



Universidade de Brasília – UnB

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
– PPGDSCI

Dissertação de Mestrado

**ANÁLISE DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA
NA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
POR MEIO DOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Felipe Formiga Tavares

Brasília

2019

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Adalena Moreira Silva
Decana de Pós-Graduação

Professora Doutora Maria Lúcia Pinto Leal
Diretora do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares

Professor Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa
**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional**

FELIPE FORMIGA TAVARES

**ANÁLISE DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA
NA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
POR MEIO DOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Linha de Pesquisa: Políticas e gestão pública para o desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Doriana Daroit.

Brasília

2019

Universidade de Brasília – UnB
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
– PPGDSCI

FELIPE FORMIGA TAVARES

**ANÁLISE DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA
NA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
POR MEIO DOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Doriana Daroit.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Doriana Daroit – Orientadora
PPGDSCI/CEAM//UnB

Prof. Dr. Joaquim José Soares Neto – Membro Interno
PPGDSCI/CEAM//UnB

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira – Membro Externo
UFOP

Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi – Suplente
PPGDSCI/CEAM//UnB

Brasília, _____ de _____ de 2019.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado da contribuição de pessoas que direta ou indiretamente estiveram envolvidas e inspiraram esse projeto.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI), cujas aulas e recomendações de leitura me apresentaram outras perspectivas sobre como enxergar o mundo e a sociedade. Agradeço, também, aos colegas de turma que compartilharam dos mesmos anseios e cujo apoio mútuo facilitou essa caminhada.

Agradeço a minha orientadora, profa. Dra. Doriana Daroit, pela serenidade com que compartilhou comigo essa caminhada, além da disponibilidade e frequência com que me orientava e das muitas recomendações que tornaram esse trabalho possível, considerando que optamos por um referencial teórico relativamente novo e ainda pouco trabalhado no Brasil. Muito obrigado!

Agradeço aos professores que aceitaram fazer parte da banca examinadora, o prof. Dr. Joaquim José Soares Neto, referência na área de avaliação de políticas públicas na área de educação, e o prof. Dr. Breynner Ricardo de Oliveira, referência em políticas públicas, com ênfase em implementação, avaliação e monitoramento de políticas sociais e educacionais.

Agradeço à minha família pelo incentivo, compreensão e suporte durante esse período. À minha esposa Camila e às minhas filhas Beatriz e Valentina por proporcionarem alegria para aliviar meus anseios e preocupações.

Agradeço a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), local onde trabalho, que inspirou o tema dessa dissertação e que é referência em políticas públicas voltadas para a pós-graduação *stricto sensu* no Brasil e no mundo.

Por fim, agradeço a Deus!

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a influência dos Planos Nacionais de Pós-Graduação na construção e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação sob a perspectiva da ação pública. Buscou-se analisar os Planos como instrumentos de ação pública a partir da identificação de cinco elementos presentes – atores, processos, instituições, representações e resultados –, de forma a interpretar como cada elemento influenciou o desenho das políticas públicas do setor com a definição de temas, prazos, prioridades e de forma a revelar disputas políticas internas e externas. Para tanto, como método foi realizado um estudo de natureza descritiva no intuito de verificar a dinâmica do processo de discussão, elaboração e acompanhamento dos Planos Nacionais de Pós-Graduação, com base em dados secundários e com base em análise documental, de conteúdo e bibliográfica, recorrendo a uma variedade de fontes bibliográficas e documentais. A análise histórica dos Planos e a identificação dos cinco elementos de ação pública revelaram interesses não previstos de determinados grupos e apontaram para o fato de que a percepção acerca dos temas voltados para pós-graduação não é homogênea, o que poderia prejudicar a oferta adequada de serviços e recursos públicos em nível nacional. Concluiu-se que os Planos tiveram influência na estabilização das relações entre atores e grupos de interesse heterogêneos, colaborando para a construção e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação e dando continuidade às políticas de pós-graduação em nível nacional desde 1975. Sob essa perspectiva, os Planos foram considerados, ainda, meta-instrumentos de políticas públicas, como um componente estratégico e normativo apontando para a confecção de outros instrumentos, organizando e orientando as relações e demais instrumentos na direção de como a pós-graduação *stricto sensu* deveria ser na construção e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação.

Palavras-chave: Planos Nacionais de Pós-Graduação. Políticas Públicas. Ação Pública. Instrumentação. Meta-instrumentos.

ABSTRACT

This work aimed to investigate the influence of the National Graduate Plans on the building and consolidation process of the Brazilian Postgraduate System through a public action perspective. The main objective was to observe the National Graduate Plans as public action instruments by the identification of five elements present in the Plans – actors, processes, institutions, representations and outcomes -, seeking to understand how each element have influenced the design of the policies of this area, defining subjects, deadlines, priorities and seeking to reveal internal and external political struggles. To that, a descriptive study was conducted as method, attempting to understand the discussion, elaboration and follow-up processes dynamics of the National Graduate Plans' using, for that, secondary data and documentary, content and bibliographic analysis, invoking a variety of bibliographic and documental sources. The historical National Graduate Plans analysis and the five elements of public action analysis have revealed unforeseen interests of certain groups and have pointed to the fact that the perception of Graduate subjects are not equal, which could compromise the extent of public resources and services nationwide. The conclusion was that the National Graduate Plans had a strong influence on stabilizing the relationships between actors and different interest groups, contributing to the building and consolidation of the Brazilian Postgraduate System and continuing the Graduate policies nationwide since 1975. Under this perspective, the National Graduate Plans were considered meta-instruments of public policies, with a strong legal and strategic component, leading to the creation of other instruments, organizing and orienting the relations and other instruments in the way expected for the building and consolidation of the Brazilian Postgraduate System .

