bolsas, condicionada pela contenção de gastos imposto desde 2016 (Quadro 2).



**Quadro 2:** Concessão de bolsas CAPES no Brasil – mestrado

Ano	Nº de estudantes de mestrado matriculados	Nº de bolsas CAPES de mestrado	Percentual de mestrandos com bolsas CAPES
2000	60.425	11.669	19,3%
2001	62.353	12.002	19,2%
2002	63.990	13.054	20,4%
2003	66.951	15.635	23,3%
2004	69.190	16.200	23,4%
2005	73.805	16.226	22%
2006	79.050	18.614	23,5%
2007	84.356	18.720	22,2%
2008	88.295	24.789	28,1%
2009	93.016	27.192	29,2%
2010	98.611	33.357	33,8%
2011	105.240	41.054	39%
2012	109.515	43.591	39,8%
2013	109.720	45.754	41,7%
2014	114.341	48.113	42,1%
2015	120.050	49.353	41,1%
2016	126.436	47.830	37,8%
2017	126.503	47.510	37,5%
2018	128.866	47.478	36,8%
2019	130.471	44.232	33,9%
2020	136.194	43.497	31,9%
2021	145.422	42.139	29%
2022	142.697	44.019	30,8%

Fonte: Dados sistematizados pelas autoras a partir de Geocapes (2022).

O declínio do número de bolsas tem relação intrínseca com a crise econômica vivenciada pelo Brasil a partir de 2015. Após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o governo brasileiro adotou um regime duro de austeridade fiscal, sendo emblemática a aprovação, em 2016, no governo de Michel Temer, da Emenda Constitucional nº 95 (EC/95) que congela por 20 anos o gasto público destinado a direitos sociais essenciais como saúde, educação e assistência social. Há de se destacar que, o conjunto de medidas adotadas incluiu a contrarreforma<sup>3</sup> trabalhista e da previdência social, em contexto de hegemonia do capital financeiro e de disputa pelos recursos do fundo público (Souza; Soares, 2019).

Ou seja, antes da pandemia da Covid-19 já havia uma tendência no Brasil de cortes de recursos para as políticas sociais. Tal situação foi agravada durante a pandemia, com cortes profundos nos recursos para a pesquisa, o que demonstra um contrassenso, pois, a ciência se mostrou essencial não só para decifrar a pandemia quanto para buscar soluções frente aos impactos causados por ela.

Em 2022, o percentual de cobertura de bolsas de mestrado alcançou 30% dos discentes matriculados, demonstrando a necessidade de maiores investimentos para reverter a

<sup>3</sup> O termo contrarreforma tem caráter conferido por Behring (2003), denominando um conjunto de reformas regressivas de cunho antidemocráticas, constituindo retrocessos nas conquistas demarcadas na Carta de 1988, sobretudo nas políticas de previdência, assistência social, saúde e educação.

queda registrada a partir de 2016 (Quadro 2).

Segundo o Relatório de Gestão da CAPES de 2019, o contingenciamento orçamentário impôs ajustes na concessão de bolsas de pós-graduação no País para garantir que os bolsistas com bolsas já implementadas tivessem seus pagamentos garantidos, e que a meta de cobertura de bolsas estipulada em 2019 fosse mantida. Para as bolsas que seriam implementadas nos anos seguintes foram considerados os critérios do programa de concessão de bolsas, entre os quais se destaca a priorização do mérito acadêmico dos programas de pós-graduação, ou seja, as notas.

Foram retiradas do sistema as bolsas dos programas com notas abaixo de 3, sendo preservado as bolsas dos programas de pós-graduação de excelência, ou seja, aqueles que possuem as notas mais altas (6 e 7) na avaliação realizada pela CAPES. 70% das bolsas dos programas de pós-graduação avaliados com nota 3 nas duas últimas avaliações periódicas da CAPES (2013 e 2017) foram congeladas.

