

# EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DA ESTRUTURA DAS ESTRATÉGIAS DA META 14 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Priscila Pereira Santos<sup>1</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5253>

---

## RESUMO

Este trabalho integra um esforço no sentido de aprimorar a compreensão da estrutura lógica das estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, mais especificamente da Meta 14 do plano, que se ocupa dos desafios relativos à pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Nesse sentido, perguntas acerca do desenho dessas estratégias no plano são colocadas com vistas a orientar a análise, abordando questões relacionadas à complementariedade ou à sobreposição dessas estratégias, assim como a existência de diagnósticos que suportem essas propostas de ação. Este trabalho também tem como objetivo produzir informações e análises que possam subsidiar a elaboração do Novo PNE.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação - Meta 14; Plano Nacional de Pós-graduação; pós-graduação.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

## INTRODUÇÃO

---

A determinação legal para o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação está colocada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214. Tal artigo constitucional postula a obrigatoriedade do estabelecimento de um plano nacional de educação com duração plurianual e com o objetivo de coordenar ações e projetos para o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis (Brasil, 1988). A Carta Magna estabelece que as ações articuladas nesse plano devem estar pautadas na busca de cinco principais diretrizes: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; e VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Mesmo diante dessa exigência legal, o primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado apenas em janeiro de 2001, com vigência até o ano de 2010. Análises feitas sobre esse primeiro PNE apontam um conjunto de fragilidades ou desafios tanto em relação a sua implementação como para a realização de processos avaliativos que o tinham como escopo. O PNE (2001-2010) foi formulado com metas bastante genéricas que se configuravam mais como uma diretriz, uma aspiração para as políticas educacionais, do que como um resultado mensurável, passível de ser monitorado e avaliado em termos de cumprimento ou não do objetivo (Brasil. MEC, 2010; Brasil. MEC. CNE, 2009; Kuenzer, 2010).

Documento produzido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), denominado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020* e desenvolvido no ano de 2009, listou as principais fragilidades estruturais do PNE (2001-2010):

- 1 – Ausência de indicadores relativos às metas, para concretizar a possibilidade de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do PNE.
- 2 – Retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos).
- 3 – Poucas políticas com capacidade de enfrentar as grandes desigualdades regionais.
- 4 – Desarticulação interna e superposição de metas, dado o formato assumido pelo PNE.
- 5 – Pouca expressividade das políticas voltadas para a diversidade.
- 6 – Focalização excessiva no Ensino Fundamental.
- 7 – Supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas.
- 8 – Excessivo número de metas que acabaram pulverizando e fragmentando as ações (Brasil. MEC. CNE, 2009, p. 6-7).

O PNE (2014-2024) está estruturado em 10 diretrizes, 20 metas e em um conjunto de 254 estratégias. Ao comparar o PNE (2001-2010) com o PNE (2014-2024), Souza (2014, p. 162) considera o plano em vigor como mais bem estruturado, com objetivos e metas quantificáveis, passíveis de monitoramento e avaliação e, também, com um caráter mais propositivo, visto que traz “intenções e ações das políticas educacionais a serem adotadas para a década”. Do ponto de vista dos instrumentos de monitoramento, o PNE 2014-2024 também avança ao estabelecer os entes responsáveis por avaliar o plano, assim como a necessidade de produção bienal de subsídios que suportem esse processo avaliativo.

Considerando esses aprimoramentos incorporados ao PNE em vigor, algumas questões acerca do desenho desse novo plano emergem. Pensando na estrutura do PNE (2014-2024), esses questionamentos poderiam recair sobre a análise das diretrizes, das metas ou das estratégias desse plano. Para os objetivos deste artigo, o foco de interesse está nas estratégias do PNE (2014-2024), mais especificamente na Meta 14 do plano, dedicada à pós-graduação *stricto sensu*.

As questões colocadas por este trabalho estão centradas na compreensão do propósito e da concepção das estratégias da Meta 14, podendo ser formuladas da seguinte maneira: as estratégias podem ser agrupadas em temas ou objetivos comuns, havendo relação de complementaridade entre as estratégias do mesmo grupo? A estratégia se baseia em algum estudo diagnóstico que permitiu identificar a magnitude do problema e as principais ações para a solução?

A argumentação do texto está organizada em torno dessas perguntas que, ao serem respondidas, apresentam elementos para reflexão e análise acerca da estrutura de discussão presente na Meta 14 e suas estratégias. Entretanto, não se propõe apresentar respostas dicotômicas categorizadas em sim ou não. Busca-se explorar a complexidade envolvida na construção de soluções de políticas públicas que lidam com fenômenos sociais amplos, os quais envolvem diferentes atores e questões públicas.

O *caput* da Meta 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece como alvo “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (Brasil, 2014, p. 6). Desse modo, a Meta 14 aponta em direção a três objetivos: elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, titular anualmente 60.000 mestres e 25.000 doutores.

Associadas a essa meta, foram estabelecidas quinze estratégias, redigidas nos seguintes termos:

- 14.1 - expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;
- 14.2 - estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e as agências estaduais de fomento à pesquisa;

- 14.3 - expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;
- 14.4 - expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;
- 14.5 - implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;
- 14.6 - ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos *campi* novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;
- 14.7 - manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- 14.8 - estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;
- 14.9 - consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;
- 14.10 - promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
- 14.11 - ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica;
- 14.12 - ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes;
- 14.13 - aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs;
- 14.14 - estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;
- 14.15 - estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes (Brasil, 2014, p. 6).

## 1 HISTÓRICO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

---

Balbachevsky (2005), ao recuperar o histórico da pós-graduação no Brasil, identifica que as primeiras iniciativas ocorreram com missões acadêmicas de professores estrangeiros e com a fuga de alguns desses para o País no período da Segunda Guerra Mundial. A vinda desses profissionais para o Brasil trouxe com eles o formato institucional de pós-graduação, calcado na dinâmica do professor catedrático. Por essa lógica, baseada no modelo europeu, “o professor catedrático era responsável por uma área específica de conhecimento e assistentes e associados trabalhavam sob sua direção personalista e autocrática” (Verhine, 2008, p. 167).

O Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, que permaneceu vigente até o ano de 1968, é um marco documental para esse nível de ensino, visto que é em seu art. 71 que a expressão pós-graduação é utilizada pela primeira vez em termos legais (Bridi, 2004). Segundo Santos (2003), na década de 1950, tem início o estabelecimento de acordos entre o Brasil e as universidades americanas, cujo escopo era o intercâmbio de alunos, professores e pesquisadores. Porém, é apenas na década de 1960 que os cursos de pós-graduação ganham fôlego, a partir de um convênio da Universidade do Brasil, na área de Ciências Físicas e Biológicas, com a Fundação Ford, e com a criação da Comissão Coordenadora dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), que integra a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Em 1965, o Conselho Federal de Educação aprovou o Parecer 977, mais conhecido pelo sobrenome do seu relator: Newton Sucupira. Esse documento estabelecia o desenho institucional da pós-graduação brasileira, inspirado no modelo norte-americano, em que se distinguia mestrado e doutorado. O Parecer Sucupira imprimiu certa flexibilidade de organização curricular à pós-graduação, ao não estabelecer o mestrado como requisito à inscrição no doutorado. Nos termos do parecer:

[...] se trata de caracterizar esses cursos [mestrado e doutorado] em seus aspectos fundamentais, **evitando se estabelecer padrões rígidos que viessem prejudicar a flexibilidade essencial a toda a pós-graduação**. Daríamos **apenas as balizas mestras** dentro das quais **a estruturação dos cursos pode sofrer variações em função das peculiaridades de cada setor do conhecimento** e da margem de iniciativa que se atribuir à instituição e ao próprio aluno na organização de seus estudos (Sucupira, 1965, p. 429, grifo nosso).