Keywords: National Postgraduate Plans. Public policy. Public action Instrumentation. Meta-instruments.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Os "primeiros passos" da pós-graduação brasileira <i>stricto sensu</i>	13
–		
Quadro 2	Os Planos Nacionais de Pós-Graduação e suas diretrizes.....	15
–		
Quadro 3	Histórico dos Planos Nacionais de Pós-Graduação: documentação – analisada.....	37
Quadro 4	Síntese da análise do elemento "atores" nos Planos Nacionais de Pós- – Graduação.....	97
Quadro 5	Síntese da análise do elemento "representações" nos Planos Nacionais – de Pós-Graduação.....	98
Quadro 6	Síntese da análise do elemento "instituições" nos Planos Nacionais de – Pós-Graduação.....	101
Quadro 7	Síntese da análise do elemento "processos" nos Planos Nacionais de – Pós-Graduação.....	103
Quadro 8	Síntese da análise do elemento "resultados" nos Planos Nacionais de – Pós-Graduação.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	- Ato Institucional
ANDIFES	- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPG	- Associação Nacional de Pós-Graduandos
BC	- Banco Central
C & T	- Ciência e Tecnologia
C, T & I	- Ciência, Tecnologia e Inovação
CAPES	- Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAM	- Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CF	- Constituição Federal
CFE	- Conselho Federal de Educação
CN	- Congresso Nacional
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CNPG	- Conselho Nacional de Pós-Graduação
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DAU	- Departamento de Assuntos Universitários
Dr.	- Doutor
Dra.	- Doutora
ENCTI	- Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
EUA	- Estados Unidos da América
FAP	- Fundação de Apoio à Pesquisa
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	- Financiadora de Inovação e Pesquisa
FNDCT	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FOPROP	- Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação
FUB	- Fundação Universidade de Brasília
IANAS	- <i>InterAmerican Network of Academies of Science</i>
IAP	- <i>InterAcademy Panel</i>
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICSU	- <i>International Council for Science</i>
IES	- Instituição de Ensino Superior
IFES	- Instituição Federal de Ensino Superior
INPA	- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MCT	- Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTIC	- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	- Ministério da Defesa
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
MP	- Medida Provisória
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
N.	- Número
PARFOR	- Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica
PBDCT	- Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PCsF	- Programa Ciência Sem Fronteiras
PIB	- Produto Interno Bruto
PICD	- Programa Institucional de Capacitação de Docentes
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNPG	- Plano Nacional de Pós-Graduação
PPGDSCI	- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
PQTEC	- Parque Tecnológico de São José dos Campos
PR	- Presidência da República
Prof.	- Professor
Profa.	- Professora
PROFMAT	- Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PUCRS	- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAE/PR	- Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SciELO	- <i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEPLAN	- Secretaria de Planejamento
SNCT	- Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia
SNPG	- Sistema Nacional de Pós-Graduação
UFJ	- Universidade Federal de Jataí
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	- Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE	- Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFS	- Universidade Federal de Sergipe
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	- Universidade de Brasília
UNESP	- Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UNICAMP	- Universidade Estadual de Campinas
UNIFESP	- Universidade Federal de São Paulo
USP	- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVOS	20
1.1.1 Objetivo geral	20
1.1.2 Objetivos específicos	20
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	22
2.1 A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA POR SEUS INSTRUMENTOS	27
2.2 INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA.....	28
2.3 META-INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA.....	32
3 MÉTODO DE PESQUISA	34
3.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	36
4 OS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO.....	40
4.1 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO I: 1975-1979	40
4.2 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO II: 1982-1985.....	52
4.3 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO III: 1986-1989.....	59
4.4 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO IV: 1990/1996-2004	69
4.5 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO V: 2005-2010.....	76
4.6 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO VI: 2011-2020	85
4.7 SINTESE DA ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICES	119
APÊNDICE A – ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 1975-1979	120
APÊNDICE B – ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 2005-2010.....	122
APÊNDICE C – CONSTITUIÇÃO DAS COMISSÕES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E PELO ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 2011-2020	123

1 INTRODUÇÃO

Apesar da existência de perspectivas e abordagens distintas sobre o assunto, há consenso de que a pesquisa científica é capaz de promover aprendizado, reduzir incertezas e, conseqüentemente, contribuir direta ou indiretamente para o desenvolvimento e a evolução da sociedade por meio da produção de conhecimento.

No Brasil, é possível argumentar que a ciência, mesmo que de forma precária, já era incentivada desde a época do Império (SCHWARTZMAN *apud* GONÇALVES, 1983). Dessa maneira, a pesquisa científica já era praticada muito antes do surgimento dos cursos de mestrado e doutorado, que hoje constituem a pós-graduação *stricto sensu*. Isso ocorria por meio de institutos que se dedicavam à ciência sem que esta atividade estivesse vinculada a algum programa de pós-graduação (RIBEIRO, 2016).

É inegável, contudo, que para a realização de pesquisa científica de qualidade são necessários, entre outros fatores, recursos humanos qualificados, cuja formação se dá por meio da pós-graduação. Segundo Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005), os primeiros registros de pós-graduação no país surgiram a partir do modelo das cátedras adotado nas primeiras universidades brasileiras criadas a partir de 1930. Nesse modelo, de origem europeia, o professor era responsável pelas atividades de pesquisa, ensino e pós-graduação, atuando na tutoria de um grupo de alunos, que também o auxiliavam nas atividades de ensino e/ou pesquisa. Nesse período, muitos professores estrangeiros foram atraídos para o Brasil em virtude das turbulências vividas pela Europa entre as duas grandes guerras mundiais.

Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005) frisa, entretanto, que esse formato de pós-graduação era encontrado apenas em algumas universidades, não tendo impacto no ensino superior como um todo. Esse formato apresentava um crescimento espontâneo, sem participação direta do Governo Federal, que só o regulamentou em 1965, o reconhecendo como nível de ensino além do bacharelado.

Nesse interim, o Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951, criou a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que mais tarde transformou-se em Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o objetivo de assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade

suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visavam o desenvolvimento do país.

No entanto, a pós-graduação *stricto sensu* brasileira só foi institucionalizada no país, como um esforço de desenvolvimento nacional, por meio do “Parecer Sucupira” (Parecer n. 977, 03 de dezembro de 1965, do Conselho Federal de Educação – CFE), documento que a formatou nos moldes atuais, podendo ser considerado seu marco legal, assim como o seu ponto de partida.