O cadastramento de novos bolsistas dos programas de pós-graduação nota 3 e de parte dos programas de pós-graduação nota 4 foram suspensos temporariamente (Brasil, 2020). Essas medidas racionalizaram os recursos mantidos na CAPES, que segundo Neves (2021) teve uma redução de 52% de seu orçamento entre 2015 e 2020. No doutorado, também se observa a partir dos anos 2000 o aumento do número de matriculados. Durante a pandemia da Covid-19, verificamos o aumento do número de matrículas, sendo o seu declínio observado em 2022 (Quadro 3).

É notável que o número de bolsas concedidas pela CAPES aos doutorandos seguiu tendência crescente entre 2000 e 2022, entretanto, considerando a ampliação de vagas para doutorado nos programas de pós-graduação, o percentual de cobertura de bolsas CAPES se manteve crescente até 2015, seguindo tendência decrescente entre 2015 e 2021 que chegou a 35,6%, apontando para uma leve recuperação em 2022 (38,6%) (Quadro 3).

**Quadro 3:** Concessão de bolsas CAPES no Brasil – doutorado

Ano	Nº de estudantes de doutorado matriculados	Nº de bolsas CAPES de doutorado	Percentual de doutorandos com bolsa CAPES
2000	32.900	8.801	26,7%
2001	35.134	9.408	26,8%
2002	37.728	10.180	27%
2003	40.213	11.389	28,3%
2004	41.261	11.345	27,5%
2005	43.942	11.191	25,5%
2006	46.572	13.044	28%
2007	49.667	12.897	26%
2008	52.750	16.385	31,1%
2009	57.917	17.873	30,8%
2010	64.588	21.941	34%
2011	71.890	26.108	36,3%
2012	79.478	27.589	34,7%
2013	88.337	32.111	36,3%

2014	94.850	39.954	41,9%
2015	102.207	42.779	41,8%
2016	107.640	43.188	40,1%
2017	111.383	44.316	39,8%
2018	114.390	44.530	38,9%
2019	118.121	43.327	36,7%
2020	124.530	46.105	37%
2021	131.832	47.006	35,6%
2022	131.232	50.699	38,6%

Fonte: Dados sistematizados pelo autor a partir de Geocapes (2022).

Frente às necessidades contemporâneas de avanço da ciência e de desenvolvimento do Brasil, onde a formação altamente qualificada e o desenvolvimento de pesquisas são elementos importantes, afirmamos a necessidade de maiores investimentos em bolsas, bem como nos programas de pós-graduação. Sabe-se que “é nas universidades que se realiza a maior parte da pesquisa do País, especialmente nas públicas, o que significa que os docentes e discentes são responsáveis por uma parcela significativa da produção científica nacional” (Brasil, 2016, p. 27). Os docentes não realizam as pesquisas sem a atuação dos discentes que são orientados nos programas de pós-graduação e as bolsas de estudo são importantes para que os discentes consigam dedicar-se integralmente às atividades científicas com garantia da qualidade do que se produz.

Outra questão a ser destacada é a defasagem dos valores das bolsas até o mês de fevereiro de 2023, quando o governo federal anunciou o reajuste. De acordo com Davidovich *et al.* (2022), nas últimas três décadas, o valor das bolsas sofreu defasagem impossibilitando a garantia de reprodução dos bolsistas. Em 1995, por exemplo, a bolsa de doutorado (R\$ 1.073) correspondia a dez salários mínimos da época e custeava 12 cestas básicas. Até 2003 o valor da bolsa seguiu sem reajuste rebaixando drasticamente (50%) o poder de compra.

