



BÚSSOLAS DOS CIENTISTAS

Criados há 70 anos, Capes e CNPq foram centrais para a consolidação da atividade de pesquisa no país

Fabrício Marques

A primeira sessão do Conselho Deliberativo do então Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), em 17 de abril de 1951

Fundadas em 1951 com seis meses de diferença, duas instituições federais formaram o embrião do sistema de fomento a atividades científicas e acadêmicas que o Brasil tem hoje. Primeiro foi o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, criado por uma lei federal promulgada no dia 15 de janeiro graças a uma mobilização liderada pelo almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva (1889-1976), seu primeiro presidente. Engenheiro que fez carreira na Marinha, ele representava o Brasil na Comissão de Energia Atômica no Conselho de Segurança das Nações Unidas e se tornou interlocutor da nascente comunidade científica brasileira. Logo em seguida, em 11 de julho, o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) lançou a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes),

que mais tarde trocou o nome Campanha por Coordenação. À frente da iniciativa estava Anísio Teixeira (1900-1971), um dos principais intelectuais da educação brasileira (ver Pesquisa *FAPESP* n° 303).

Havia um pano de fundo comum para a criação da Capes e do CNPq. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o valor da ciência e da tecnologia ganhou centralidade em diversos países e, no Brasil, esse movimento impulsionou a organização da atividade de pesquisa, por meio de instituições como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), lançada em 1948, e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), em 1949. “A inspiração para a fundação do CNPq veio de um almirante que havia vivido a experiência da Segunda Guerra e compreendido que o conflito não foi resolvido por homens e espingardas, mas pelo avanço do conhecimento científico traduzido em criptografia para enviar mensagens cifradas, em antibióticos para salvar as vidas de sol-

dados ou em propelentes para impulsionar foguetes”, diz o físico Glaucius Oliva, professor sênior da Universidade de São Paulo (USP) e presidente do CNPq entre 2011 e 2015. A matriz que levou à criação da Capes também se encaixava no espírito daquele tempo. “A rápida recuperação econômica da Europa no pós-guerra, impulsionada por um programa de apoio conhecido como Plano Marshall, teve um forte impacto em teorias da economia e da educação. A qualificação dos recursos humanos ganhou papel central nas estratégias de desenvolvimento”, explica o cientista político Abílio Baeta Neves, que por 11 anos foi presidente da Capes. “Anísio Teixeira soube mobilizar o país em uma campanha para melhorar a qualificação, principalmente dos docentes, aproveitando os governos desenvolvimentistas de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.”

A estrutura das duas agências guarda hoje poucas semelhanças com o embrião de 70 anos atrás. A Capes, que em seu primeiro ano de atividade concedeu 54 bolsas, parte delas para formação no exterior, hoje mantém 160 mil bolsistas de mestrado, doutorado, pós-doutorado e professores de educação básica, e se tornou responsável por um dos maiores sistemas do mundo de avaliação de cursos de pós-graduação – na última delas, divulgada em 2017, 4.175 programas foram analisados (ver Pesquisa FAPESP nº 260). No ano passado, o Brasil formou cerca de 50 mil mestres e 25 mil doutores. Já o CNPq, hoje vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), tornou-se a principal agência de fomento à ciência do governo federal, financiando 80 mil bolsas em todas as áreas do conhecimento. Embora, nos últimos anos, tenha sido obrigada a abrir mão da atividade de financiamento de pro-

jetos de pesquisa por falta de recursos, foi responsável por iniciativas como a criação de mais de uma centena de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), redes de cientistas atuando em áreas estratégicas ou em temas de fronteira, fruto de parceria com fundações estaduais de apoio à pesquisa. “Temos hoje grupos fortes e reconhecidos internacionalmente que se formaram graças a iniciativas do CNPq realizadas nas últimas duas décadas”, afirma Evaldo Vilela, atual presidente do órgão.

O bioquímico Jorge Guimarães, presidente da Capes entre 2004 e 2015, chama a atenção para um papel cumprido pelas duas agências desde seus primórdios. “O Brasil demorou muito para investir no ensino superior e mais ainda para investir em pesquisa. Quando a Capes e o CNPq foram criados, o Brasil tinha apenas cinco universidades. As duas instituições foram cruciais para compensar esse atraso”, diz Guimarães, que atualmente é presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

Ambas as agências ampliaram sua influência nos anos 1960, quando o país, durante o governo militar, fez a opção de criar um sistema nacional de pós-graduação e institucionalizar a pesquisa dentro das universidades. Na virada para os anos 1970, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), desde então a principal fonte de recursos federais para financiamento à ciência, que investiu na ampliação da infraestrutura em universidades e na formação dos programas de pós-graduação. As bolsas da Capes e os projetos financiados pelo

CNPq passaram a ser parte de um sistema de financiamento mais sofisticado, que dispunha de uma nova agência, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), dedicada a gerenciar os recursos do FNDCT, e era apoiado pelo então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, depois BNDES). A FAPESP, criada em 1962, começou a ter um papel importante na oferta de bolsas e de auxílios a pesquisa, inaugurando o engajamento das unidades da federação nessas atividades.