A “Reforma Universitária” (Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968) reforça esse argumento na medida em que reorganizou a lógica e as estruturas universitárias, focando no ensino, pesquisa e extensão, bem como na autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades. A partir destes alicerces, surgem os primeiros cursos de mestrado e doutorado, a criação do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPq) do Ministério da Educação (MEC) (Decreto n. 73.411, 04 de janeiro de 1974) e o primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) (1975-1979), como pode ser verificado no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Os "primeiros passos" da pós-graduação brasileira *stricto sensu*

Período	Principais Acontecimentos
1930	Criação das primeiras universidades no país e surgimento das primeiras cátedras.
1951	Criação da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – posterior Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
1965	Parecer Sucupira (Parecer n. 977, de 03 de dezembro de 1965, do Conselho Federal de Educação – CFE) e surgimento dos primeiros cursos de mestrado.
1968	Reforma Universitária (Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968).
1969	Parecer n. 77/1969, do CFE ¹ .
A partir de 1970	Expansão dos cursos de mestrado.
1974	Criação do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPq) (Decreto n. 73.411, de 04 de janeiro de 1974).
1975 – 1979	1º Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).
A partir de 1980	Criação dos primeiros cursos de doutorado.

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

¹ Estabeleceu as normas de credenciamento dos cursos de pós-graduação.

Desse modo, o esforço inicial de sistematização da oferta de cursos de mestrado e doutorado, em nível nacional, deu-se com base no 1º PNPG, lançado em 1975 pelo CNPG. Observou-se no decorrer desse trabalho que esse documento, assim como os Planos que o sucederam, se baseou em diagnósticos e projeções da e para a estrutura de pós-graduação brasileira, dentro de um corte temporal bem definido, com o propósito de organizar e planejar estrategicamente o, então, Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), amparando-se em recomendações de especialistas e representantes do setor, tais como Newton Sucupira fez com o Parecer n. 977/1965.

Destaca-se que o SNPG, formado pelo conjunto de programas de pós-graduação *stricto sensu*² e de atores do poder público e da sociedade, é responsável pela oferta dos cursos nos níveis de mestrado e doutorado e pelo atendimento e acompanhamento das diretrizes dos PNPGs. Atualmente são atores do poder público os representantes da CAPES; do MEC; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC); da Financiadora de Inovação e Pesquisa (FINEP); e, do Ministério das Relações Exteriores (MRE). São atores da sociedade civil os representantes da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES); da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG); do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP); de lideranças do setor empresarial; de pesquisadores; e, de cientistas.

Destaca-se, também, que desde o Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro de 1981, a instituição responsável por subsidiar a elaboração e acompanhamento do PNPG é a CAPES. Cabe àquela Fundação, ainda, elaborar e utilizar outros instrumentos para, junto com outros atores do SNPG, buscar a implementação e o alcance das diretrizes propostas para a pós-graduação *stricto sensu*.

Os PNPGs seriam, portanto, instrumentos de organização e consolidação de ações voltadas para o SNPG, no sentido em que fornecem objetivos e diretrizes no que diz respeito à elaboração e implementação de políticas públicas de pós-graduação que possam contribuir para a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento nacional, por meio da pesquisa científica e da formação de recursos humanos altamente qualificados.

² De acordo com a Portaria n. 182, de 14 de agosto de 2018, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cada programa de pós-graduação *stricto sensu* é composto por, no máximo, dois cursos: mestrado e/ou doutorado e de uma só modalidade: acadêmico ou profissional.

O Quadro 2, a seguir, lista e sintetiza todos os seis PNPGs e suas principais diretrizes. O quadro permite observar, ainda, tratar-se de iniciativas relativamente recentes e que as diretrizes seguem uma trajetória que parte do primeiro esforço de capacitação de professores das universidades; passando pela preocupação com desempenho e qualidade por meio da avaliação do SNPG, principalmente em virtude de sua expansão; pela integração com o setor produtivo; pelo aperfeiçoamento do modelo de pós-graduação e de seu processo de avaliação; pela preocupação com a redução de assimetrias regionais e pelo apelo à formação de profissionais da Educação Básica e de outras modalidades de Ensino.

Quadro 2 – Os Planos Nacionais de Pós-Graduação e suas diretrizes.

Plano Nacional de Pós-Graduação	Diretrizes
1º PNPG (1975 – 1979)	Primeiro esforço de capacitação de professores das universidades.
2º PNPG (1982 - 1985)	Preocupação com desempenho e qualidade.
3º PNPG (1986 – 1989)	Integração da pesquisa à universidade e ao setor produtivo.
4º PNPG (apenas incorporado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES) ³	Flexibilização do modelo, aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e ênfase na internacionalização.
5º PNPG (2005 – 2010)	Indução estratégica, combate às assimetrias e preocupação com o impacto da pós-graduação no setor produtivo e na sociedade.
6º PNPG (2011 – 2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Expansão do SNPG com foco na qualidade e redução de assimetrias; - Nova Agenda Nacional de Pesquisa e sua associação com a Pós-Graduação; - Aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos da C, T & I (Ciência, Tecnologia e Inovação); - A multi e a interdisciplinariedade como características da pós-graduação; - Apoio à Educação Básica e outras modalidades de Ensino.

Onde: PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação.

Fonte: Adaptado de Brasil (2010).

³ A proposta foi incorporada internamente pela CAPES, mas não houve publicação a exemplo do que ocorreu nos demais planos.

Desse modo, ao analisar cada PNPG em capítulo específico, foi possível observar, também, que todos os Planos guardam estreita relação com a ideia de estimular a pesquisa por meio da pós-graduação *stricto sensu*, formando quadros de pesquisadores, produzindo conhecimento científico e tecnológico e, com isso, promovendo a sua integração com o Sistema de Ciência e Tecnologia. Caberia, então, a cada PNPG produzir esse estímulo para a pós-graduação *stricto sensu* e, conseqüentemente, para a pesquisa científica.

