

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da Capes no novo desenvolvimentismo

International Student Mobility: the awarding of Capes scholarships in the new developmentism

Fabiana Araújo Nogueira
Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Natal/RN-Brasil

Resumo

O artigo objetiva analisar a concessão de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a mobilidade estudantil internacional no âmbito da pós-graduação no período de 2003 a 2016. Utilizou-se a abordagem quanti-qualitativa, com coleta de dados disponibilizados na plataforma do Sistema de Informações Georreferenciadas (GeoCapes). Considera-se que esse período foi de grande investimento nas bolsas para a mobilidade estudantil de pós-graduação, mas que atualmente, com as políticas de austeridade fiscal que foram adotadas no país, esse número foi reduzido drasticamente. Dessa forma, evidencia-se a necessidade de recuperar os investimentos em políticas que priorizem a internacionalização visando contribuir para o aumento da produção de conhecimento e de desenvolvimento de ciência e tecnologia para o país.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo; Pós-graduação; Mobilidade estudantil.

Abstract

This paper aims to analyze the granting of scholarships from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Capes) for international student mobility in the scope of postgraduate studies during the period from 2003 to 2016. It was used a quantitative-qualitative methodology, using data collection available on the Georeferenced Information System (GeoCapes) platform. It is considered that this period had great investment in scholarships for post graduation student mobility, but currently, with the fiscal austerity policies that were adopted in the country, this number has been drastically reduced. Therefore, it is highlighted the need to recover investments in policies that prioritize internationalization in order to contribute to the increase in the production of knowledge and the development of Science and technology for the country.

Keywords: New developmentalism; Postgraduate; Student mobility.

Introdução

Este trabalho é parte dos resultados da pesquisa de mestrado intitulada “Internacionalização da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil: um estudo da mobilidade estudantil no período de 2003 a 2016”. O artigo objetiva analisar a concessão de bolsas da Capes para a mobilidade estudantil internacional no âmbito da pós-graduação no período de 2003 a 2016 em um contexto marcado por políticas denominadas de novo desenvolvimentismo, implementadas pelo Partido dos Trabalhadores. Considera-se que nesse período a educação superior teve um papel destacado na estratégia do desenvolvimento econômico e social do país, caracterizando-se por um período de expansão desse nível de ensino, tanto na esfera pública como na privada. Esse foi um momento em que um novo modelo desenvolvimentista tomou proporções no Estado sob os mandatos dos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

No campo educacional, foram implementadas políticas educacionais que possibilitaram a ampliação do acesso à universidade, inclusive por meio da interiorização desse nível de ensino, visando a diminuir as desigualdades regionais e a inclusão social de jovens carentes. Por outro lado, também foram priorizadas as políticas voltadas para a internacionalização da educação, considerando a importância que essa esfera assumiu no contexto global. No âmbito da pós-graduação, a política de internacionalização pode ser vista como ferramenta a serviço da formação de docentes, pesquisadores e discentes, sob o enfoque predominantemente acadêmico, o que segundo Marrara (2007), contribui com o desenvolvimento da educação e da ciência, por meio da colaboração e da troca de experiências com agentes estrangeiros. A universidade se internacionalizaria, portanto, pela aquisição de valor ou dimensão internacional decorrente de sua capacidade de colaborar para o desenvolvimento científico em nível supranacional, seja pelas suas atividades de formação, seja pela qualidade e impacto de sua pesquisa.

Para discutir a temática, o artigo se estrutura em três seções: a primeira apresenta as principais características do modelo desenvolvimentista de Estado que tomou proporções sob os mandatos dos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016); a segunda discute a política de fomento da Capes para a implementação do processo de internacionalização; e a terceira analisa a concessão de bolsas da Capes para

a mobilidade estudantil internacional, considerando o período de 2003 a 2016, focalizando a modalidade do curso de pós-graduação.

Políticas De Pós-Graduação No Contexto Do Novo Desenvolvimentismo

Para discutir as políticas de pós-graduação no Brasil é importante compreender o contexto político e social vigente em cada época. O período de 1995 a 2002, governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PSDB), é caracterizado como de implantação e consolidação de políticas neoliberais de desmonte do aparelho do Estado e adoção do modelo de gestão gerencial proposto pelo Ministério da Administração Federal na Reforma do Estado de 1995.

No campo educacional, esse período é marcado pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases na Educação nº 9.394/96 e do Plano Nacional de Educação (2001-2010), que estabelecem um conjunto de princípios e diretrizes que irão alterar substancialmente a educação superior, que passa a ser marcada pelos processos de descentralização, flexibilização, novas formas de controle e padronização por meio de processos avaliativos estandardizados.

Após o período de governo de FHC – marcado por reformas econômicas, políticas, sociais e educacionais desenvolvidas em decorrência da reestruturação do capitalismo mundial e orientadas a partir de princípios neoliberais –, entra em exercício um novo governo, que teve como presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), de 2003 a 2010. De acordo com Singer (2012), o que se esperava do novo governo, naquele contexto, era principalmente uma mudança que ocorreria por meio da substituição da política econômica praticada pelo governo FHC. Com o novo governo, e de acordo com o que foi anunciado por Luiz Inácio Lula da Silva e sua base de apoio, a política econômica substituta recuperaria o dinamismo perdido da economia e causaria firme crescimento do emprego. O plano de governo do PT apresentava quatro eixos principais a serem destacados e executados durante o mandato do presidente, sendo eles: 1. crescimento, emprego e inclusão social, na qual a educação está inserida; 2. desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade; 3. inclusão social; e 4. infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Destaca-se que no plano de governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a educação pública seria prioridade. Nesse sentido, diz o documento do plano de governo:

É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 15).