Moritz *et al.* (2013) apontam que, em que pese o papel fundamental do Parecer Sucupira na estruturação da pós-graduação do Brasil, a sua regulamentação se deu apenas após a reforma universitária ocorrida em 1968. Pressionado por intensa mobilização estudantil no interior das universidades, o governo federal respondeu com a criação de um grupo de trabalho que teve como escopo estudar e propor medidas para resolver a “crise da universidade”. Entre as alterações trazidas por esse processo, destacam-se: a substituição da lógica de cátedras pelo modelo de organização

por departamentos, a instituição do processo de contratação de docentes em tempo integral e a alteração do sistema tradicional de cursos sequenciais pelo sistema de créditos.

Com a reforma de 1968, a pós-graduação se tornou uma atividade semi-autônoma ligada aos departamentos recém-organizados. Então, os estudos pós-graduados adquiriram novas características que representavam um compromisso entre o antigo modelo e as exigências da nova legislação. No novo formato, a relação tutorial entre o estudante e seu orientador se preservou, mas também foram criados conselhos de pós-graduação que tenderam a se fortalecer com o passar do tempo (Balbachevsky, 2005, p. 278).

Moraes (2002) chama a atenção para o expressivo crescimento da pós-graduação ocorrido na ditadura militar, marcada pelo significativo aumento e, também, pela consolidação de cursos, em especial no período conhecido como “milagre econômico”. O autor destaca que, apesar de esse apoio do regime militar parecer uma contradição, os investimentos governamentais na pós-graduação naquele contexto estavam pautados no diagnóstico da carência de recursos humanos no Brasil para alcançar os grandes objetivos nacionais.

O regime militar estava calcado em uma perspectiva nacionalista, no ideário de construção de um Estado forte, o “Brasil grande”, que deveria estar orientado para o desenvolvimento de projetos tecnológicos de grande porte. O interesse se voltava para obras de infraestrutura, como a construção de usinas nucleares, hidroelétricas, rodovias e ferrovias; para a expansão das fronteiras na região amazônica; e para o investimento na indústria bélica e aeronáutica, na pesquisa espacial e nas telecomunicações. Na direção desse ideário, eram fundamentais a formação de recursos humanos altamente especializados e a criação de uma dinâmica de pesquisa robusta, que sustentasse esse processo de formação de capital humano e o desenvolvimento de tecnologias (Germano, 1993).

Nesse período, destaca-se não só o aumento do volume de recursos financeiros, mas também o investimento na criação de estruturas e processos de acompanhamento da pós-graduação. Nesse bojo, destaca-se o desenvolvimento do Primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação – I PNPG (1975-1979), que parte da constatação de que a pós-graduação até então tinha experimentado um crescimento orgânico, mas que se fazia necessária a elaboração de um planejamento estruturado que desse suporte às novas demandas da pós-graduação (Kuenzer; Moraes, 2005). Esse primeiro PNPG tinha como principais diretrizes a institucionalização de um sistema de pós-graduação que fosse dotado de regularidade de atividades e financiamento, aumento do padrão de desempenho, otimização da utilização de recursos, expansão do sistema, considerando a correção das disparidades regionais e a necessidade de capacitação dos docentes das universidades (Hostins, 2006).

Trindade (2003) destaca que as alterações trazidas com a reforma de 1968, associadas ao aumento expressivo no volume de recursos aportados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e no escopo dos Planos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, tiveram consequências em termos de profissionalização do sistema universitário, com a adoção do regime de dedicação exclusiva e, também, a implementação de sistemático processo de avaliação da pós-graduação coordenado pela Capes. Nesse processo, o autor destaca que um aspecto negativo dessa estruturação do sistema de pós-graduação foi a burocratização das universidades, que passaram a demandar complexos e extensivos procedimentos para responder às atividades de controle e regulação.

### *1.1 PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: DO CRESCIMENTO ESPONTÂNEO AO PLANEJAMENTO ESTRUTURADO NOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO*

O I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979), aprovado em julho de 1975, foi fruto das atividades iniciais do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPq), criado em 1973, dentro da estrutura e subordinado ao Ministério da Educação (MEC). Além do MEC, esse Conselho contava com representantes do Ministério do Planejamento, do Conselho Federal de Educação, do CNPq e das agências de fomento à pesquisa das universidades (Oliveira, 1995).

Nesse primeiro plano, constata-se o “caráter espontâneo da expansão da pós-graduação no país até então”, mas identifica-se a necessidade da elaboração de um planejamento estruturado que sustente e forneça diretrizes para o crescimento, de modo a corrigir os desvios causados por esse crescimento mais orgânico e, também, atender às demandas de formação existentes (Kuenzer; Moraes, 2005, p. 1344). Desde o I PNPG, entende-se a centralidade do papel do Estado na expansão da pós-graduação e a importância dessa oferta na formação de docentes para atuação no ensino superior.

Naquele momento, reconhecia-se a importância da pós-graduação para o crescimento do país, visto sua responsabilidade em prol da formação da mão de obra para atuar nos demais níveis de ensino e no desenvolvimento da pesquisa. Nesse processo, definiu-se que caberia à pós-graduação: “formar professores para o magistério universitário, pesquisadores para o trabalho científico e preparar profissionais de nível elevado para o mercado de trabalho” (França, 2012, p. 47).

Chama a atenção nesse I PNPG o estabelecimento de metas para a pós-graduação. A primeira se referia à titulação de mestres e doutores para o quinquênio de vigência do plano (1975-1979), que mirava em titular 16.800 mestres e 1.400 doutores no período de cinco anos. Já a segunda dizia respeito à expansão da capacidade de atendimento

da pós-graduação, que deveria passar de 7.000 para 11.700 vagas anuais de mestrado, e de 500 para 1.200 vagas anuais de doutorado. De maneira a dar suporte a essas metas, o I PNPG estabelecia três frentes de trabalho: bolsas de estudo para discentes com dedicação exclusiva, implementação de programas institucionais de formação de docentes e processos regulares de admissão de docentes. Adicionalmente, estabelecia o volume total de bolsas a serem concedidas pelas agências federais de fomento (em torno de 59.650), o quantitativo de docentes que iniciariam a sua formação, seja em nível de mestrado ou de doutorado (12.000), e, também, o número de novos docentes a serem admitidos por ano (2.000). O plano explicitava também o volume de recursos federais necessários, assim como indicava as principais fontes e os itens de despesa para esse processo (França, 2012).

A extinção do Conselho Nacional de Pós-graduação (CNPQ), em 1981, fez com que a elaboração do II PNPG (1982-1985) ficasse a cargo da Capes, que assumiu também, por ocasião dessa extinção, outras atribuições que até então estavam sob a responsabilidade desse conselho. A Capes, que já havia sido reconhecida como central para uma efetiva expansão e institucionalização da pós-graduação, se fortalece ainda mais ao assumir formalmente a tarefa de formulação do Plano Nacional de Pós-Graduação e ser reconhecida pelo MEC como a Agência Executiva do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.

O II PNPG manteve objetivos semelhantes ao anterior em especial no que tange à qualificação do corpo docente e de pesquisadores para a educação superior. Entretanto, entra em pauta também a dimensão da qualidade, via aperfeiçoamento da avaliação que estava presente desde 1976, mas ainda de forma bastante incipiente. Outro ponto incluído nesse segundo PNPG diz respeito ao apoio aos programas de pós-graduação para investimentos em infraestrutura, de modo a garantir autonomia e estabilidade financeira (Hostins, 2006).

Santos e Azevedo (2009), ao compararem o I com o II PNPG, avaliam o segundo como menos ousado do que o anterior, no que diz respeito aos objetivos e às diretrizes estabelecidos. Nota-se também a ausência de indicação explícita a programas governamentais de apoio à pós-graduação e a metas de crescimento a serem alcançadas. França (2012, p. 50) adjetiva o II PNPG como “mais contido e menos interventor” do que I PNPG. Mais focado na qualidade da pós-graduação, refletia a preocupação central daquele momento de tornar o sistema mais eficiente.