Entre 2003 e 2013 houve quatro reajustes, chegando ao valor nominal de R\$ 2.200, equivalente a quatro salários mínimos e seis cestas básicas. Dentro desse período, as bolsas seguiram 10 anos sem reajustes diminuindo ainda mais a capacidade de manutenção dos bolsistas, o que afeta não somente os bolsistas, mas a ciência brasileira, tornando insustentável seu desenvolvimento. Segundo Davidovich *et al.* (2022), a baixa garantia de manutenção das condições materiais não atrai bons alunos para se inserirem nos programas de pós-graduação, que se encontram ameaçados em perder sua capacidade de produção e sofrer rebaixamento na avaliação da CAPES.

Assim que alcançam a titulação, os estudantes graduados têm optado por se inserirem no mercado de trabalho garantindo um salário, que mesmo modesto, costumam ser superiores aos valores das bolsas. Para os referidos autores, a manutenção desse cenário ameaça a formação de novos talentos e coloca o País cada vez mais dependente da ciência e tecnologias desenvolvidas pelos países que mais investem em ciência e tecnologia (Davidovich *et al.*, 2022).

Quanto aos pesquisadores que seguem com bolsas de doutorado, ao se titularem

doutores, lidam com a escassez de oportunidades na área acadêmica, tendo como saída se manterem com bolsas de pós-doutorado, que além do valor rebaixado encontra-se reduzida por falta de financiamento, ou são forçados a se inserirem em subempregos ou, mais grave que isso, oportunidades em outros países (Davidovich *et al.*, 2022).

Logo, a diminuição de recursos para bolsas pode gerar afastamento de pesquisadores do país e mais, escassez de cientistas qualificados, provocando ao médio e longo prazo impactos em diversos setores, desde a saúde até a economia, com carência de inovações tecnológicas e produção de novos conhecimentos.

Podemos afirmar que o corte de bolsas CAPES é uma estratégia avessa à valorização da educação e a todos os seus segmentos. A diminuição de recursos para a política de educação vem de anos anteriores, embora agravado em contexto de pandemia da Covid-19 onde o “ajuste fiscal” foi ainda mais severo.

Portanto, a diminuição proporcional de bolsas em relação às matrículas realizadas, tanto do mestrado quanto do doutorado, ocorridas a partir de 2016, de forma mais contundente, e o seu não reajuste desde 2013<sup>4</sup> (o reajuste só ocorreu em 2023) demonstra muito mais do que uma crise fiscal durante o colapso sanitário de 2020, revelando uma crise que já estava em curso e que é inerente ao modo de produção capitalista, sendo um dos resultados verificado no aviltamento dos direitos sociais.

Assim, a diminuição de bolsas de estudos é parte da estratégia de ajuste fiscal que impõe cortes de recursos na Educação, Ciência e tecnologia. Em estudo sobre o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nos anos de 2013 e 2021, Ribeiro, Oliveira e Garcia (2023) concluíram que entre 2015 e 2016 houve redução de repasses de recursos da União para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), sendo os anos de 2020 e 2021 período crítico no que tange ao financiamento do ministério. Em relação ao Programa Ciência, Tecnologia e Inovação (principal programa do CNPq) a redução foi de mais de 75% no período (Ribeiro; Oliveira; Garcia, 2023).

A estratégia de redução de gastos em Educação, Ciência e Tecnologia ignora o fato de que o investimento nessa área garante retorno à economia do país, considerando que os países que alcançam maior índice de crescimento são os que mais investem no campo científico (Davidovich *et al.*, 2022). Defendemos o investimento na educação e ciência como forma de garantir o desenvolvimento da sociedade, na compreensão de que todo o conhecimento produzido seja utilizado em prol da humanidade.

### **Considerações Finais**

O estudo sobre a distribuição das bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no período reafirma o papel da

---

<sup>4</sup> É preciso destacar que recentemente o Governo Federal anunciou o reajuste das bolsas de graduação, pós-graduação, iniciação científica e bolsa permanência que passam a valer a partir de março de 2023. Para as bolsas de mestrado e doutorado, sem reajustes desde 2013, a variação foi de 40% (Brasil, 2023).