Contudo, a partir da observação da estrutura dos Planos surgiu o questionamento quanto ao real papel e à relevância destes documentos para o desenvolvimento da pós-graduação e, conseqüentemente, da ciência brasileira. Isso porque parte das funções de cada PNPG seria a de atuar como instrumento de gestão técnico e racional para adequar a pós-graduação *stricto sensu* brasileira às mudanças provenientes de sua própria evolução e crescimento ao longo do tempo, buscando organizar a agenda de pesquisa para o atendimento das necessidades de desenvolvimento econômico e social do país.

Para isso, cada Plano teria sido elaborado com o intuito de traçar um estudo prévio e projeções para, então, definir diretrizes, estratégias e metas que pudessem dar continuidade e avançar nas propostas para a política de pós-graduação e pesquisa no Brasil. Desse modo, à primeira vista cada Plano poderia ser visto como um instrumento técnico elaborado de forma coletiva e que guardaria em si uma racionalidade apontando como a pós-graduação deveria ser.

Contudo, uma análise mais acurada por meio da observação do processo de construção dessas políticas revelou a complexidade por trás das disputas em torno dos temas discutidos de acordo com o contexto em que os temas foram inseridos, interferindo no impacto das políticas públicas de pós-graduação no Brasil.

Sob esse aspecto, cabe destacar que há teóricos como Lascoumes e Le Gales (2012b) que defendem que não há neutralidade por trás dos instrumentos, ou seja, além de técnicos os instrumentos são políticos e essa politicidade interna seria capaz de modificar o curso da própria proposta do instrumento (LÚCIO; DAROIT; FREITAS *apud* LIMA; RODRIGUES, 2017).

De tal modo, esses instrumentos podem ser estudados como espaços de disputas políticas que podem produzir efeitos distintos dos objetivos governamentais previamente definidos, tendo em vista que estes instrumentos são indissociáveis dos atores responsáveis por sua elaboração e acompanhamento e, assim, não aportariam em si somente a

racionalidade técnica, estando delimitados pelos olhares e interesses dos atores e do conjunto de atores escolhidos que participaram de sua elaboração e acompanhamento, como será explorado no decorrer do trabalho. Barros (2017, p. 12) assim reforça:

Vale destacar que a maneira como a ciência, a tecnologia e, mais recentemente, a inovação são vistas pelos formuladores de políticas, interfere de maneira direta ou indireta nas ações dos agentes públicos e privados envolvidos, bem como nos resultados das políticas que são implementadas.

O PNPG 2011-2020, como instrumento, defende, por exemplo, que o núcleo da pós-graduação é a pesquisa e que os principais fatores para promover um ambiente favorável à inovação nas empresas e na sociedade são a qualificação de recursos humanos e a organização da agenda de pesquisa para o atendimento das necessidades de desenvolvimento econômico. Deste modo, investigar, em parte, como está estruturada a pós-graduação *stricto sensu*, a partir da análise dos PNPGs, pode colaborar para o processo de formulação de políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e social, mediante a preocupação com o impacto da pesquisa no setor produtivo e na sociedade.

Assim sendo, os PNPGs podem ser considerados abordagens de como as políticas de pós-graduação *stricto sensu* podem influenciar a promoção do desenvolvimento de acordo com o que propõem os atores envolvidos no processo de elaboração e acompanhamento desses documentos. Isso porque:

O papel da ciência e tecnologia para o crescimento econômico não é desprezado em nenhum modelo econômico, seja em um modelo derivado da visão clássica, neoclássica, ortodoxa ou heterodoxa. O que muda é a abordagem analítica da influência das variáveis ciência, tecnologia e inovação no processo de desenvolvimento, e o enfoque acerca do reflexo do comportamento dos agentes públicos e privados sobre essas variáveis (BARROS, 2017, p. 18).

Ao optar pelo estudo do tema, verificou-se que já existem trabalhos acadêmicos focados na análise da criação e história dos PNPGs, tais como: Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005), Hostins (2006), Alves e Oliveira (2014), Ribeiro (2016), Nobre e Freitas (2017), entre outros. São, contudo, escassas as análises a partir dos processos de elaboração e acompanhamento de cada Plano, do contexto em que cada um estava inserido e que tipo de documento foi entregue como resultado das dinâmicas e de disputas internas.

Por conseguinte, como exposto no decorrer desse trabalho, os PNPGs foram analisados como instrumentos de ação pública, sendo compreendidos pela análise de cinco elementos: atores, processos, instituições, representações e resultados, de forma a compreender como cada elemento pode influenciar o desenho da política pública com a definição de temas, prazos, prioridades, entre outros.

Assim, o exame desses cinco elementos fundamentou o método utilizado nesse trabalho de como observar a influência dos PNPGs como instrumentos de ação pública e, conseqüentemente, espaço de disputas políticas nas dinâmicas que envolvem a pós-graduação *stricto sensu* na construção e consolidação do SNPG.

Buscou-se, com essa base conceitual, verificar, por exemplo, se haveria um alinhamento entre os PNPGs e as políticas públicas da pós-graduação *stricto sensu*, principalmente dentro das universidades, de modo a garantir uma coerência e certa estabilidade entre a realização da ação e a visão de mundo, políticas e finalidades norteadoras constantes em cada Plano.

Analisar políticas públicas com foco e a partir de seus instrumentos surge como alternativa às teorias clássicas de políticas públicas e como uma proposta inovadora capaz de auxiliar na busca por soluções novas tanto para problemas tradicionais quanto para problemas contemporâneos. O conceito de ação pública, como foi abordado de forma mais adequada ao longo desse trabalho, defende que instrumentos de ação pública tem grande influência na estabilização das relações entre atores e grupos de interesse heterogêneos, produzindo efeitos positivos para a sociedade.

Com base nessas ideias, partiu-se da hipótese de que não se pode afirmar com clareza que os PNPGs se posicionam apenas como instrumentos de gestão técnicos e racionais capazes de induzir e servir de principais referências para políticas públicas de pós-graduação ou se as expectativas em torno do documento ultrapassam seus limites técnicos em virtude do perfil do conjunto de atores que os elaboraram, assim como, das representações, das instituições, dos processos e dos resultados esperados envolvidos nessa dinâmica.