Ao longo dos anos 1980, ainda na vigência do II PNPG, a dinâmica de avaliação da pós-graduação se consolidou. Foram aprimorados os mecanismos de obtenção de dados através da revisão dos instrumentos de coleta e da informatização dos processos. Nesse mesmo período, foram introduzidas as comissões de especialistas e as visitas *in loco*. Nesse processo de consolidação da avaliação, Moraes (2002) destaca a prática estabelecida pela Capes de consultar as diferentes áreas de conhecimento, em geral através das respectivas Associações Nacionais de Pós-graduação, a fim de receber indicações de nomes de especialistas para compor as distintas comissões de

avaliação dos cursos de pós-graduação, bem como de outros grupos responsáveis por atividades tais como seleção de bolsas para o exterior, reconhecimento de cursos novos, cooperações internacionais etc.

O III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989) foi construído e publicado em um período em que novos arranjos institucionais estavam em curso no Brasil e os políticos civis passavam a substituir os militares, que reduziam a sua participação no governo. O ambiente era de alterações profundas na dinâmica política e social brasileira, com demandas pela democratização do País.

Para a construção desse plano, a Capes estabeleceu um mecanismo de consulta à comunidade científica e desse processo emergiram duas demandas mais prementes, a saber: maior valorização da pesquisa e desejo de conquista da autonomia nacional. Kuenzer e Moraes (2005) entendem que a emergência desses dois tópicos se deveu à vinculação ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que foi muito influenciado pelo “espírito da época” e que advogava por três frentes estratégicas: a implantação de um conjunto de reformas, o combate à pobreza e o crescimento econômico. Esse plano de desenvolvimento apostava no “estabelecimento de redes de criação tecnológica que integrassem centros de pesquisas, universidades e indústrias, para expandir e transferir os avanços alcançados para o setor de produção” (Queiroz; Souza, 2017, p. 125).

O III PNPG reconhecia como importantes os avanços feitos pelos planos anteriores, mas identificava a carência de recursos humanos com habilidades em pesquisa, em especial na área de ciência e tecnologia. Nesse sentido, o III PNPG colocava não apenas o imperativo da formação de cientistas em número adequado, mas também com perfil aderente ao modelo de desenvolvimento buscado para o Brasil naquele momento. Em razão disso, enfatizava a necessidade de institucionalização e ampliação da pesquisa nas universidades e a integração da pós-graduação ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e ao setor produtivo (Brasil, 1986). A análise do plano anterior feita no III PNPG revelou também a permanência de desafios, tais como baixa produtividade, tempo médio de titulação elevado, carência na formação interdisciplinar dos pesquisadores e desigualdades regionais quanto à institucionalização das atividades de pesquisa. Nesse aspecto informa que, naquela ocasião (1975), a região Norte respondia pela formação de apenas 0,85% da pós-graduação, ao passo que a região Sudeste era responsável por 74,21% da titulação nesse nível de ensino. De caráter mais propositivo, o III PNPG apresentava um conjunto de estratégias para guiar a ação de diferentes órgãos e instituições do sistema nacional de pós-graduação e, também, indicava medidas específicas para consolidação da pesquisa nas universidades (França, 2012, p. 52).

Em que pese a ênfase na pesquisa em universidades e sua importância fundamental para o desenvolvimento nacional colocada pelo III PNPG, os esforços realizados não foram suficientes para superar a dinâmica da pós-graduação extremamente centrada na docência. No início dos anos 1990, são questionados os modelos de avaliação até então utilizados, reconhece-se o esgotamento da dinâmica

avaliativa vigente e postula-se pela necessidade de criação de um novo modelo que seja capaz de responder às demandas avaliativas da pós-graduação no País. Mesmo com os processos de aperfeiçoamento e modernização implementados ao longo do período anterior, o modelo se mostrava insuficiente (Kuenzer; Moraes, 2005).

A conclusão acerca desse esgotamento foi pauta bastante presente nas discussões em torno da construção do IV PNPG, que, apesar de não ter sido publicado, foi amplamente discutido em grupos de trabalho que apresentaram a síntese desses debates no Seminário Nacional Discussão da Pós-Graduação Brasileira. As circunstâncias políticas e econômicas daquele período não permitiram que o documento fosse formalmente publicado. Nos termos de Morosini (2009), a não formalização do documento em formato de Plano Nacional de Pós-Graduação se deu em razão da combinação entre as restrições de recursos e a baixa articulação entre as agências de fomento.

Entretanto, como avalia Martins (2005), mesmo não tendo sido formalizadas como plano, as recomendações contidas nesse IV PNPG foram implementadas, tais como a expansão do sistema nacional de pós-graduação, a diversificação do modelo vigente, as mudanças na avaliação, a implantação do portal de periódicos e a inserção internacional da pós-graduação. Nesse cenário, Santos e Azevedo (2009, p. 538) avaliam que “embora não houvesse formalmente, nos anos de 1990, um IV PNPG, houve um conjunto de medidas que constituíram uma política para a pós-graduação”.

Em 2004, a Capes constitui comissão responsável por elaborar o V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010). O grupo deu início a esse trabalho com um processo amplo de consulta à comunidade acadêmica e científica, para levantar os principais pontos a serem tratados pelo plano. O diagnóstico feito naquele momento ressalta os avanços quantitativos da pós-graduação impulsionados pelas políticas de fomento e indução de períodos anteriores, considerando-a a etapa mais bem-sucedida do sistema educacional do País (Santos; Azevedo, 2009).

Mesmo diante desse diagnóstico mais positivo, o V PNPG identificava a necessidade de alterações no que se refere à definição de recursos e à estrutura orçamentária da pós-graduação, de mudanças quanto ao modelo organizacional dos programas e de se buscar outras fontes de financiamento, tendo como foco a sustentabilidade das atividades de pesquisa. A sistemática de avaliação também não ficou de fora do rol de prioridades desse novo plano.

O V PNPG (2005-2010) teve como focos: o fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação, a formação de docentes para todos os níveis de ensino e, também, de quadros para mercados não acadêmicos. Os eixos centrais no âmbito desse documento foram: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação, mas com apoio a programas e áreas em que foram identificadas assimetrias, em especial, em termos regionais; priorização de programas estratégicos; estímulo à articulação entre as agências de fomento – em especial Capes, CNPq e Finep – com papel de indução da agenda de pesquisa do País; aperfeiçoamento da avaliação; e formação de recursos

humanos tanto para a pesquisa como também para empresas. Nos termos de Kipnis e Carvalho (2008, p. 60):

Tendo por base os objetivos de fortalecimento das bases científica, tecnológica e de inovação, a formação de docentes para todos os níveis educacionais e a formação de quadros para mercados não acadêmicos, o V PNPG propõe uma perspectiva de diversificação. Com isso, exige maior dinamicidade do sistema, com incorporação de novos indicadores de avaliação, diferenciação de procedimentos e formas complementares e cumulativas de apoio institucional.

Importante salientar aqui a observação feita por Santos e Azevedo (2009) no que diz respeito ao tempo de duração do V PNPG quando comparado aos anteriores. Este último estabelecia sua vigência para cinco anos, ao passo que os anteriores trabalharam com períodos de três a quatro anos de execução. Para os autores, essa diferença não é trivial, mas aponta para uma maior estabilidade do plano, considerando também o seu alinhamento a outras políticas educacionais que carregavam um horizonte temporal mais amplo de implementação.

Por fim, cabe apresentar aqui o VI PNPG (2011-2020), que estava em curso quando da promulgação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Barreto e Domingues (2012), ao analisarem esse novo plano e os desafios do sistema nacional de pós-graduação do Brasil, fazem uma análise extensiva e minuciosa acerca do momento político e institucional, tanto no nosso País quanto no mundo, quando da elaboração do plano. Em síntese, os autores informam:

[...] é preciso considerar que a economia mundial mudou e muito, tendo passado por um processo de desmaterialização profunda, com a geração da riqueza não mais dependente exclusivamente da produção de bens físicos, industriais ou agrícolas. O resultado é aquilo que os economistas costumam chamar de *financeirização* e mesmo de *informacionalização*. Atentos a isso e a outros aspectos que vão além da economia, um grupo de estudiosos cunhou e pôs em circulação a expressão de “Sociedade da informação”, rebatizada por outros de “Sociedade do conhecimento”, ao evidenciar o quanto o capitalismo hoje depende mais e mais da aplicação do conhecimento e do uso de tecnologias intensivas (Barreto; Domingues, 2012, p. 32, grifos dos autores).