Nota-se que, no discurso presente no plano de governo, a educação básica e superior são campos de destaque para esse período. Autores como Ferreira e Oliveira (2016) defendem que houve tanto continuidades quanto rupturas nas políticas de governo adotadas por Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, mas ressaltam que o modelo de governo de dele é caracterizado principalmente pelo rompimento com a ortodoxia neoliberal que predominava no país na década de 1990. Nesse contexto, o período a partir do ano de 2003 é considerado por alguns autores como Castelo (2010), Sallum Jr. (2010) e Singer (2015) como o modelo de estado novo desenvolvimentista. Trata-se de um conjunto de ideias econômicas que prima pela relação entre Estado e mercado, regulando a economia e amenizando as incertezas do capital globalizado. Nesse período, a educação superior teve um papel destacado na estratégia do desenvolvimento econômico e social do país, caracterizando-se por um período de franca expansão desse nível de ensino, tanto na esfera pública como na privada.

Esclarecendo o conceito de Estado novo desenvolvimentista do século XXI, Bresser-Pereira (2016, p. 241) defende que:

O Novo Desenvolvimentismo define o Estado capaz como aquele dotado de legitimidade política, administração competente e capacidade de financiar internamente grandes investimentos. Define um Estado desenvolvimentista como aquele que é o instrumento-chave do crescimento econômico, coordenando o setor não competitivo da economia e praticando uma política macroeconômica ativa – especialmente uma política cambial. Define o Estado social como aquele que financia grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social. Finalmente, define o Estado republicano como o Estado que é bastante forte ou capaz para se proteger, ou seja, para proteger o patrimônio público de indivíduos ou grupos engajados na captura do Estado – no *rent seeking*.

Esse novo desenvolvimento tem como ponto de partida, em relação ao desenvolvimentismo dos anos 1950 e ao neoliberalismo, um novo papel atribuído ao Estado, que passa a ver o mercado como uma instituição mais eficiente e mais capaz de coordenar o sistema econômico. Segundo Bresser-Pereira (2007, p. 84), “no velho desenvolvimentismo o Estado tinha um papel na promoção da poupança forçada e na realização de investimentos na infraestrutura econômica; hoje esse papel é menor: a política industrial deve ser essencialmente estratégica ou oportunista em vez de sistêmica”. O autor destaca, ainda,

outras duas características do novo desenvolvimentismo: a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva e a rejeição às ideias “equivocadas” de crescimento, principalmente com base na demanda e no déficit público.

No campo educacional, durante esse período a educação superior - principalmente a pós-graduação - assume um papel importante no desenvolvimento do país, e foi objeto de políticas expansionistas caracterizadas pela ampliação do número de programas e cursos e da interiorização desse nível de ensino, visando a diminuir as desigualdades e assimetrias regionais. Destaca-se, também, a criação e ampliação de novas universidades e institutos federais. Dentre as várias ações criadas a partir do primeiro mandato de governo de Luiz Inácio Lula da Silva até os mandatos de Dilma Rousseff, diversas iniciativas foram tomadas que contribuíram para a expansão da educação superior nos níveis de graduação e de pós-graduação.

Política de fomento da capes para a internacionalização da pós-graduação no período de 2003 a 2016

A educação superior em seus dois níveis – graduação e pós-graduação – foi objeto de grande atuação e investimento por parte do governo federal no período denominado novo desenvolvimentismo: por meio da criação de diversos programas, deu-se a expansão, inclusão, permanência e internacionalização desse nível de ensino. Para Lobo (2011), há uma grande relação entre o nível de desenvolvimento tecnológico de um país e a qualidade de sua educação superior, de forma que fica cada vez mais evidente a motivação do Estado em priorizar o desenvolvimento desta dimensão, em especial em um país que tem sua economia constituída principalmente pela exportação de *commodities* e uma base industrial completamente obsoleta.

No que se refere especificamente à pós-graduação como *locus* da produção por excelência, a necessidade de troca de informações e de conhecimentos aparece como sendo inerente à natureza desse nível de ensino. A demanda por cursos de pós-graduação tem aumentado continuamente na contemporaneidade, uma vez que o conhecimento, com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, torna-se uma das principais fontes para a ascensão econômica e social de qualquer nação, conforme a concepção de educação como mercadoria nos moldes da teoria do capital humano¹.

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

Observa-se que há um incentivo das agências de fomento à pesquisa nacional para proporcionar o intercâmbio acadêmico-estudantil, com financiamento internacional ou mesmo nacional, tendo em vista que o país disponibiliza bolsas de estudo para alunos, principalmente os de doutorado, para terem formação no exterior (conhecidas como sanduíche). Sendo assim, compreender a real importância e as contribuições dessa política de mobilidade estudantil em nível de pós-graduação, com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, torna-se atual e importante para a construção de um espaço de formação e pesquisa cada vez mais consolidado e adequado à nossa identidade, sem deixar de considerar o contexto global no qual estamos inseridos.