Os Planos não seriam apenas uma espécie de mecanismo de definição de agenda de políticas públicas ou um instrumento de diagnóstico/avaliação, que marca o fim de um ciclo e a preparação para o início de outro. A análise histórica dos Planos, por meio dos cinco elementos de ação pública, revelou a tensão entre os interesses de determinados grupos e apontou para o fato de que a percepção acerca dos temas voltados para pós-graduação não é

homogênea, o que poderia prejudicar a oferta adequada de serviços e recursos públicos em nível nacional, prejudicando, por exemplo, a redução de assimetrias pelo país.

Em razão disso, se não está tão claro como os Planos poderiam influenciar os rumos da pós-graduação *stricto sensu*, isso poderia significar que esse tipo de documento possa não estar gerando os produtos e impactos esperados de forma adequada, sendo tratado, em alguns momentos, apenas como uma publicação com dados estatísticos voltados à pós-graduação, por exemplo. Dessa maneira, optou-se por realizar uma análise dos seis PNPGs como contribuição acadêmica para uma compreensão mais adequada de seus mecanismos que unem definições, diretrizes e objetivos expressos nos Planos e demais instrumentos que os operacionalizam.

O resultado desta análise e do método utilizado poderia auxiliar no acompanhamento das políticas públicas da área, orientar futuros estudos sobre o tema e, ainda, responder se os atores escolhidos e o tipo de organização que cada um representa seriam capazes de atender às diversas demandas em torno da pós-graduação *stricto sensu*, em nível nacional, e dentro das possibilidades organizacionais e limites do SNPG.

Seria possível analisar, ainda, como os Planos influenciam os demais instrumentos voltados para a pós-graduação *stricto sensu*, atuando como meta-instrumento de orientação de políticas públicas do setor. Isso se daria por meio da observação de seus processos de elaboração e acompanhamento e com o devido embasamento teórico. Lascoumes e Le Galès (2012a) definem o meta-instrumento como um instrumento capaz de organizar outros instrumentos, que seriam dispositivos utilizados na elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas.

A proposta dessa pesquisa é, portanto, analisar a trajetória histórica dos PNPGs e a sua influência sobre as políticas públicas de pós-graduação *stricto sensu*, por meio dos cinco elementos da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012b), considerando algumas características que permitiriam enxergar os Planos como meta-instrumentos de ação pública. Lascoumes e Le Galés (2012a, p. 32) realçam o papel dos instrumentos e o potencial de meta-instrumentos que seriam capazes de orientar o uso coordenado de outros instrumentos envolvidos no mesmo tipo de política pública, afirmando que:

[...] face às lacunas das ferramentas clássicas, e sempre em uma direção pragmática, a pesquisa de novos instrumentos é, muito frequentemente,

considerada, seja por oferecer um ramo de alternativa aos instrumentos habituais (cujos limites foram demonstrados por numerosos trabalhos sobre a operação), **seja por conceber meta-instrumentos permitindo uma coordenação dos instrumentos tradicionais (planejamento, esquema de organização, convênio)** (grifo nosso).

Isso porque os PNPGs trazem consigo um componente estratégico e normativo apontando para a confecção de outros instrumentos e para como a pós-graduação *stricto sensu* deve ser. Por consequência, o componente operacional, representado pela implementação de políticas públicas do setor e a interação entre os instrumentos, seriam a continuação do processo decisório por outros meios. Essa politicidade interna dos instrumentos revelou a ausência de neutralidade, o que pode resultar em privilégio para alguns atores e grupos de interesse em detrimento de outros e em não atingir a representatividade e a amplitude que se espera de uma política em nível nacional.

Com base nessa reflexão buscou-se relacionar, como foi exposto adiante, os PNPGs a um meta-instrumento de ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a), mecanismo capaz de explicar as relações de poder ao seu redor, considerando o entrelace de fases e atores heterogêneos, sendo fundamental para as escolhas de como cada problema, no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, poderá ser abordado, ou seja, suas escolhas políticas (LÚCIO; DAROIT; FREITAS *apud* LIMA; RODRIGUES, 2017). O meta-instrumento, como foi abordado ao longo desse trabalho, seria o instrumento que orienta, coordena e sistematiza outros instrumentos voltados para políticas públicas.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desse trabalho foi analisar a influência dos PNPGs na construção e consolidação do SNPG.

1.1.2 Objetivos específicos

Para se alcançar o objetivo geral optou-se pelo cumprimento de três objetivos específicos, quais sejam:

- 1) Descrever os PNPGs e o contexto de sua elaboração;

- 2) Analisar os componentes da ação pública (atores, processos, instituições, representações e resultados) que constituem cada PNPG; e
- 3) Discutir a capacidade dos PNPGs como meta-instrumentos para as políticas públicas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Para efeitos de estudo é indispensável a escolha do referencial teórico adequado para amparar e direcionar o esforço intelectual em torno do tema a ser trabalhado, inclusive para auxiliar na definição dos métodos apropriados para a pesquisa. Essa escolha deve levar em consideração as características do objeto a ser estudado, mas isso não significa que a análise e as reflexões sobre o tema se esgotariam com a abordagem escolhida.

Nessa lógica, o campo de estudo de políticas públicas vem se consolidando há décadas e dispõe de uma gama considerável de abordagens teóricas para embasar análises no âmbito dos governos. Souza (2006) apresenta um estudo abrangente com uma revisão de literatura apresentando as origens, o histórico e as características das principais correntes teóricas sobre o tema⁴. Já Daroit (2017, p. 2-3) alerta para as mais variadas vertentes do estudo de políticas públicas e as abordagens dela decorrentes, por meio da análise de elementos como:

[...] relações institucionais, discursos, práticas sociais e organizacionais, escolhas racionais dos agentes, influências culturais, relações de poder e autoridade, leis e normas, trajetórias organizacionais e institucionais, aspectos cognitivos, procedimentos administrativos, atores envolvidos e suas estratégias, processos decisórios, participação social, enfim, um conjunto vasto e complexo de elementos e variáveis que exercem influências mútuas e que moldam a formulação e execução das políticas.