O PNPG (2011-2020) traz um tom otimista ao reconhecer o potencial do Brasil frente a essas mudanças mundiais, considerando nossa abundância de recursos naturais associada a uma janela demográfica interessante, assim como uma conjuntura econômica favorável. Apesar disso, o plano identifica com clareza o déficit gigantesco de formação de recursos humanos no País e a imensa desigualdade educacional e de capital cultural que nos assola, com graves problemas que persistem na educação básica, tais como o nível de conclusão do ensino médio e as questões de qualidade no ensino fundamental que não foram sanadas com os processos de expansão da educação básica.

Adicionalmente, constata-se um desequilíbrio nas matrículas na educação superior quando se observa que, do total de matrículas nessa etapa, no Brasil, em 2010, 70% estão nas áreas de ciências humanas e sociais, ao passo que apenas 11% correspondem às engenharias e ciências tecnológicas. A comparação com a média dos países da OCDE revela o tamanho dessa diferença, visto que, por lá, 30% das matrículas na educação superior estão alocadas em cursos nas áreas de engenharias e ciências tecnológicas (Barreto; Domingues, 2012).

O diagnóstico feito nesse plano deixa bastante explícitas as potencialidades existentes, mas também escancara e dá magnitude aos desafios a serem enfrentados. Em resposta a esses desafios, o PNPG (2011-2020):

[...] cumpre o objetivo de definir novas diretrizes, estratégias e metas com vistas ao desenvolvimento da pós-graduação e pesquisa no Brasil para o próximo decênio. Alguns eixos são destacados como centrais no âmbito deste documento: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação; a criação de uma agenda nacional de pesquisas; o papel de indução da CAPES e do CNPq; o aperfeiçoamento da avaliação; o apoio aos demais níveis de ensino e a formação de recursos humanos para empresas (Kato; Ferreira, 2016, p. 684).

Destaca-se como os principais pontos do plano a defesa do crescimento do sistema de pós-graduação. Entretanto, esse crescimento não deve se dar de maneira linear, mas priorizando a expansão com qualidade em áreas prioritárias. A correção das distorções regionais do sistema permaneceu em pauta, assim como a necessidade de romper com o conservadorismo do sistema, “o lema é: ousar mais, experimentar o novo, atentar aos desafios e enfrentar as urgências” (Barreto; Domingues, 2012, p. 46).

## 2 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 14

---

### *2.1 AS ESTRATÉGIAS PODEM SER AGRUPADAS EM TEMAS OU OBJETIVOS COMUNS? É POSSÍVEL IDENTIFICAR RELAÇÃO DE COMPLEMENTARIEDADE OU SOBREPOSIÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO MESMO GRUPO?*

O PNE (2014-2024) está estruturado em 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias, que, apesar de estarem apresentadas como eixos específicos do documento, precisam ser compreendidas de maneira integrada, devendo ser articuladas com vistas ao alcance dos objetivos do plano. As diretrizes sintetizam as aspirações mais amplas no sentido da melhoria da educação brasileira, enquanto as metas demarcam patamares educacionais objetivos que devem ser alcançados no País. Já as “estratégias constituem os meios para o planejamento das políticas públicas, que visam, a princípio, o alcance

definitivo das metas e, como resultado final do Plano, a consolidação das diretrizes” (Brasil. Inep, 2016, p. 11).

Souza (2014), ao debruçar-se sobre as avaliações finais do PNE 2001-2010 e as análises preliminares do PNE 2014-2024, aponta que o atual PNE pode ser entendido como mais bem estruturado, visto que explicita diretrizes, objetivos e estabelece metas quantificáveis, que buscaram traduzir as aspirações educacionais em ações de políticas públicas, tendo estabelecido também, para cada uma das metas do plano, um conjunto de estratégias. Adicionalmente, o plano avança em relação ao anterior ao estabelecer metas intermediárias, o que possibilitou o monitoramento de marcos de execução que antecedem o cumprimento integral da meta. Essas metas intermediárias permitem também às esferas de acompanhamento do plano, assim como às entidades da sociedade civil, analisar o andamento de tais metas e assim propor, quando for o caso, medidas que garantam que as metas sejam cumpridas em sua totalidade.

Considerando o conjunto das estratégias da Meta 14, algumas questões se colocam para a análise: é possível agrupá-las em eixos temáticos ou objetivos comuns? Existe relação de complementariedade entre as estratégias do mesmo grupo, visando o enfrentamento de uma mesma dimensão do problema central? As estratégias são sobrepostas ou se articulam?

Na tentativa de responder essas questões, uma primeira possibilidade é organizar as 15 estratégias em eixos de ação. No caso da Meta 14, é possível distribuí-las em cinco dimensões, a saber: 1 - ampliação da oferta; 2 - ampliação do financiamento; 3 - promoção da qualidade/competitividade e inovação; 4 - redução das desigualdades; e 5 - atendimento de demandas específicas.

O Quadro 1 apresenta a distribuição das estratégias da Meta 14 nas cinco dimensões de ação elencadas anteriormente. Ao analisar a distribuição das estratégias nos diferentes eixos de ação, é importante considerar que essa alocação se deu por maior afinidade entre o conteúdo da estratégia e o sentido das dimensões de ação, porém essa distribuição não é mutuamente excludente e, dessa forma, algumas estratégias compartilham conteúdos de mais de uma dimensão.

**QUADRO 1**

**DISTRIBUIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 14 EM DIMENSÕES DE AÇÃO**

Dimensões de ação	1 Ampliação da oferta	2 Ampliação do financiamento	3 Promoção da qualidade/ competitividade e inovação	4 Redução das desigualdades	5 Atendimento de demandas específicas
Número de estratégias	2	4	4	3	2
Estratégias	14.4; 14.6	14.1; 14.3; 14.11; 14.12	14.9; 14.10;14.13; 14.15	14.5; 14.8; 14.14	14.2;14.7

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2014).

Outro ângulo de observação interessante diz respeito à relação entre as estratégias no interior de uma mesma dimensão de ação, considerando a relação de complementariedade ou sobreposição entre elas. Iniciando a análise na dimensão 1, ampliação/interiorização da oferta, nota-se que essa é composta pelas estratégias: “14.4 - expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância”; e “14.6 - ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos *campi* novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas”. Observando as estratégias 14.4 e 14.6, é possível perceber que as duas se sobrepõem ao propor a expansão da oferta de cursos de pós-graduação, entretanto, são complementares ao especificar os meios dessa expansão, destacando-se, no caso da 14.4, a utilização da educação a distância e o foco no doutorado, e, no caso da 14.6, a necessidade de interiorização da oferta.

A dimensão 2, ampliação do financiamento, aglutinou quatro estratégias: “14.1 - expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento”; “14.3 - expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*”; “14.11 - ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica”; e “14.12 - ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes”. Na dimensão 2, o caráter de sobreposição entre as estratégias parece menos presente, ficando a complementariedade como uma característica mais evidente. Esse caráter complementar pode ser percebido ao considerarmos que as diferentes estratégias que compõem o eixo de ampliação da oferta enfatizam diferentes aspectos do financiamento da pós-graduação, abordando desde de uma perspectiva mais geral, operada via agências de fomento (14.1), passando pela ênfase na necessidade de recursos para estudantes através do Fies (14.3) e também especificando a necessidade de maior aporte financeiro para a pesquisa, em especial aquela focada em inovação, competitividade e tecnologia (14.11). Vale destacar aqui a estratégia 14.12, que enfatiza o crescimento de investimento na formação de doutores e é composta, também, por uma sub-meta, que estabelece um indicador que considera o número de doutores em relação ao número de habitantes.