A transformação da Capes em agência avaliadora da pós-graduação ocorreu nos anos 1970, na gestão dos dirigentes Darcy Closs e Cláudio de Moura Castro. Uma característica da agência é a estabilidade na sua gestão. “Há uma cultura interna que valoriza o planejamento e estabelece objetivos por meio de planos plurianuais. Além disso, a Capes teve vários presidentes com mandatos longos. Seis deles foram responsáveis por 46 anos de gestão da agência”, afirma Jorge Guimarães, que, como Baeta Neves, ficou 11 anos no cargo – por pouco os dois não superaram os 13 anos de Anísio Teixeira. É certo que a estabilidade foi quebrada de 2019 para cá, quando ela já teve três presidentes. O CNPq, que nasceu subordinado à Presidência da República, tinha sob seu guarda-chuva uma série de instituições científicas, como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) ou o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (Inpa). No início dos anos 1980, comandado pelo engenheiro Lynaldo Cavalcanti, o CNPq mudou de nome, incorporando em sua missão o desenvolvimento tecnológico, e transferiu sua sede para Brasília. Hoje é parte do MCTI.

Uma característica convergente das duas agências é a participação da comunidade científica em sua gestão. Na Capes, a avaliação de novos cursos de



AS AGÊNCIAS AMPLIARAM SUA INFLUÊNCIA NOS ANOS 1960, QUANDO O PAÍS CRIOU SEU SISTEMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

pós-graduação e de projetos depende de comitês de 49 áreas do conhecimento, compostos por pesquisadores. “Já o CNPq sempre foi conhecido como a casa dos cientistas”, diz Oliva. A atuação complementar dos dois órgãos vez por outra traz à tona a ideia de fundi-los. Em 1990, a Capes chegou a ser extinta no governo Collor, mas acabou recriada por pressão do Congresso e da comunidade científica meses mais tarde e teve a antropóloga Eunice Durham, presidente entre 1990 e 1991, como figura-chave na rearticulação da agência. Em 2019, o Ministério da Economia divulgou planos para a fusão, mas a ideia não prosperou.

De acordo com Oliva, o CNPq reagiu a outras tentativas de reduzir suas prerrogativas. “No início dos anos 2000, foi proposta a criação de uma agência federal de fomento à pesquisa em saúde, nos moldes dos Institutos Nacionais de Saúde dos Estados Unidos, mas o CNPq conseguiu manter seu *status* de articulador da ciência no governo federal. Os ministérios que precisam investir em pesquisa lançam editais por meio do CNPq. Como é o único órgão que pode ofertar bolsas, ele é usado pelas outras instâncias quando precisam do assessoramento de pesquisadores. O CNPq tem instrumentos para remunerar essas atividades”, afirma.

Na primeira década do século XXI, o sistema federal de financiamento à pesquisa ganhou novas fontes de recursos. O FNDCT passou a ser abastecido pelos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, cuja meta era destinar um percentual da arrecadação de determinados segmentos da economia, como petróleo, agronegócio e informática, para reinvestir em pesquisa nos próprios setores. Em paralelo, o modelo de apoio dos estados às atividades científicas inaugurado pela FAPESP nos

anos 1960 disseminou-se por praticamente todas as unidades da federação.

Para Hernan Chaimovich, professor aposentado da USP e presidente do CNPq entre 2015 e 2016, o Brasil dispunha, no início dos anos 2000, de um sistema de apoio à ciência, tecnologia e inovação com financiamento de múltiplas fontes e capaz de incentivar a pesquisa tanto em instituições públicas como em empresas. “Tínhamos a perspectiva de, com a ampliação dos recursos, darmos um salto de qualidade na ciência brasileira”, afirma. Essa estrutura, porém, fragilizou-se. De um lado, desvirtuou-se a finalidade dos fundos setoriais e seus recursos começaram a ser usados não para projetos em segmentos da economia, mas para custear o sistema como um todo, a fim de compensar a redução de repasses do Tesouro. De outro, em sucessivos governos o FNDCT foi submetido a bloqueios orçamentários. “Houve apenas um ano, 2010, em que o dinheiro do FNDCT pôde ser gasto integralmente”, lembra Glaucius Oliva, que até recentemente participava do conselho diretor do fundo.

A crise econômica dos últimos anos teve um forte impacto no investimento federal em ciência, gerando uma debilidade principalmente no CNPq (*ver reportagem na página 34*). “A Capes ainda mantém um volume expressivo de bolsas, mas elas foram perdendo valor ao longo do tempo e hoje não são tão competitivas”, afirma Baeta Neves. Também a Finep, que gerencia os recursos do FNDCT e sobrevive graças a um percentual do fundo, teve de abandonar a estratégia de investir recursos não reembolsáveis em projetos de inovação de empresas. “O sistema está enfraquecido e, mesmo que os orçamentos voltem a um nível decente, vai demorar um bom tempo para recuperar sua capacidade de articulação”, afirma Chaimovich. ■

1. Anísio Teixeira (à esq.), então presidente da Capes, visita o CNPq em 1955
2. Da esquerda para a direita, o então vice-presidente do CNPq, Armando Dubois Ferreira, com os físicos Cesar Lattes e Giuseppe Occhialini, membros do grupo que descobriu a partícula méson pi
3. O físico Robert Oppenheimer (ao centro), responsável pelo projeto de desenvolvimento da bomba atômica nos Estados Unidos, em visita ao CNPq em 1953