Assim, no intuito de ampliar o entendimento de políticas públicas para além de seu *mainstream*, entendeu-se necessário buscar alternativas às teorias clássicas, não porque estas não seriam capazes de explicar fenômenos contemporâneos, mas porque outras abordagens, criadas a partir das ideias tradicionais, podem ampliar e complementar o entendimento sobre o caso a ser estudado, revelando perspectivas pouco conhecidas até então e apontando para novos olhares tanto para problemas tradicionais quanto para questões contemporâneas.

Isso porque para alguns autores(as), como Barros (2017), o estudo das políticas públicas e de seus instrumentos nas sociedades modernas tornou-se uma tarefa mais complexa e vai muito além da implementação, execução e avaliação da política, foco de análise de parte dos principais teóricos sobre o tema. Dessa forma, uma análise focada apenas no tradicional ciclo de políticas públicas perde o sentido e se mostra incapaz de responder,

⁴ Para um panorama das principais correntes teóricas em políticas públicas, cf. Souza (2006).

sozinha, aos desafios de problemas contemporâneos, como apontado por Lúcio, Daroit e Freitas (*apud* LIMA; RODRIGUES, 2017, p. 301):

Esta mudança constante dos instrumentos de gestão resultante da ação dos atores envolvidos afeta tanto os resultados obtidos pelas políticas públicas quanto contribui para sua (re)formulação. Considerando esta dinâmica inerente aos instrumentos de gestão, o ciclo de políticas públicas com suas fases bem determinadas e atores bem definidos perde o sentido, dado que a política e seus instrumentos de gestão configuram-se mutuamente em um processo dinâmico e inovador que entrelaça fases e atores, bem como suas escolhas sobre como os problemas devem ser abordados e solucionados, ou seja, suas escolhas políticas.

Nessa perspectiva, o termo ação pública é empregado por Barros (2017) como proposta de análise que defende que as políticas públicas não se resumiriam à implantação de programas e avaliação de resultados, mas englobariam a interação entre os diversos atores, interesses e instituições envolvidos no processo decisório de identificação e tratamento do problema.

O conceito de ação pública, portanto, passa pela suposição da fragmentação da figura abstrata do Estado em atores reais e heterogêneos a partir da observação de suas inter-relações. Segundo esse conceito, o Estado perde sua unicidade na responsabilidade de formulação e implementação das políticas públicas e, simultaneamente, dá lugar à existência de múltiplos níveis de (re)formulação estratégica e de execução das políticas públicas (LÚCIO; DAROIT; FREITAS *apud* LIMA; RODRIGUES, 2017).

Por esse ângulo, a política pública seria resultado da ação pública por intermédio de uma construção coletiva, resultado da confluência e debate de diversos fatores, permitindo que as decisões governamentais não sejam de exclusividade estatal. Barros (2017) reforça que o próprio termo “políticas públicas” é questionado por Lascoumes e Le Galès (2012b), sendo mais apropriada a ideia de ação pública, tendo em vista que a complexidade das demandas das sociedades modernas pode dar relevância às ações de diversos atores, públicos e privados, que podem atuar de forma conjunta para atender objetivos comuns. Nesse caminho, aqueles autores, segundo Barros (2017, p. 80), assim propõem uma ruptura da tradicional análise de políticas públicas baseada em três elementos:

[...]:

- ruptura com o voluntarismo político, que tende a analisar as políticas públicas apenas por meio das escolhas fundamentadas das elites burocráticas, justificadas pelo atendimento do interesse geral da sociedade. A lógica do voluntarismo não explica as ações, bem como as causas e consequências não previsíveis da dinâmica das políticas;
- ruptura com a unicidade do Estado, considerando a multiplicidade de atores e interesses que moldam as políticas públicas;
- ruptura com a ênfase no processo decisório, pois a análise das políticas públicas não se resume ao processo de escolha, da decisão.

Cabe ressaltar que a ideia de política pública como uma construção coletiva, por meio da ação pública, não desconsidera a existência de conflitos, justamente pela complexidade do processo de acomodação de vários elementos que formam espaços de disputas políticas, como apontado a seguir:

A ação pública se caracteriza por acomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 28).

Em vista disso, para entender essa proposta de fragmentação da figura abstrata do Estado é necessário partir da premissa de que a ação pública engloba “**atores** - com seus interesses, objetivos e recursos; **representações** - qualificações dos jogos, ideias, valores, símbolos; **instituições** - normas e quadros de ação; **processos** - mobilizações, coalizões e conflitos; e **resultados** – efeitos” (LÚCIO; DAROIT; FREITAS *apud* LIMA; RODRIGUES, 2017, p. 300) (grifo nosso). Estes elementos interagem todos entre si e de várias formas como, por exemplo, com atores afetando instituições e representações, as quais moldam processos e resultados, formando um pentágono como na figura adiante.

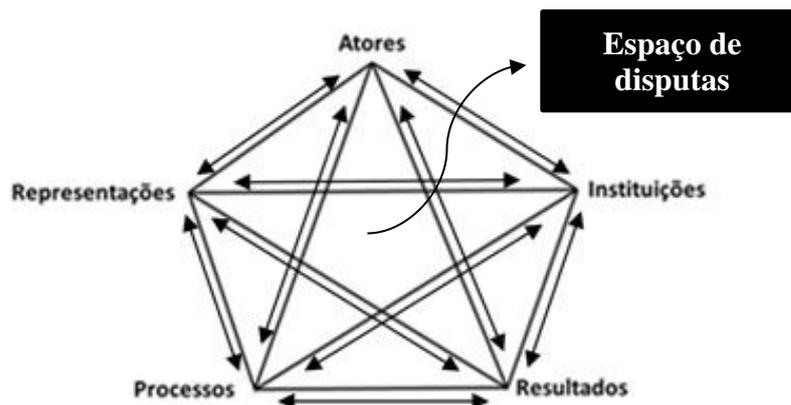


Figura 1 - O pentágono das políticas públicas.

Fonte: Adaptado de Lascoumes e Le Galès (2012b).