Essa mesma relação de complementariedade parece ser a característica mais presente nas estratégias que compõem a dimensão 3, promoção da qualidade/competitividade e inovação: “14.9 - consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa”; “14.10 - promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão”; “14.13 - aumentar qualitativa e quantitativamente

o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs”; e “14.15 - estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes”. As estratégias 14.9 e 14.10 apontam para a internacionalização da pesquisa e a promoção do intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional. Já as estratégias 14.13 e 14.15 estão mais orientadas no sentido da busca pela competitividade e inovação, através da cooperação com empresas, universidades e outras instituições científicas, e, também, do incremento da produção e do registro de patentes.

A dimensão 4 organiza as estratégias da Meta 14, centradas na busca pela redução das desigualdades na pós-graduação. Nessa dimensão de ação, estão alocadas as seguintes estratégias: “14.5 - implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado”; “14.8 - estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências”; e “14.14 - estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região”.

Nessa dimensão, as estratégias colocam distintas perspectivas de estratificação a serem enfrentadas pela Meta 14. A estratégia 14.5 centra-se em questões de desigualdades étnico-raciais (indígenas, quilombolas e população do campo) e, também, regionais de acesso à pós-graduação. O eixo regional também é valorizado na estratégia 14.14, mas, de maneira mais específica, ao denominar a região amazônica e o cerrado, assim como o semiárido e as consequências climáticas e sociais na região. Já a estratégia 14.8 destina-se a lidar com a disparidade entre homens e mulheres na pós-graduação, em especial nas áreas de Engenharias e das Ciências Exatas, Naturais e da Informação.

A quinta dimensão de ação aglutinou as estratégias: “14.2 - estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as agências estaduais de fomento à pesquisa”; e “14.7 - manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência”, as quais apontam para o atendimento a demandas específicas. Como é possível observar, não se identifica sobreposição entre essas duas estratégias, que tocam em desafios distintos, quais sejam: integração entre as agências de fomento à pesquisa e necessidade de manutenção e expansão do acervo digital de referências bibliográficas, garantindo esse acesso de forma inclusiva.

## 2.2 A ESTRATÉGIA SE BASEIA EM ALGUM ESTUDO DIAGNÓSTICO QUE PERMITIU IDENTIFICAR A MAGNITUDE DO PROBLEMA E AS PRINCIPAIS AÇÕES PARA A SOLUÇÃO?

Uma questão que também se coloca ao considerarmos as estratégias diz respeito aos subsídios ou às informações que sustentaram a sua construção. Foram realizados estudos que permitiram identificar os desafios a serem enfrentados, sua magnitude e as principais soluções para os mesmos? Essas questões nos remetem à discussão acerca da análise de desenho de programas e políticas, mais especificamente no que diz respeito à avaliação do diagnóstico subjacente a essas ações.

Responder a essas questões requer recorrer às discussões feitas em torno dos desafios a serem enfrentados pela pós-graduação no Brasil. Escapa aos objetivos deste trabalho fazer uma ampla revisão teórica dos artigos acadêmicos que se dedicaram a esse tema, mas entende-se como importantes fontes que sintetizam as demandas da pós-graduação: os Planos Nacionais de Pós-Graduação (em especial V e VI, já explorados anteriormente); o PNE (2001-2011), assim como sua respectiva avaliação, denominada Avaliação do PNE (2001-2008), coordenada pelo Ministério da Educação e conduzida por uma comissão de especialistas apoiada pelo Inep; o já citado documento denominado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, produzido pelo CNE, em 2009; e o texto final da Conferência Nacional de Educação de 2010, assim como o da Conferência Nacional de Educação realizada em 2014.

O PNE (2001-2011) coloca a importância da pós-graduação *stricto sensu* para o desenvolvimento da pesquisa no País e enquanto política fundamental para a qualificação dos docentes que atuam tanto na educação básica como na educação superior. Essa questão aparece no texto da lei em três diretrizes especificamente, a saber:

Há necessidade da *expansão das universidades públicas* para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao *desenvolvimento da pesquisa* necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais – em sintonia com o papel constitucional a elas reservado.

É igualmente indispensável *melhorar a qualidade do ensino oferecido*, para o que constitui instrumento *adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação* associada à *ampliação dos programas de pós-graduação*, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior.

Finalmente, é necessário *rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística* nas universidades (Brasil, 2001, p. 9, *grifo nosso*).

O PNE (2001-2011) também estabeleceu objetivos e metas para a pós-graduação, quais sejam:

Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.

Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, *garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação.*

Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, *dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.*

Promover o *aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.*

Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.

Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino (Brasil, 2001, p. 10, grifos nossos).

É importante salientar que o PNE (2001-2011) não contava com a lógica de estratégias na sua estrutura, mas operava na dinâmica do estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos. É possível perceber, pela análise do excerto do PNE apresentado acima, que as metas e os objetivos estavam redigidos na mesma seção, mas nota-se a indicação de estratégias associadas às metas, como, por exemplo:

Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação, estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados (Brasil, 2001, p. 15).

Verifica-se também a presença apenas de estratégias indicando cursos de ação possíveis para o enfrentamento de desafios da pós-graduação, tais como:

Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País; desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino (Brasil, 2001, p. 10).

Convém destacar, também, no documento do PNE (2001-2011), alguns objetivos que não se referem diretamente à expansão da pós-graduação, mas apontam no sentido do fortalecimento da atividade de pesquisa no País e da redução do êxodo de pesquisadores para outros países, são elas:

Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.

Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa (Brasil, 2001, p. 10).

A avaliação do PNE (2008-2011) produziu importantes insumos para reflexão não apenas acerca dos avanços alcançados pela pós-graduação no Brasil, mas também sobre os desafios ainda a serem enfrentados. Essa avaliação foi coordenada pela Secretaria Executiva Adjunta (SEA) do Ministério da Educação, com o apoio do Inep, a participação de outros órgãos e, também, a colaboração de pesquisadores e pesquisadoras da área de educação, reunidos pela Universidade Federal de Goiás. Esse processo avaliativo foi materializado em uma publicação intitulada *Avaliação do PNE (2001-2008)*, subdividida em três volumes denominados: volume 1 – *Níveis de Ensino, Avaliação do PNE (2001-2008)*; volume 2 – *Modalidades de Ensino*; e volume 3 – *Magistério da Educação Básica, Financiamento e Gestão*. O primeiro volume dessa avaliação descreve essa atividade nos seguintes termos:

O processo avaliativo, articulado ao levantamento pormenorizado das políticas, programas e ações do Governo Federal, buscou a análise dos principais indicadores educacionais no período de 2001 a 2007. A indicação analítica das políticas implementadas em 2008, no entanto, é parte desta análise. Desse modo, a apreciação e o exame crítico, baseados na relação entre os indicadores e as políticas, programas e ações do Governo Federal, permitem sinalizar os avanços e desafios ao cumprimento das metas do PNE (Brasil. MEC, 2009c, p. 11).

O volume 1 da Avaliação do PNE (2001-2008) também descreve as diferentes atividades envolvidas nesse processo avaliativo, que envolveu a análise crítica da relação entre o PNE e as políticas governamentais propostas, a consolidação de indicadores e seus resultados, bem como o exame de cada uma das metas do PNE, tanto de maneira mais específica como articulada com outras ações governamentais.

O trabalho de avaliação do PNE (2001-2008) envolveu o mapeamento de um conjunto amplo de políticas e programas governamentais e sua relação com as metas. Esse processo analítico permitiu o estabelecimento de um conjunto de recomendações, ações, sugestões de indicadores para o acompanhamento das metas e dos óbices

para consecução dessas. Em que pesem os desafios envolvidos nesse processo, a consolidação dos resultados gerados são insumos importantes para considerar os desafios educacionais ainda existentes nas diferentes etapas e modalidades de ensino. Para os objetivos deste texto, vamos nos ater à discussão relativa à pós-graduação, mas é importante destacar a importância do documento para reflexão acerca das políticas educacionais brasileiras de maneira mais ampla.