No processo de internacionalização da pós-graduação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) tem sido a grande indutora dessa política por meio do financiamento de diferentes tipos de bolsas concedidas aos alunos e aos pesquisadores com a finalidade de internacionalizar a pesquisa no país. Registra-se que, desde a sua criação, a Capes mantém como função organizar, controlar e avaliar a pós-graduação. Entre as suas atividades, cinco se sobressaem: a) avaliação da pós-graduação *stricto sensu*; b) acesso e divulgação da produção científica; c) investimentos na formação de recursos de alto nível no país e no exterior; d) promoção da cooperação científica internacional; e) formação inicial e continuada de professores.

Para a consecução dos seus objetivos, a Capes fomenta projetos conjuntos de pesquisa entre grupos brasileiros e estrangeiros. Ela financia missões de trabalho (intercâmbio de professores), concede bolsas de estudo (intercâmbio de alunos), além de dispender uma quantia para o custeio das atividades dos projetos.

Um dos principais programas fomentados pela Capes para o exterior é o de Pós-doutorado, que compreende uma bolsa individual que objetiva a realização de estudos avançados após o doutorado. Essa bolsa destina-se a pesquisadores ou docentes com menos de oito anos de formação doutoral, visando à internacionalização de forma mais consistente. Enfoca no aprimoramento da produção e qualificação científicas do bolsista, funcionando como atividade de treinamento prático e avançado em pesquisa, possibilitando o desenvolvimento de métodos e trabalhos teórico-empíricos em parceria com pesquisadores estrangeiros de reconhecidos méritos científicos. Os benefícios são: mensalidade, auxílio-

instalação e auxílio seguro saúde, tendo duração de 6 a 12 meses, prorrogáveis por até 6 meses sem ônus para a Capes, desde que com autorização do órgão.

Outro importante programa da Capes é o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE). A Pró-reitora de Pós-graduação das Instituições de Ensino Superior, ou órgão equivalente, é responsável por divulgar o PDSE, gerenciar as cotas do programa, selecionar e orientar os estudantes, homologar as candidaturas aprovadas, divulgar os resultados, realizar o acompanhamento dos bolsistas e egressos e manter a Capes informada sobre o andamento do estágio no exterior, garantindo o cumprimento das normas. Tem por objetivo apoiar a formação de recursos humanos de alto nível por meio da concessão de cotas de bolsas de doutorado sanduíche no exterior às IES com cursos de doutorado reconhecidos pela Capes. O estágio no exterior deve contemplar, prioritariamente, a realização de pesquisas em áreas do conhecimento menos consolidadas no Brasil.

Outra modalidade que se destaca é o Programa de Doutorado Pleno no exterior. O programa contempla as diversas áreas do conhecimento e destina-se a candidatos de elevado desempenho acadêmico que se dirijam a instituições estrangeiras de excelência para a realização de doutorado pleno. Tem como objetivos: oferecer bolsas de doutorado pleno no exterior como alternativa complementar às possibilidades ofertadas pelo conjunto dos programas de pós-graduação no Brasil; ampliar o nível de colaboração e de publicações conjuntas entre pesquisadores que atuam no Brasil e no exterior, proporcionando maior visibilidade internacional à produção científica, tecnológica e cultural brasileira; e ampliar o acesso de pesquisadores brasileiros a centros internacionais de excelência.

A Capes, enquanto agência reguladora da pós-graduação, vem desde a sua criação implementando políticas para induzir a expansão do sistema de pós-graduação brasileiro, o que não ocorreu sem um planejamento a longo prazo. E, desse modo, surge a necessidade de elaboração de planos nacionais desse nível de ensino para determinar diretrizes, objetivos e estratégias para a política educacional. Os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG)ⁱⁱ elaborados pela Capes se caracterizam como um dos principais direcionamentos e sua intensa função regulatória na implementação da pós-graduação no Brasil.

No período de análise dos dados deste artigo vigorava o V PNPG (2005-2010) e esse incorpora o princípio de que o sistema educacional é fator estratégico no processo do desenvolvimento científico, cultural, tecnológico e social do país. No âmbito da

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

internacionalização, prioriza as políticas de cooperação internacional e de formação de recursos humanos no exterior. Deve-se estimular a cooperação internacional por intermédio das universidades, de tal forma que o intercâmbio entre alunos e professores seja institucionalizado, permitindo inclusive a apresentação de projetos de captação de recursos junto às agências de fomento internacionais. Tais parcerias envolveriam intercâmbio recíproco de alunos e professores em projetos de pesquisa específicos, bolsas-sanduíche para os alunos, estágios de curto prazo para professores e estágios para recém-doutores; intensificação dos programas de intercâmbio, visando ao compartilhamento na orientação de doutorandos com pesquisadores atuando no exterior em áreas de interesse estratégico para o país; apoio a estágio de pós-doutoramento para jovens doutores, tendo como base a qualidade do projeto a ser desenvolvido; ampliação do intercâmbio institucional de estudantes de graduação, visando a seu futuro ingresso na pós-graduação; e estímulo a parcerias e formação de redes de pesquisa na cooperação Sul-Sul, como suporte à formação de recursos humanos em áreas prioritárias e de interesse comum.