Barros (2017) enfatiza que para Lascoumes e Le Galès (2012b), a política pública envolve esses cinco elementos cujos comportamentos estão intrinsecamente relacionados à composição das ações estatais, quais sejam: 1) Atores; 2) Instituições; 3) Representações; 4) Processos; e, 5) Resultados.

Além disso, para Barros (2017), a análise das políticas públicas pode assumir diferentes perspectivas, podendo se basear na definição dos problemas a serem enfrentados, mas também concentrar-se na análise histórica dos desafios que serão enfrentados pelos atores e instituições e, por isso, se faz relevante a análise de um outro elemento: o contexto em que as políticas foram desenhadas para melhor compreendê-las. Em razão disso, o descolamento ou o alinhamento entre o instrumento de política pública e os seus respectivos contextos histórico, político e econômico poderiam revelar elementos não esperados.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), a mobilização dos atores e a contextualização do cenário em que foi construída a política não podem ser desprezadas para entender o comportamento da ação dos agentes envolvidos, bem como os objetivos propostos e os resultados alcançados. Os autores destacam que a mobilização dos atores deve ser compreendida por meio do contexto e dos desafios locais, considerando que os agentes e programas públicos não agem de maneira isolada, mas vinculam-se a outros indivíduos, projetos e ações, disputas por território e recursos (BARROS, 2017, p. 28-29).

A partir da leitura de Linder e Peters (1989), é possível observar que o contexto poderia ser entendido como o elo entre as percepções dos tomadores de decisão e a escolha dos instrumentos. Para os autores, o contexto pode se referir à configuração institucional em que os tomadores de decisão operam; à uma situação problemática que cria a ocasião para a

escolha do instrumento ou à um recorte temporal de circunstâncias únicas que forçam a escolha do instrumento.

Segundo Linder e Peters (1989), espera-se que na primeira concepção da ideia de contexto a configuração organizacional, institucional e sistêmica exerça uma influência sutil sobre a percepção e, conseqüentemente, sobre a escolha dos instrumentos. No segundo caso, os tomadores de decisão buscam responder a um contexto em que a resposta a situações problemáticas venha por meio da escolha e da utilização de instrumentos já criados (a exemplo do modelo “*garbage can*”⁵), ou seja, os instrumentos permanecem à espera do surgimento e da escolha dos problemas que entrarão na agenda de políticas públicas. A terceira noção de contexto seria um conjunto único de eventos e circunstâncias que não podem ser generalizados. Para este último, este recorte temporal cria a presunção de relevância para aquele conjunto de problemas e justificaria a atenção dada a ele.

O contexto, portanto, tem um papel chave na escolha dos instrumentos, segundo Linder e Peters (1989), tendo em vista que os contextos interno e externo afetam as percepções dos atores sobre a escolha e o desenho dos instrumentos e fazem parte da problematização. Os instrumentos são concebidos para se adequar ao contexto e a seus problemas, assim como os problemas podem ser adequados aos instrumentos já existentes. Entender em que medida e intensidade cada contexto interfere no modo como serão tratados os problemas pode auxiliar na escolha adequada de instrumentos, seus temas, prazos e recursos, por exemplo. Campos (2016, p. 42) assim complementa alertando que:

Instrumentos criariam efeitos de inércia, **possibilitando a resistência a pressões externas**. Constituem uma passagem obrigatória e fazem parte do estágio da problematização (CALLON, 1998) que permitiria a atores heterogêneos se reunirem em torno de assuntos e concordarem sobre como trabalhar juntos. Mas a problematização também requereria que os atores envolvidos se distanciassem de suas conceituações iniciais. O instrumento também produziria uma representação específica do assunto em questão. Esta representação engendrada pelo instrumento ofereceria um enquadramento para descrever o social e uma categorização da situação abordada. Finalmente, o instrumento levaria também a uma problematização particular do assunto ao passo que hierarquizaria variáveis, podendo mesmo levar a um sistema explicativo (grifo nosso).

Por conseqüência, entre as diversas matrizes em que o tema de políticas públicas pode ser estudado, o conceito de ação pública, por meio da observação da interação entre a

⁵ Segundo Sousa (2006), o modelo *garbage can* ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), apontando que a escolha de políticas públicas é feita como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, em um contexto em que há mais problemas do que alternativas e à espera do surgimento da oportunidade adequada para testá-las.

influência exercida pelos atores e grupos de interesse sobre os instrumentos e entre os instrumentos e seus atores e grupos de interesse, além desses outros elementos, surge como uma alternativa para abordar o objeto de pesquisa escolhido, tendo em vista suas características, como será explorado ao longo desse estudo.

2.1 A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA POR SEUS INSTRUMENTOS

Para Newman (2009), o crescimento da literatura sobre instrumentos e ferramentas de governo tem sua origem em contextos nacionais específicos no Reino Unido e na América do Norte. No Reino Unido, a atenção dada a ferramentas de governo tem sua base na literatura sobre administração pública (HOOD, 1986). Já na América do Norte muitos trabalhos visaram entender a emergência da ideia de “governança” e as ferramentas apropriadas para a sua gestão.

Salamon (2002) argumenta que é através das ferramentas e instrumentos de governo que a ação pública se estrutura. Lascoumes e Le Galès (2007) reforçam que entender as políticas públicas através de seus instrumentos possibilitaria enxergar as ligações entre governantes e governados e a lógica e os efeitos dos instrumentos auxiliariam a estruturar essa dinâmica.

Lascoumes (2004) esclarece que o instrumento é um dispositivo técnico de vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentada por uma concepção de regulação. Destacam, ainda, que essa abordagem não se limita a definir qual seria o instrumento mais adequado para a implementação de uma política ou programa, mas busca demonstrar que os instrumentos não são neutros e que produzem efeitos na execução da ação pública e nas relações entre os atores envolvidos.

Os instrumentos de políticas públicas apresentam-se, à primeira vista, como técnicos e, sob essa perspectiva, esses dispositivos seriam neutros. Para alguns autores, contudo, o enquadramento técnico de soluções em políticas públicas por meio de instrumentos teria como objetivo dar a ideia de ausência de conflito no desenho de políticas públicas, criando, na verdade, espaço para manobras em negociações políticas entre atores antagônicos (SIMONS; VOß, 2017).