A Avaliação do PNE (2001-2008) também reconhece o crescimento da pesquisa e do financiamento da pós-graduação no Brasil nos últimos anos. Nessa discussão, a implementação das ações previstas no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG-2005-2010) é destacada como importante para o desenvolvimento e a consolidação da pós-graduação e da pesquisa no Brasil. São listados também indicadores para acompanhar essa expansão, quais sejam: 1- taxa anual de crescimento do número de mestres formados no sistema nacional de pós-graduação; 2 - taxa anual de crescimento do número de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação; 3 - matrícula em cursos de mestrado; 4 - matrícula em cursos de doutorado; e 5 - taxa anual de crescimento de matrículas por sexo e raça/cor/etnia nos cursos de mestrado e doutorado.

No conjunto de avaliações positivas, emerge o crescimento da pesquisa, da pós-graduação e da produção intelectual no Brasil, apresentando o dado do aumento da produção científica em 19%, em 2005, quando comparado ao ano anterior. Entretanto, destaca-se a preocupação com o fortalecimento da pesquisa básica na pós-graduação e o investimento em pesquisa focada em desenvolvimento e inovação. Nessa temática, algumas recomendações colocadas pelo volume 1 da Avaliação do PNE (2001-2008) são:

- 1 - Estabelecer mecanismos de apoio aos grupos/diretórios de pesquisa, cadastrados no CNPq; 2 - Apoiar os grupos/redes de pesquisa no desenvolvimento de projetos estratégicos que favoreçam o intercâmbio institucional entre os programas de pós-graduação *stricto sensu*, bem como grupos de pesquisa (Brasil. MEC, 2009c, p. 292).

Como apontado anteriormente, o crescimento da pós-graduação é reconhecido, mas são destacadas também dimensões da expansão a serem enfrentadas. Ressalta-se a importância de fortalecer a articulação entre as agências oficiais de fomento à pesquisa e de aprimorar o apoio à pesquisa e a qualificação de profissionais. O aumento do número de programas de pós-graduação reconhecidos pela Capes também é colocado como uma meta a ser buscada para garantir condições para o crescimento do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação. Ainda no bojo das propostas, a implementação do Plano Nacional de Pós-Graduação e o aumento do número de bolsas emergem como recomendações.

Ainda no que se refere à expansão da pós-graduação, a titulação *lato sensu* é incorporada ao debate como uma alternativa para a formação de docentes, sendo

que nessa discussão a implementação de mestrados e doutorados interinstitucionais é incluída visando alcançar as regiões e localidades mais carentes do País. Uma preocupação colocada aqui diz respeito à expansão de cursos pós-graduação *lato sensu*, ocorrida em razão da flexibilidade da legislação, que foi importante para a democratização do acesso. Porém, chama-se a atenção para a necessidade de estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação sistemáticos, que sejam capazes de garantir a qualidade dessa oferta. Outro ponto questionado refere-se à oferta de pós-graduação *lato sensu* pelas IES públicas, por meio de cobrança de mensalidades.

O aprimoramento dos registros da pós-graduação também é colocado como importante para o acompanhamento qualificado dessa expansão e, nessa perspectiva, coloca-se a necessidade de integração entre os bancos de dados da Capes, do CNPq e do Inep, em especial com a inclusão, no Censo da Educação Superior, de informações acerca da pós-graduação sobre dados não só das matrículas, mas também das atividades de pesquisa.

Nesse aprimoramento do registro de dados, a dimensão da desigualdade é colocada como importante, devendo as estatísticas considerarem o atendimento das mulheres, das populações negras, indígenas e quilombolas no oferecimento de bolsas de pesquisa. Ainda no que se refere ao enfrentamento das desigualdades sociais, questões relativas à dimensão étnica ou racial e às desigualdades socioeconômicas e, também, regionais são apontadas; destaca-se, ainda, a demanda reprimida por formação *stricto sensu*, sobretudo nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A oferta de cursos de mestrado no período noturno e, também, a ampliação de recursos e vagas em programas de permanência e continuidade de estudos se colocam como alternativas importantes. A disparidade de gênero observada na pós-graduação, em especial nas áreas de ciências exatas e ciências sociais aplicadas, emerge também como um desafio a ser enfrentado por políticas de incentivo.

A preocupação com a “fuga de cérebros” do País foi um tópico expresso no PNE (2001-2011) e, nesse aspecto, a orientação no plano caminhava no sentido de diagnosticar a magnitude desse êxodo de pesquisadores e suas causas, para que fossem desenvolvidas ações para mitigação dessa “fuga”. Nessa direção, foi proposto o acompanhamento do indicador denominado percentual de bolsistas da Capes e do CNPq, em programas de pós-graduação no exterior, que retornam ao Brasil após conclusão dos estudos.

A dimensão da avaliação da pós-graduação é um eixo colocado como importante, orientando a busca por institucionalizar a lógica de avaliação que contemple a oferta pública e privada e seja capaz de promover o aumento da qualidade, tanto do ensino oferecido, como dos resultados em termos de pesquisa, extensão e gestão acadêmica. Destaca-se, no volume 1 da Avaliação do PNE, avanços tais como:

Aprovação de legislação específica para constituir um sistema de avaliação da educação superior, a exemplo da Lei nº 9.131/1995.

Criação e institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a partir de 2004.

Instalação e apoio ao trabalho da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes).

Definição das funções da Sesu/MEC, Inep e Capes em termos de avaliação do sistema de educação superior (graduação e pós-graduação).

Aprovação de legislação específica para constituir um sistema de avaliação da educação superior, a exemplo da Lei nº 9.131/1995 (Brasil. MEC, 2009c, p. 244).

Nesse componente, destaca-se como importante o desenvolvimento do Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), em 2008, uma medida de qualidade de instituições de educação superior, que considera tanto a qualidade dos cursos de graduação como dos de pós-graduação (mestrado e doutorado). A medida utiliza, para a análise da graduação, o CPC (conceito preliminar de curso), e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes.

Como recomendações de aprimoramento da avaliação são destacadas questões relativas à implementação e à consolidação do Sinaes, ao aprimoramento da avaliação das IES, à definição de parâmetros mínimos de qualidade para oferta de ensino da residência médica e à incorporação da perspectiva da inclusão de pessoas com necessidades especiais, população negra, quilombola, do campo, ciganos, indígenas e de baixa renda nos processos avaliativos.

Na esteira desses processos que se dedicaram a analisar o PNE (2001-2011) e a fazer sugestões de melhoria para a elaboração do próximo plano, destaca-se o esforço realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que resultou no documento *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, publicado em 6 de agosto de 2009. Essa atividade foi eleita como uma das prioridades de ação do conselho naquele ano, na direção do cumprimento das atribuições legais do CNE, como a de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.

Baseado em um processo amplo de análise das avaliações anteriores, assim como consulta a especialistas, as principais fragilidades encontradas no PNE foram categorizadas em dois grupos, a saber: 1- dimensões externas ao plano; e 2 - dimensões internas ao plano. Foge aos objetivos deste artigo detalhar todo o documento aqui, mas, em linhas gerais, as dimensões externas tocavam em aspectos da implementação do PNE que estavam para além do texto do plano, enquanto as questões internas agrupavam dimensões relativas ao texto do PNE que reduziam a força do plano.