Já o VI PNPG (2011-2020) entrou em vigor no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, e aponta diretrizes para a internacionalização da pós-graduação, tais como mudanças das regras que regem os concursos nas universidades públicas para aumentar o recrutamento de professores estrangeiros; reestruturação e ampliação dos programas de professor e pesquisador visitante; e incentivo ao recrutamento de estudantes estrangeiros e programa de apoio e incentivo ao duplo-diploma e a projetos colaborativos de larga duração. Ademais, o Plano sugere o envio de mais estudantes ao exterior para fazerem doutorado, em vista da dinamização do sistema e de captação do conhecimento novo; o estímulo à atração de mais alunos e pesquisadores visitantes estrangeiros; e o aumento do número de publicações com instituições estrangeiras (BRASIL, 2011).

Outro ponto que se destaca no Plano é a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), reportando-se a questão das assimetrias regionais e o aperfeiçoamento da avaliação dos programas. Esse Plano vigorou até o ano de 2020. Atualmente, em 2022, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro (sem partido), o PNPG deste novo decênio (2021-2030) ainda não foi publicado. Cabe salientar que ele é gerido e elaborado pela Capes com o objetivo de definir as diretrizes, estratégias e metas para se avançar nas propostas para a política de

pós-graduação e pesquisa no Brasil, além de ser muito importante para direcionar as ações das Universidades no desenho e alinhamento das suas estratégias de avanço na pesquisa.

Coleta de dados, análise e resultados

Concessão de bolsas da CAPES para a mobilidade estudantil internacional (2003 a 2016)

Um balanço dos indicadores da pós-graduação evidencia que houve um grande crescimento, principalmente no setor público, em número de programas, cursos e matrículas. A internacionalização foi utilizada como uma das dimensões que diferencia os programas de pós-graduação na escala de avaliação da Capes, sendo esse um dos critérios tomados como condição para a concessão das notas máximas de avaliação no âmbito da pós-graduação.

Dessa forma, é importante compreender como a Capes tem direcionado a concessão de bolsas internacionais no período de 2003 a 2016. As análises foram realizadas por período de governo. O primeiro compreende os dois mandatos do presidente Luiz Inácio da Silva (2003 a 2010), o segundo período correspondente o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2014) e parte do seu segundo mandato (até 2016).

O quadro 01 permite visualizar a distribuição de bolsas no exterior no período de 2003 a 2010 por modalidade.

Quadro 01 – Distribuição de bolsas de Pós-graduação no exterior (2003 a 2010)

ANO	DOCTORADO	DOCTORADO SANDUÍCHE	PÓS-DOC	MESTRADO	MESTRADO SANDUÍCHE	ESTAGIO SÊNIOR	TOTAL
2003	966	962	454	2	5	0	2.389
2004	939	1.013	535	1	9	0	2.497
2005	943	1.296	639	1	6	0	2.885
2006	925	1.526	757	1	6	0	3.215
2007	905	1.489	829	2	5	5	3.230
2008	715	1.548	922	0	0	0	3.185
2009	654	1.677	841	0	17	79	3.268
2010	1.473	1.890	729	3	26	204	4.325
Δ%	47,89%	96,47%	60,57%	50,00%	420,00%	158,22%	81,04%

Fonte: Geocapes (2003 a 2010); elaborado pelas autoras (2022)

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

No primeiro mandato do governo do PT (2003 a 2006), foram concedidas 3.215 bolsas. No doutorado pleno, no ano de 2003, o número de bolsas era 966. Esse número passou para 925 no ano de 2006, acarretando uma redução de -4,24%. No doutorado sanduíche foram disponibilizadas 962 bolsas em 2003, passando para 1.526 no ano de 2006, havendo uma expansão de 58,62%. No pós-doutorado o número de bolsas, em 2003, era de 454, pulando para 757 em 2006, evidenciando um crescimento de 66,74%. O mestrado foi a modalidade de curso mais incipiente no número de bolsas para o exterior: apenas 5 bolsas foram concedidas durante todo o período, mostrando uma tendência de desaparecimento, assim como o mestrado sanduíche, modalidade na qual foram disponibilizadas apenas 26 bolsas. A justificativa para a redução das bolsas do mestrado estaria no fato de que o Brasil possui hoje um sistema de pós-graduação bastante consolidado neste nível, eliminando-se a necessidade de um investimento tão alto para manter um estudante no exterior, com exceção de áreas de extrema carência no país.

Nota-se que houve uma expansão embrionária das bolsas de internacionalização durante esse período. Apesar da educação ser tida como prioritária na agenda do governo, na mobilidade da pós-graduação a concessão de bolsas para o exterior continuou sendo muito pequena em todas as modalidades. Pois, mesmo considerando um aumento de 34,57 % em números absolutos, o aumento foi de apenas 826 bolsas no total.

No segundo mandato de Lula da Silva (2007 a 2010) o país já se encontrava mais estabilizado e no Plano Plurianual (PPA) já se notava uma mudança em relação à prioridade dada à questão social. Na segunda gestão, as palavras-chave no novo PPA (2008-2011) são desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade, destacando-se três agendas prioritárias para o novo mandato petista: agenda social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A educação passa a ser entendida como um objetivo estratégico no projeto de desenvolvimento nacional. No âmbito da pós-graduação, destaca-se nesse período a criação do V PNPG (2005 a 2010), no qual vimos que as diretrizes eram a expansão desse nível de ensino e a ampliação dos investimentos para internacionalização.