CAPES como uma das principais agências de fomento do país, ao mesmo tempo em que evidencia o limite de sua atuação de apoio aos programas de pós-graduação, diante das restrições orçamentárias impostas, inclusive nos anos de pandemia da Covid-19.

O aumento de bolsas de estudo de doutorado nos anos estudados, concomitantemente, com a diminuição de bolsas para o mestrado, atesta a disputa no interior do orçamento da CAPES, evidenciando a correlação de forças em que, quem ganham são os cursos mais bem avaliados na lógica capitalista produtivista, com maior chance, no caso, os que mantêm doutorados, o que aumenta a capacidade de produção.

Essa opção fica clara quando a estratégia utilizada em tempos de crise é o corte de bolsas para programas que não alcançaram notas satisfatórias na avaliação da CAPES e que, certamente, o não alcance tem a ver com as condições de funcionamento dessas instituições (sobrecarga de trabalho dos docentes; ausência de financiamento para o desenvolvimento de pesquisa; equipamentos obsoletos, entre outros). Tal opção é questionável mesmo dentro da lógica do capital, pois o caminho adotado por países de capitalismo central, para o enfrentamento à crise, envolve, além de outras estratégias, maior investimento na formação e desenvolvimento de ciência e tecnologia, mas o Brasil segue no movimento contrário.

Sem dúvida os cortes impostos à ciência fazem parte de uma disputa maior em torno dos recursos do fundo público que tem sido redirecionado, cada vez mais, para alimentar o capital que rende juros (Salvador, 2020). Trata-se de uma conjuntura assustadora para a formação e desenvolvimento da ciência e tecnologia no Brasil em especial para determinadas áreas de conhecimento que compreendem a produção de conhecimentos como um elemento estrutural para o desenvolvimento da sociedade e que deve ser colocado em benefício de toda a humanidade.

Assim, um dos elementos centrais neste debate é a disputa pelos recursos do fundo público, uma vez que o mesmo tem como prioridade assegurar o processo de produção e reprodução capitalista e, em momentos de crise, no cenário de financeirização da riqueza, a disputa se acirra com ganhos para os mercados financeiros. A aprovação da EC 95/2016 é a maior expressão do resultado dessa disputa, pois viabiliza o congelamento das despesas primárias, para priorizar o pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública com primazia no orçamento público (Salvador, 2020).

Mas, é preciso destacar aqui o reajuste das bolsas no âmbito da graduação e pós-graduação que passam a valer a partir de março de 2023. Para as bolsas de mestrado e doutorado, sem reajustes desde 2013, a variação foi de 40% (Brasil, 2023). O aumento no valor das bolsas pagas a estudantes de graduação e pós-graduação, anunciado pelo governo Lula, após 10 anos sem reajuste, aponta para um movimento na direção da evidente disputa por recursos e projetos de sociedade.

Mas, não se enganem, a conjuntura atual aponta para um projeto que refuncionaliza as agências de fomento à pesquisa e a formação de pesquisadores para o atendimento

prioritário ao capital. Isso pode ser constatado na lógica mercantil que atinge as universidades públicas, que direciona a produtividade e competitividade para pesquisas de interesses das empresas privadas, o que caracteriza a subordinação da produção simbólica à economia e não ao desenvolvimento humano e sustentável. Mas, esse debate demanda novas estratégias de investigação.

## Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BIANCHETTI, L. Os dilemas do coordenador de Programa de Pós-Graduação: entre o burocrático-administrativo e o acadêmico-pedagógico. In: BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, V. (org.). **Dilemas da Pós-Graduação**: gestão e avaliação. Campinas: Autores Associados, 2009. p. 15–100.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior (CAPES). **História e Missão**. 2015. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020\\_RELATORIO\\_GESTAO\\_PDF\\_F.pdf](https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020_RELATORIO_GESTAO_PDF_F.pdf). Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Governo Federal anuncia reajuste em bolsas de graduação, pós, iniciação científica e Bolsa Permanência**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/governo-federal-anuncia-reajuste-em-bolsas-de-graduacao-pos-iniciacao-cientifica-e-bolsas-permanencia>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/2021/relatorio-de-gestao-mcti-2021-v-final.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/2018/1-relatorio-de-gestao-2018.pdf/view>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022**. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16\\_03\\_2018\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_e\\_Inovacao\\_2016\\_2022.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf). Acesso em: 09 jan. 2023.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Política, 2019.