Nesse processo avaliativo, o CNE mapeia um conjunto de desafios a serem enfrentados pelo novo PNE, sintetizados em cinco pontos: 1- características do pacto federativo; 2 - recursos; 3 - rotatividade administrativa decorrente da própria dinâmica eleitoral; 4 - déficits de participação social; e 5 - relação conflituosa entre o

público e o privado. Na elaboração de subsídios para a construção desse novo PNE, o conselho organizou o documento por níveis de ensino, apresentando para cada um deles um breve diagnóstico que avança na definição de prioridades de ação. No caso da pós-graduação, essas prioridades estão descritas no documento da seguinte forma:

- 1 – Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.
- 2 – Ampliar a articulação das agências que atuam na área, de modo a consolidar e ampliar o sistema de pós-graduação e pesquisa no País.
- 3 – Oferecer às Ifes incentivos para a criação de linhas de pesquisa em educação, nos seus programas de pós-graduação, que contemplem temas demandados pelos sistemas públicos de Educação Básica, tais como: alfabetização e letramento de crianças e de jovens, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, relações étnico-raciais e quilombolas, metodologias que promovam a melhor aprendizagem de componentes curriculares, avaliação formativa, padrões de qualidade, entre outros.
- 4 – Articular os bancos de dados das agências que atuam na área (Capes, CNPq, Inep), de modo a complementar o Censo da Educação Superior e incluir os indicadores da pós-graduação e da pesquisa nesse Censo.
- 5 – Ampliar as ações e estratégias para diminuir o êxodo de pesquisadores brasileiros, bem como favorecer a atração de pesquisadores estrangeiros;
- 6 – Ampliar as bolsas e os recursos para programas de pós-graduação, mantidos nas Ifes, conforme credenciamento da Capes.
- 7 – Dar continuidade ao esforço de ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, por meio das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de modo a elevar o percentual do PIB aplicado em C&T e Inovação.
- 8 – Estabelecer mecanismos de apoio aos grupos/diretórios de pesquisa cadastrados no CNPq, no desenvolvimento de projetos estratégicos que favoreçam o intercâmbio institucional entre os programas de pós-graduação *stricto sensu*.
- 9 – Considerar o atendimento das mulheres e das populações negras, indígenas e quilombolas no oferecimento de bolsas de pesquisa, incluindo-se o número de atendidos no Censo da Educação Superior do Inep.
- 10 – Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a Educação Superior, fortalecendo a participação de alunos (Brasil. MEC. CNE, 2009, p. 53).

O *Documento final da Conferência Nacional de Educação (2010)* materializa e consolida as discussões realizadas em 2009 nas conferências ou etapas municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, bem como em outros espaços de participação, tais como as entidades parceiras, as escolas, as universidades, entre outras.

As discussões foram construídas em torno do documento norteador denominado *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Nesse sentido, o documento final da conferência se estrutura na forma de diretrizes, metas e guias de ação para a política nacional de educação.

No que se refere à pós-graduação, o texto final da Conae (2010) inicialmente reforça a importância da autonomia universitária e a necessidade de expansão das vagas tanto em cursos *stricto sensu* como *lato sensu*. O financiamento à pesquisa também emerge como uma prioridade e um desafio a ser enfrentado.

A formação de todos os profissionais da educação é colocada como importante, não apenas para qualificar recursos humanos para docência no ensino superior, mas também da educação básica, inclusive garantindo redução de 50% da jornada de trabalho para os profissionais cursando especialização e afastamento integral remunerado aos profissionais do magistério que estiverem cursando ou ingressarem em programas de mestrado ou doutorado.

As desigualdades étnico-raciais e de gênero, assim como as assimetrias regionais, ganharam espaço, devendo ser enfrentadas não apenas pela via da regionalização da oferta e de ações afirmativas para democratização do acesso, mas também através de políticas de permanência para esse público de maior vulnerabilidade. Ainda nesse escopo, coloca-se a importância de estimular, junto às agências oficiais de fomento, a criação de linha de pesquisa voltada para as temáticas de gênero e diversidade sexual, nos cursos de pós-graduação do Brasil.

A dinâmica da avaliação da pós-graduação também é colocada como importante para garantir padrões de qualidade da oferta. Pontua-se a necessidade de elaboração de indicadores capazes de monitorar a qualidade das instituições e que considerem condições de funcionamento, custo anual por aluno, desenvolvimento de pesquisa e ações de extensão.

Outra fonte importante de análise é o *Documento final da Conferência Nacional de Educação (2014)*. A publicização do texto é posterior à aprovação do PNE (2014-2024), mas consolida discussões anteriores que inclusive acabaram por ser pontuadas anteriormente neste artigo, tais como: a necessidade de consolidação da pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica nas diversas regiões do País, de modo a eliminar as assimetrias regionais; a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Pós-graduação; o aprimoramento e a garantia das políticas de ações afirmativas para o ingresso, a permanência e a conclusão nos cursos de graduação, pós-graduação (*lato e stricto sensu*) e nos concursos públicos; a formação de docentes na pós-graduação para atuarem também na educação básica; e a expansão e o financiamento da pós-graduação *stricto sensu*, por meio das agências oficiais de fomento, ampliando também o número de bolsas e os mecanismos para reajustes de valores dessas.

O incentivo à mobilidade docente, tanto nacional como internacional, também fica explicitado no documento como uma das estratégias para aprimorar a formação de nível superior. Chama a atenção, no texto final da Conae 2014, a defesa explícita da desmercantilização das relações de produção do trabalho acadêmico, especialmente com o fim dos cursos de pós-graduação não gratuitos, nas instituições estaduais e federais. Para esse objetivo, indica-se como fundamental prover recursos adequados e em volume suficiente.

No que diz respeito à estrutura do documento, cabe destacar a matriz de responsabilidade apresentada nele, que distribui as atribuições de implementação das proposições entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, deixando clara a necessidade de articulação entre os diferentes entes e os desafios associados ao pacto federativo.

Retomando a pergunta que abriu a discussão feita nessa seção, acerca da existência de diagnósticos que orientem a elaboração das estratégias do PNE (2014-2024), é possível apontar que, recuperando o histórico anterior que explorou os diferentes planos nacionais de educação, assim como os documentos analisados nessa seção, não parece que as políticas de pós-graduação padecem da ausência de informações que estruturam propostas e indicam a magnitude dos desafios a serem enfrentados por essa.

É importante considerar aqui o papel da Capes na produção de diagnóstico sobre a pós-graduação no País. Os PNPGs baseiam-se em análises aprofundadas e é na Capes ou sob sua coordenação que essas análises são produzidas. Adicionalmente, além de produzir os PNPGs, a Capes também tem a responsabilidade estatutária de subsidiar a elaboração dos planos nacionais de educação.

### *2.3 DO DEBATE À LEI: A CONVERSÃO DOS DIAGNÓSTICOS E AS PROPOSTAS DE AÇÃO EM CONTEÚDO LEGISLATIVO*

Foge aos objetivos deste texto explorar a literatura que discute a conversão da agenda social e política na agenda legislativa, assim como a predominância e a coalização de forças que são articuladas nesse processo. Cabe, porém, registrar os apontamentos feitos por autores (Figueiredo; Limongi, 1995; Abranches, 1988, 2005) que se dedicam a compreender a dinâmica legislativa, desde a formação da agenda até a materialização dessa em leis e normas. Destaca-se, nesse sentido, a predominância do Executivo como um proponente bem-sucedido da pauta legislativa, em razão da sua prerrogativa de propor legislação de interesse e, dessa forma, utilizar essa condição de maneira a encaminhar a sua agenda.

As consequências dessa prerrogativa não são consensuais nesse debate, porém a dinâmica de alta complexidade envolvida nessa atividade é amplamente reconhecida pela literatura. Nesse sentido, ao analisarmos uma legislação aprovada, é importante

considerar uma série de debates, acordos, ajustes e composições que tornaram possível a sua transformação em lei. No caso do PNE (2014-2024), a sua tramitação legislativa durou três anos e meio, entre a apresentação do projeto de lei até a sua aprovação.

A elaboração do PNE (2014-2024), além ser uma obrigação constitucional, representa a síntese de um conjunto de aspirações e finalidades para a educação brasileira; é resultado de um acúmulo de discussões, mas também tem a marca do período em que foi produzido e das pautas que estavam na agenda, manifestando uma série de interesses de grupos sociais e políticos em coalizão ou disputa.