Nesse período, segundo Rennó e Cabello (2010), a inflação foi controlada e o índice de desemprego diminuiu. Para desenvolver a infraestrutura do país, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, que destinou recursos para a construção de

portos, rodovias e ferrovias e realizou investimento em saneamento básico. Com o crescimento da economia brasileira, o país ingressou em 2011 no Bloco de países emergentes (BRIC) formado também pela Rússia, Índia e China. O crescimento econômico brasileiro também levou o país ao ingresso no G-20, constituído pela União Europeia e as dezenove maiores economias mundiais. A crise econômica mundial de 2008 teve pouca ressonância no Brasil, gerando um clima de otimismo. Além disso, houve a descoberta de jazidas de petróleo abaixo das camadas de sal no solo, que ficaram conhecidas como pré-sal e prometeram ainda maior crescimento econômico para o país.

Para a educação superior, as diretrizes foram duplicar as vagas nas universidades federais, ampliar e abrir cursos noturnos e combater a evasão. Para o pós-doutorado, os jovens doutores tiveram apoio do governo para continuar no Brasil, evitando assim a “fuga de cérebros”, pois muitas vezes os estudantes formados no Brasil, quando vão fazer pesquisa no exterior, terminam não voltando para o país de origem, que investiu na sua formação.

No ano de 2007, para o doutorado foram disponibilizadas 905 bolsas. Passaram para 1.473 em 2010, totalizando 62,76% de crescimento. O doutorado sanduíche passou de 1.489 bolsas em 2007 para 1.890 em 2010, um crescimento de 26,93%. Esta expansão está articulada com o PNPG (2005-2010) então vigente, que defende a educação como fator estratégico para o desenvolvimento do país. Há, nesse Plano, clara referência à necessidade de formação de recursos humanos qualificados, incentivo à mobilização da comunidade acadêmica nacional e a sua integração com a comunidade científica internacional. Já no pós-doutorado o número de bolsas diminuiu, sendo em 2007 829 bolsas disponibilizadas e em 2010 729 bolsas, havendo uma redução de 12,06%.

O curso de mestrado continua tendo uma disponibilização embrionária de bolsas para o exterior (pois não é considerado foco de investimento no exterior, visto que o país já possui um sistema para esse nível de ensino já consolidado), assim como no primeiro mandato do governo, totalizando 10 bolsas em todo o período. O mestrado sanduíche também dispões de 74 bolsas no total do período. O Programa de Estágio Sênior visa oferecer bolsa no exterior para a realização de estudos avançados após o doutorado e destina-se a pesquisadores ou docentes que obtiveram doutoramento há oito anos ou mais. Durante esse período, somente em 2009 são disponibilizadas 79 bolsas, aumentando para 204 em 2010. O programa é voltado para doutores que possuam vínculo empregatício com instituição brasileira de ensino ou

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

pesquisa. A modalidade Estágio Sênior no exterior tem como público-alvo os pesquisadores que possuam inserção nos meios acadêmicos e/ou de pesquisa nacionais e internacionais, com bom índice de produtividade científica e tecnológica.

Quando se comparam os dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, pode-se verificar que o número de bolsas continuou crescendo, totalizando 81,04% de 2003 a 2010 e um crescimento em todas modalidades, seguindo apenas a tendência já identificada de redução das bolsas para o mestrado acadêmico.

No período de 2011 a 2016, assume a presidência da República Dilma Vana Rousseff do Partido dos Trabalhadores. Esse governo deu continuidade à política do governo antecessor, também do PT. No que se refere à pós-graduação, foi aprovado em 2011 o VI PNPG, que assim como o plano anterior apresenta diretrizes de expansão para a pós-graduação, com destaque para a internacionalização desse nível de ensino. Os números de bolsas concedidas atingem o seu mais alto patamar, de acordo com o que pode ser observado no quadro 02.

Quadro 02 – Distribuição de bolsas de Pós-graduação no exterior (2011 a 2016)

ANO	DOUTORADO	DOUTORADO SANDUÍCHE	PÓS-DOC	MESTRADO ACADÊMICO	MESTRADO PROFISSIONAL	MESTRADO SANDUÍCHE	ESTÁGIO SÊNIOR	TOTAL
2011	514	2.308	853	0	0	56	160	3.894
2012	630	3.217	921	5	0	94	234	5.101
2013	1.301	3.949	1.301	8	7	81	434	7.081
2014	2.243	5.111	1.382	13	571	53	590	9.963
2015	2.492	5.236	1.246	8	569	34	795	10.380
2016	2.219	2.251	639	8	460	10	488	6.075
Δ%	331,71%	-2,47%	-25,09%	60,00%	6.471,43%	-82,14%	205,00%	56,01%

Fonte: Geocapes (2011 a 2016); elaborado pelas autoras (2022)

Os dados mostram que, nesse período, houve um crescimento bastante acentuado nas modalidades de bolsa para o exterior, com exceção da modalidade mestrado sanduíche.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff, no doutorado em 2011 o total de bolsas foi de 514, passando para 2.243 bolsas em 2014. Esse foi o maior número de crescimento de bolsas do período, totalizando 336 ou 38%. No doutorado sanduíche também houve expansão das

bolsas, sendo 2.308 no ano de 2011 e 5.111 em 2014: um crescimento de 121,44%. O pós-doutorado passou de 853 em 2011 para 1.382 em 2014, totalizando 62,01% de crescimento.