CURY, C. R. J. Quadragésimo Ano do Parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de**

**Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 07–20, 2005.

DAVIDOVICH, L. *et al.*. Bolsas de estudo alcançam o menor valor da história. **Folha de São Paulo**, 16 mar. 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2022/03/bolsas-de-estudo-alcancam-o-menor-valor-da-historia.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2023.

FÁVERO, M. de L. de A. **A Universidade Federal do Rio de Janeiro: origens e construção (1920 a 1965)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. Disponível em:

[http://www.sibi.ufrj.br/Projeto/artigo\\_mariadelourdes.pdf](http://www.sibi.ufrj.br/Projeto/artigo_mariadelourdes.pdf). Acesso em: 22 maio 2014.

GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas. **Concessão de bolsas de pós-graduação da Capes no Brasil**. 2022. Disponível em:

<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 06 maio 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ajuste fiscal no Brasil: o limite do possível**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MACHADO, A. M. N.; ALVES, V. Caminhos ou (des)caminhos da pós-graduação *stricto sensu* em educação no Brasil. *In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO*, 28., 2005, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPED, 2005.

MARTINS, C. B. As origens da pós-graduação nacional (1960-1980). **Revista Brasileira de Sociologia**, Sergipe, v. 6, n. 13, p. 9–26, 2018.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde** São Paulo: Hucitec. 2004.

MIOTO, R. C. T; TEIXEIRA, S. M. Conjuntura da Pós-graduação no Brasil e seus impactos na área do Serviço Social: notas sobre o campo da ciência e tecnologia. *In: LEWGOY, A. M.B, MACIEL, A.L.S. Pós-graduação e produção de conhecimento em Serviço Social: conjuntura, tendência e desafios*. Minas Gerais: Navegando Publicações, 2021.

NEDER, R. Produção social da tecnologia, desigualdade e a nova sociologia da tecnologia. **Revista Ciência & Tecnologia Social**, 1(e6), p. 1-32, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/cts/issue/download/1018/303>. Acesso em: 18 jan. 2014.

NEVES, T. B. A CAPES e o fomento à pós-graduação no Brasil: avaliação do programa Demanda Social frente ao atual cenário de restrição orçamentária. **Revista Debates em Administração Pública – REDAP**, n. 2, n.6, 2021. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/redap/article/view/5919>. Acesso em: 20 jan. 2024.

RIBEIRO, D. B.; OLIVEIRA, E. F. dos A.; GARCIA, M. L. T. Retrocessos no financiamento da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: o caso do CNPq. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, p. 01–24, 2023.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, v. 19, n. 2, p. 1–15, 2020.

SANTANA, J.V, STAMPA, I., FERREIRA, B.J.P. Pós-graduação no Brasil e Temas de Pesquisa na área de Serviço Social: resistências em tempos de crise social e política. In: LEWGOY, A.M.B, MACIEL, A.L.S. **Pós-graduação e produção de conhecimento em Serviço Social: conjuntura, tendência e desafios**. Minas Gerais: Navegando Publicações, 2021.

SILVA, M. O. da S.; DE CARVALHO, D. B. B. A pós-graduação e a produção de conhecimento no Serviço Social brasileiro. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 4, n. 8, 2011. Doi 10.21713/2358-2332.2007.v4.129. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/129>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019.

*Submetido em: 27/2/2024*

*Revisto em: 21/5/2024*

*Aceito em: 22/5/2024*