Uma maneira de analisar esse processo de maneira mais extensiva é examinar toda a tramitação legislativa desde a sua proposição, passando por emendas, debates, reformulações, até a publicação, como propõe Oliveira (2009). Entretanto, é bastante informativo apresentar uma análise mais sintética que compara o texto do projeto de lei com aquele aprovado, como explicita o Quadro 2. Dado o recorte deste artigo, o quadro compara as estratégias da Meta 14, propostas no Projeto de Lei do PNE (2011-2020), com aquelas aprovadas pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o plano.

## QUADRO 2

### ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(continua)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
14.1) Expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento.	14.1) Expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento;
14.2) Estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, e as agências estaduais de fomento à pesquisa.	14.2) Estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e as agências estaduais de fomento à pesquisa.
14.3) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente ao mestrado profissional.	14.3) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, <b><u>inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil.</u></b>	14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância.
14.7) Implementar ações para redução de desigualdades regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e indígena a programas de mestrado e doutorado.	14.5) Implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(continuação)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
14.8) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente o de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos no âmbito dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.	14.6) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente os de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.
14.9) Manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação (faltou acessibilidade).	14.7) Manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência.
<b>Participação de mulheres*</b>	14.8) Estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências.
14.5) Consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa.	14.9) Consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa.
14.6) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão.	14.10) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
<b>Investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação*</b>	14.11) Ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica.
<b>Attingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.*</b>	14.12) Ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.
<b>Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira.*</b>	14.13) Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior – IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs.

## QUADRO 2

### ESTRATÉGIAS DO PNE: COMPARAÇÃO ENTRE O TEXTO PREVISTO NO PROJETO DE LEI DO PNE (2011-2020) E O APROVADO PELA LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014

(conclusão)

Estratégias da Meta 14 no Projeto de Lei do PNE (2011-2020) – Projeto de Lei nº 8.035	Estratégias da Meta 14 no PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014
<b>Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade.*</b>	14.14) Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região.
<b>Estimular a pesquisa aplicada, incrementar a inovação e a produção e o registro de patentes.*</b>	14.15) Estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e o registro de patentes.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. CD (2010) e Brasil (2014).

\*Estratégias de ação que não estavam previstas no Projeto de Lei nº 8.035 e foram acrescentadas na Lei 13.005, que aprovou o PNE (2014-2024).

A comparação entre as estratégias da Meta 14 propostas no Projeto de Lei nº 8.035/2010 com aquelas expressas na Lei nº 13.005/2014 nos permite perceber que a lei aprovada ampliou não só o número de estratégias, mas também o escopo de desafios a serem considerados. No que diz respeito ao número de estratégias, o projeto de lei contava com nove estratégias para a Meta 14, enquanto o PNE foi aprovado com quinze estratégias.

A ampliação do número de estratégias incluiu os seguintes tópicos que não estavam contemplados no projeto de lei: incentivo à participação de mulheres nas áreas de Engenharia e de Ciências Exatas, Naturais e da Informação; investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e inovação; aumento do número de doutores para um patamar de 4 doutores por mil habitantes; expansão qualitativa e quantitativa do desempenho científico, tecnológico e da competitividade internacional da pesquisa; estímulo à pesquisa científica e de inovação, com vistas à formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e sua biodiversidade; e fomento à pesquisa aplicada e à produção e ao registro de patentes.

É possível perceber nesse processo um esforço de delimitar a natureza dos problemas a serem enfrentados a partir da proposição de orientações de ação mais específicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recuperando as questões que foram o ponto de partida deste artigo, a fim de orientar essas considerações finais, é possível apontar que as estratégias da Meta 14 podem ser agrupadas em temas ou objetivos comuns, havendo entre elas mais uma relação de

complementariedade do que de sobreposição. A organização dessas estratégias foi possível em torno de cinco dimensões de ação, que foram: 1- Ampliação da oferta; 2 - Ampliação do financiamento; 3 - Promoção da qualidade/competitividade e inovação; 4 - Redução das desigualdades; e 5 - Atendimento de demandas específicas da pós-graduação.

No que diz respeito à existência de diagnósticos que permitiram identificar a magnitude dos desafios e as principais ações para o enfrentamento, foi possível perceber que a pós-graduação não parece padecer da ausência de estudos e análises que sustentariam as estratégias de atuação. Destaca-se nesse aspecto um alinhamento entre as estratégias da Meta 14 do PNE (2014-2024) e os desafios explicitados no V e VII Plano Nacional de Pós-Graduação.

A Meta 14 enuncia, no seu *caput*, a preocupação com o crescimento dos títulos de mestrado e doutorado, mas as estratégias buscam qualificar essa expansão, trazendo elementos tais como inovação, ampliação da competitividade, fomento à pesquisa aplicada e interação com empresas; revelam também preocupação com questões de equidade, tais como de sexo e disparidades regionais.

## REFERÊNCIAS

---

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.

*Dados*: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, S. H. Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? In: FLEISCHER, D. et al. *Reforma política: agora vai?* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 39-60. (Cadernos Adenauer, n. 2).

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 275-304.

BARRETO, F. C. S.; DOMINGUES, I. O PNPG 2011-2020: os desafios do país e o sistema nacional de pósgraduação. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, p. 17-53, set. 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 93.668, de 9 de dezembro de 1986. Aprova o III Plano Nacional de Pós-Graduação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 dez. 1986. Seção 1, p. 18492.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014 - 2016*. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: magistério da educação básica: financiamento e gestão educacional*. Brasília, DF: MEC, 2009a. v. 3.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: modalidades de ensino*. Brasília, DF: MEC, 2009b. v. 2.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008: níveis de ensino*. Brasília, DF: MEC, 2009c. v. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: Conferência Nacional de Educação: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2014: Conferência Nacional de Educação: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). *Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009*. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF, 6 ago. 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne\\_200809.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRIDI, J. C. A. *A iniciação científica na formação do universitário*. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

FRANÇA, I. A. A gestão da pós-graduação no Brasil através de seus planos nacionais: os desafios dos gestores de cursos. *G.U.A.L.: Gestão Universitária na América Latina*, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 43-67, 2012. Edição especial.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan./jun. 2006.

KATO, F. B. G.; FERREIRA, L. R. A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG (2011-2020) e PNE (2014-2024). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 677 - 697, set./dez. 2016.

KIPNIS, B.; CARVALHO, O. F. O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010, a formação de gestores para a Rede de Educação Profissional e Tecnológica e as tecnologias de informação e comunicação (TIC): a experiência do Projeto Gestor. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica*, Natal, v. 1, n. 1, p. 54-68, 2008.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

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

MARTINS, C. B. Memória e objetivos do IV PNPG. In: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *V Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010*. Brasília, DF: Capes, 2005. Texto de apoio ao PNPG.

MORAES, M. C. M. Avaliação na pós-graduação brasileira: novos paradigmas, antigas controvérsias. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Org.). *A bússola do escrever*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 2002. p. 187-226.

MORITZ, G. O. et al. A pós-graduação brasileira: evolução e principais desafios no ambiente de cenários prospectivos. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 3-34, jul./dez. 2013.

MOROSINI, M. C. A pós-graduação no Brasil: formação e desafios. *RAES: Revista Argentina de Educación Superior*, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 125-152, nov. 2009.

OLIVEIRA, F. B. *Pós-graduação: educação e trabalho*. Campinas: Papirus, 1995.

OLIVEIRA, R. F. A agenda do Legislativo federal para as políticas curriculares no Brasil (1995-2007). *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 541-555, set./dez. 2009.

QUEIROZ, K. S.; SOUZA, F. C. S. O ensino técnico federal brasileiro no limiar da nova República: caminhos do Protec. *Holos*, Natal, v. 3, p. 123-131, 2017.

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.

SANTOS, C. M. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago. 2003.

SOUZA, D. B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SUCUPIRA, N. Definição dos cursos de pós-graduação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 100, p. 415-431, out./dez. 1965.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: MOLLIS, M. (Comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?: la cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO, 2003. p. 161-180.

VERHINE, R. E. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. *Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 166-172, maio/ago. 2008.