O mestrado continua sendo a modalidade de curso menos fomentada para bolsas no exterior: apenas 26 até 2014. Já o mestrado profissional merece destaque, pois passou de 7 bolsas em 2013 para 571 em 2014, demonstrando um crescimento substancial em detrimento do mestrado acadêmico. O mestrado profissional é uma modalidade de pós-graduação *stricto sensu* voltada à capacitação de profissionais para a atuação no mercado de trabalho. Tendo em vista o cenário em que a sociedade se encontra, essa evolução pode ser entendida como resultado das políticas de cunho neoliberal, pelo fato de o mestrado profissional ser pago e atender às demandas que o setor produtivo acarreta para a sociedade capitalista.

No ano de 2015, Dilma Rousseff é reeleita e assume novamente o governo, dando continuidades às políticas estabelecidas no governo anterior. Porém, no ano seguinte, a então presidente sofre um *impeachment* marcado por polêmicas tanto no parlamento, como na sociedade, construindo ambiente de polaridades ideológicas e opiniões divergentes. O governo, em 2016, é então assumido por Michel Temer (PMDB), caracterizado por aprofundamento das reformas neoliberais que impactaram em todos os campos sociais. No campo educacional esse período é de grande retrocesso, a exemplo da extinção de programas como o Ciência sem Fronteiras (CsF), o que impactou diretamente na concessão de bolsas internacionais.

O último período de análise é o último mandato do governo Dilma Vana Rousseff. Os dados mostram que no ano de 2015 ainda foi muito grande o volume de bolsas internacionais concedidas, totalizando 10.380.

No entanto, em 2016, com o governo em crise e a subida de Michel Temer ao poder, as bolsas para a internacionalização sofreram uma drástica redução em todas as modalidades. No doutorado, no ano de 2015 foram disponibilizadas 2.492 bolsas; em 2016, 2.219 bolsas, uma redução de 10,95%. Doutorado sanduíche foi a modalidade que mais diminuiu. Em 2015 foram 5.236 bolsas, em 2016 apenas 2.251, uma redução de 57%. O pós-doutorado também sofreu redução: em 2015 foram 1.246 e em 2016, 639 bolsas, acarretando numa redução de 48,71%. O mestrado acadêmico manteve apenas 8 bolsas disponibilizadas. Se essa tendência de redução se mantiver, as bolsas para o mestrado tendem a desaparecer. As bolsas do mestrado

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

profissional reduziram 19%, sendo 569 bolsas em 2015 e 460 em 2016. O mestrado sanduíche passou de 34 em 2015 para apenas 10 em 2016, diminuindo 70%.

Entretanto, em relação ao crescimento até o ano de 2015, podemos associar à implantação de vários programas de internacionalização. Um dos programas que mais contribuiu para essa expansão foi o Ciências sem Fronteiras, que objetivava investir na formação de pessoal altamente qualificado nas competências e habilidades necessárias para o avanço da sociedade do conhecimento; aumentar a presença de pesquisadores e estudantes de vários níveis em instituições de excelência no exterior; promover a inserção internacional das instituições brasileiras pela abertura de oportunidades semelhantes para cientistas e estudantes estrangeiros; e ampliar o conhecimento inovador de pessoal das indústrias tecnológicas e atrair jovens talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil. Para a pós-graduação os investimentos foram para o doutorado sanduíche, doutorado pleno e pós-doutorado. Chaves e Castro (2016, p. 135) apontam que:

No Brasil, a mobilidade acadêmica, a partir da implementação do CsF tomou um novo impulso. Com a indução do programa por meio de aporte significativo de recursos o governo visualizou uma possibilidade de melhorar a formação científica de estudantes de diversas áreas abrangendo projetos que produzam ciência e tecnologia capazes de incrementar as áreas demandadas para o desenvolvimento econômico do país. Dentre os mecanismos para a implementação da cooperação internacional do programa, destaca-se a concessão de bolsas de estudos no país e no exterior e o financiamento de projetos de pesquisas.

Outra iniciativa que merece destaque é o Programa de Licenciaturas Internacionais (PLI): um programa de mobilidade estudantil cujo caráter é de dupla titulação emitida por meio de uma graduação sanduíche (realização de parte do curso fora do país de origem). A dupla titulação é realizada pelo chamado suplemento de diploma, que atesta as disciplinas cursadas em Portugal ou na França. O estudante também recebe o diploma de Licenciatura referente à instituição estrangeira que estudou. O Programa é financiado pela Capes e tem o objetivo formar professores, para atingir estudantes de famílias com baixa renda econômica.

Estudos realizados por Nascimento (2017) evidenciam que foram selecionados, de 2010 a 2015, no âmbito do PLI, 204 projetos que contemplavam todas as regiões do país. Cada um desses projetos beneficiava até 7 estudantes para Portugal, por ano de vigência do projeto, sendo que cada projeto da França poderia ter até 5 estudantes por ano de vigência. O PLI também previa missões para professores, com o objetivo de acompanhar os alunos nas

diferentes universidades portuguesas e francesas, estimulando, assim, a internacionalização da educação.

Há ainda, nesse período, a criação de algumas políticas voltadas à internacionalização, na qual podemos citar a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), com sede em Redenção, no Ceará, e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), situada na fronteira trinacional, na cidade de Foz do Iguaçu, com abrangência por toda América Latina e Caribe. Essas duas universidades são verdadeiras janelas de integração do ensino oferecidas a jovens latino-americanos e africanos. Além de imprescindível ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, a internacionalização da educação superior faz parte do esforço diplomático de qualquer país que deseja ser reconhecido e respeitado pelos demais. A Unila e a Unilab foram criadas com essa finalidade. Ambas correspondem aos interesses nacionais e foram inspiradas em valores universais da paz e dos direitos humanos.

A redução no número de bolsas contraria o discurso da necessidade de internacionalização dos programas de pós-graduação pela Capes. Ao reduzir o financiamento, há uma diminuição, também, em todo o país da busca pela interação, pelo estabelecimento de redes entre os pesquisadores nacionais e internacionais, com prejuízos para a pós-graduação. Isso ocorre, segundo Marrara (2007), porque a internacionalização traz contribuições importantes para os estudantes, como estudar em universidades mundialmente renomadas, participar de eventos, ter a possibilidade de novas experiências, enriquecimento cultural, pessoal, acadêmico e profissional. No ano de 2016 apresenta-se uma diminuição significativa do número de bolsas para a mobilidade internacional no Brasil. Quando comparamos a variação do percentual do ano 2015 para 2016, há uma diminuição de 45,04% no número de bolsas.

É preciso destacar que a partir do ano 2016 entra em vigor o governo de Michel Temer na Presidência da República. Sua política de governo apresenta uma proposta de agenda governamental totalmente pautada em reformas educacionais de cunhos neoliberais, de privatizações e cortes de gastos para todos os níveis e modalidades.

O governo Michel Temer teve início no dia 12 de maio de 2016. Ele era até então vice-presidente da República e assumiu interinamente o cargo de presidente da República Brasileira após o afastamento temporário da presidente Dilma Rousseff, em consequência da

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

aceitação do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. Concluído o processo, no dia 31 de agosto do mesmo ano Temer assumiu o cargo de forma definitiva. Dentre as grandes mudanças de cunho neoliberal estabelecidas durante esse governo, destacam-se: a reforma trabalhista (aprovada em 2017); a proposta de reforma da previdência, que o governo não conseguiu levar adiante (porém foi aprovada em 2019); e no âmbito da educação, destaca-se a reforma do ensino médio e o estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular.

Durante esse governo, a medida de maior impacto no campo da educação foi a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. Essa emenda trata-se de uma limitação do investimento do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Durante o processo legislativo recebeu diversas denominações: PEC do Teto, PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal. Entretanto a:

Referida proposta foi alvo de intensos protestos pela sociedade civil, sendo a causa de greves e ocupações estudantis que ocorreram nas escolas e universidades públicas de todo o país, o que não impediu, contudo, sua aprovação, eis que não se tratou de medida de iniciativa de um governo preocupado com sua popularidade e legitimidade. Além da ausência de diálogo com a sociedade civil, os protestos foram motivados pela oposição a um discurso oficial falacioso da necessidade de um novo regime fiscal, por meio da limitação de gastos e investimentos públicos, especialmente nos serviços de natureza social, como única medida capaz de retomar o crescimento da economia, que teria sucumbido diante de um suposto comportamento fiscal irresponsável do governo anterior (MARIANO, 2017, p. 259).

Além disso, destaca-se que:

A proposta do governo temerário está justamente na desvinculação de recursos para a educação, com uma justificativa inócua para o campo da garantia de direitos assolado na perspectiva de redução de gastos, desconsiderando assim uma totalidade que exige um olhar multifacetado (MELO; SOUSA, 2017, p. 33).

A tendência de cortes nos investimentos para a educação mantendo os investimentos estagnados por 20 anos resultará na ausência de verbas suplementares. Implicará e inviabilizará, também, as metas propostas pelo atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), especialmente a meta 20, que busca ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência dessa Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

O crescimento até o ano de 2015, do número de bolsas concedidas, indicava que o país perseguia esse caminho e que pretendia se consolidar enquanto uma potência emergente.

Mas a redução de bolsas e do financiamento da pesquisa que ocorre sistematicamente nos governos que sucederam esse período indicam o contrário, demonstrando que muito ainda precisa ser feito para que o Brasil possa ser uma referência como outros países no campo da mobilidade estudantil no exterior.

Considerações finais

Entre as tendências globais para a educação superior, tanto na graduação quanto na pós-graduação, a internacionalização se destaca como uma importante estratégia, para que as instituições possam melhorar a pesquisa e o desenvolvimento do país e buscar a excelência acadêmica. A internacionalização emerge como um fenômeno imperante nessa nova conjuntura e que está cada vez mais inserida nas universidades como uma estratégia capaz de melhorar o desempenho institucional e contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

As políticas implementadas pela Capes têm desempenhado um papel primordial no financiamento e na concessão de bolsas para a mobilidade acadêmica, o que pode ser constatado no crescimento do número de bolsas concedidas no período de 2003 a 2016. No que se refere às políticas implementadas pelos governos desenvolvimentistas, verifica-se que foi nos mandatos de governo de Dilma Rousseff, especialmente no segundo, que houve maior investimento na mobilidade estudantil internacional, fruto das diretrizes e programas criados durante esse período. Considera-se que foi um período de investimento na internacionalização da pós-graduação brasileira (até o ano de 2015) e que houve um retrocesso com a redução do número de bolsas durante o governo de Michel Temer, período marcado por cortes e políticas de austeridade em todos os âmbitos e principalmente nas áreas sociais.

Os dados mostram que o país tem buscado realizar ações para induzir a internacionalização da pós-graduação. Para tanto, elaborou diretrizes gerais, criou políticas para induzir a mobilidade estudantil e financiou programas, porém as políticas adotadas são políticas de governo e não de estado e, na atualidade, encontram-se sob forte ataque dos governos conservadores, ameaçados de cortes de bolsas, com cada vez mais prejuízos para a educação nacional. Os contornos de um agressivo aprofundamento da austeridade, atuando na supressão da responsabilidade do Estado enquanto equalizador social, tem expressões latentes no campo da educação superior com repercussões na qualidade da

Mobilidade estudantil internacional: a concessão de bolsas da CAPES no novo desenvolvimentismo

educação e na produção do conhecimento e do desenvolvimento de ciência e tecnologia para o país.

Referências

BRASIL. **VI Plano nacional de pós-graduação (2011-2020)**. 2011. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/Livros-PNPG-Volume-I-Mont.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: DINIZ, Eli Roque (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

CASTELO, Rodrigo. **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo de. Internacionalização da educação superior no Brasil: programas de indução à mobilidade estudantil. **Revista Internacional de Educação Superior**. Campinas, v. 2, n. 1. p. 118-137. 2016.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão, interiorização e alterações nas universidades federais no contexto do desenvolvimentismo. In: FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Universidades públicas: mudanças, tensões e perspectivas**. Campinas: Mercado de Letras, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1984.

LOBO, Roberto Leal. Os desafios do mercado e o futuro da educação superior: prospecção dos cenários para os diferentes tipos de IES. In: CUNHA, Célio da; SILVA, SOUSA, José Vieira de; Maria Abádia da (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, p. 147-164, 2011.

MARRARA, Thiago. Internacionalização da Pós-Graduação: objetivos, formas e avaliação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 4, n. 8, p. 245-262, dez. 2007.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. v. 4, n. 1, 2017.

MELO, Adriana Almeida Sales de; SOUSA, Flávio Bezerra de. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017.

NASCIMENTO, Maria Emanuele Macêdo do. **A internacionalização do ensino superior e a formação inicial de professores**: um estudo do Programa Licenciaturas Internacionais na UFRN (2010-2013). 2017. 183p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Programa de governo de 2002**. 2002. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-quefazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>. Acesso em: 1 fev. 2021.

RENNÓ, Lúcio; CABELLO, Andrea. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 25, n. 74, 2010.

SALLUM Jr., Brasílio. El Brasil en la "pos-transición": la institucionalización de una nueva forma de Estado. In: BIZBERG, Ilán (Ed.). **México en el espejo latino-americano**: ¿democracia o crisis? México D.F. El Colegio de México; Fundación Konrad Adenauer, 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos Cebrap**. v. 1, n. 102, p. 43-71, 2015.

Notas

ⁱ De acordo com Frigotto (1984), a teoria do capital humano é a responsabilização dos sujeitos quanto à sua educação para ascensão social e democratização das oportunidades; uma como a possibilidade dos indivíduos mudarem de um estado de privação e desprestígio para um estado de abundância, êxito e favorecimento; outra como a possibilidade dos indivíduos disputarem, em “igualdade de chances” posições diferentes na hierarquia social reservadas àqueles mais habilitados (os mais inteligentes e capazes).

ⁱⁱ Foram elaborados seis Planos Nacionais de Pós-Graduação. O I PNPG (1975-1979) estabelecia um conjunto de atividades, análises e estratégias a serem desenvolvidas nas instituições de ensino superior e nas instituições de pesquisa, em nível de pós-graduação. O II PNPG (1982 – 1985) enfatizava mais a qualidade no ensino da graduação e da pós-graduação, pretendendo com as medidas a serem adotadas a superação dos efeitos negativos da heterogeneidade regional e institucional. O III PNPG (1986 – 1989) reconhecia que, apesar de institucionalizada a pós-graduação nas universidades por

meio dos planos anteriores, este processo ainda não estava concluído e tinha como objetivo geral a transformação dos cursos de pós-graduação em autênticos centros de pesquisa e de formação de docentes/pesquisadores. Aquele que seria o IV Plano, devido a problemas de várias ordens não chegou a ser implantado como Plano efetivo, mas suas diretrizes e instrumentos pautaram as ações da Capes de 1996 a 2004.

Sobre as autoras

Fabiana Araújo Nogueira

Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UFRN). Pedagoga pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pesquisa as temáticas da Internacionalização e Expansão da Educação Superior. Membro do grupo de pesquisa em rede UFG e UFRN, intitulada Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social.

e-mail: fabiaaraujo25@gmail.com ORCID: 0000-0002-3378-2841

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Sergipe (1977), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1998), doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2001) e Pós-Doutorado na Universidade de Coimbra. Atualmente é professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas de formação de professores, políticas de educação a distância e de educação superior. Exerceu a função de Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte de 2012 a 2015. Pesquisadora integrante da Rede Universitas/Br.

e-mail: aldacastro01@hotmail.com ORCID: 0000-0001-6740-6257

Recebido em: 18/04/2022

Aceito para publicação em: 24/07/2022