Simons e Voß (2017) alertam que esse tipo de manobra poderia ser explorado estrategicamente pelas elites políticas já que o debate sobre instrumentos poderia criar uma

cortina de fumaça capaz de esconder interesses, retirar o caráter político de questões relevantes e evitar o conflito amparando-se nessa aparente neutralidade dos instrumentos.

Em contrapartida, considerando que o conflito é inerente em políticas públicas, principalmente pela heterogeneidade dos atores envolvidos, a qual deveria se destinar a representar adequadamente à sociedade e seus grupos de interesse cada vez mais plurais, Lascoumes e Le Gales (2007) defendem, também, que eventuais diferenças ideológicas, poderiam ser discutidas e contornadas pelo uso adequado de instrumentos de ação pública, que seriam capazes de estabilizar os significados, valores e visões de mundo de cada ator em um só dispositivo.

Nesse sentido, Lúcio *et al.* (2014-2015) definem o instrumento como um dispositivo simultaneamente técnico, social e político que colabora para a organização das relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador. Os instrumentos permitiriam estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível, e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores. O estudo de políticas públicas a partir de seus instrumentos se faz relevante, também, segundo Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 36), porque:

O interesse de uma abordagem em termos de instrumentos é completar os olhares clássicos em termos de organização, de jogos de atores e de representações que dominam hoje largamente a análise da ação pública. **Ela permite colocar outras questões e integrar de modo renovado interrogações tradicionais.** Ela leva a aprofundar em particular a noção de política procedimental centrada no estabelecimento de instrumentos de ação a partir dos quais **os atores engajados são encarregados de definir os objetivos das políticas.** Enfim, em um contexto político no qual prevalecem as grandes nebulosas ideológicas e a diferenciação dos discursos e dos programas é cada vez mais difícil, torna-se possível considerar que atualmente é pelos instrumentos de ação pública que se estabilizam as representações comuns sobre as questões sociais (grifo nosso).

2.2 INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

Linder e Peters (1989) definem que os governos possuem vários instrumentos a sua disposição para exercer sua influência sobre a economia e a sociedade, mas que há falta de conhecimento no que diz respeito, por exemplo, ao significado político de cada instrumento e da dinâmica pela qual os técnicos do governo fazem uma escolha entre todas as escolhas possíveis.

Aqueles autores defendem que, embora exista uma quantidade considerável de trabalhos sobre a natureza e o uso dos mais variados instrumentos de política pública, há poucos estudos tanto sobre o significado desses instrumentos para os tomadores de decisão que os utilizam (ou para os técnicos que os criam) quanto sobre a dinâmica em que um instrumento é escolhido ou relegado em detrimento de outros. Os referidos autores defendem, ainda, a necessidade de se aprofundar o entendimento de outras variáveis para compreender a lógica da instrumentalização das políticas: as escolhas dos agentes, valores individuais e coletivos, e contexto institucional e político (LINDER; PETERS, 1989).

Para os autores, para entender os instrumentos de governo é preciso considerar de onde e como surgem esses dispositivos e os processos decisórios envolvidos nessas escolhas. O desenho de uma política pública passaria pelo desenvolvimento de uma compreensão sistemática da seleção de instrumentos. Os instrumentos escolhidos revelam algo sobre as intenções e propósitos de quem fez as escolhas, que vão além das influências e restrições de um contexto específico. O contexto, por sua vez, permitiria analisar os instrumentos além do campo das ideias, do que é abstrato, por meio de uma análise de convergência entre problemas reais e instrumentos de políticas públicas.

Dessa maneira, o contexto organizacional possui grande relevância para os instrumentos, pois as organizações possuem tradições e valores próprios, que se mostram por meio de sua missão e de sua memória institucional e que moldam o curso de suas intervenções em um espaço político próprio, limitando, inclusive, a margem de manobra dos atores que participam do processo de elaboração de políticas públicas. O contexto organizacional cria, desse modo, uma predisposição em direção a algumas escolhas em detrimento de outras.

Linder e Peters (1989) frisam que o contexto determina a seleção e a performance dos instrumentos, sendo que tanto o instrumento como o problema dividem o mesmo contexto de significados, ou, em outras palavras, a sua conexão baseia-se na forma como o observador os enxerga. O alinhamento entre o problema e o instrumento seria, portanto, fundamental para a performance deste último.

De tal modo, os autores argumentam que se faz necessário considerar o contexto em que a organização foi criada, já que este muito provavelmente auxiliará na definição das

representações, ou seja, do conjunto de premissas, significados e valores de como a organização buscará responder aos problemas de sua alçada, podendo, portanto, refletir na escolha de instrumento.

Organizações criadas durante períodos em que houve um considerável crescimento econômico, por exemplo, podem estar mais inclinadas em direção a instrumentos baseados em ampliação do gasto e do investimento público. Por outro lado, organizações criadas em períodos de crise e recessão econômica tendem a adotar medidas mais cautelosas, de menor escala e de baixa expectativa, favorecendo instrumentos de restrição fiscal e regulatórios mais modestos ao invés de programas de gasto público mais intenso.

Sob esse aspecto, Lascoumes e Le Galés (2012a) definem a instrumentação da ação pública como o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Esse esforço não busca somente compreender as razões que levam a dar relevância a certo instrumento muito mais que a outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas. Desse modo, a instrumentação da ação pública busca observar a relação entre a natureza dos instrumentos e os seus efeitos políticos nas relações de poder ao seu redor.

É importante ressaltar que os instrumentos não são apenas mecanismos técnicos e racionais. São criados a partir de relações de poder e deles emanam disputas políticas próprias. Os instrumentos podem, inclusive, extrapolar, a partir de seu uso, os efeitos esperados no momento de sua elaboração.

Além disso, cada instrumento carrega consigo a visão e expectativas de mundo de quem os elabora e, com isso, uma vez que esse conjunto de significados e valores é consolidado ao longo do tempo, pode se mostrar difícil, embora certamente possível, mudá-los. Essa (re)configuração terá influência sobre a percepção e escolha de instrumentos e o efeito desses instrumentos nas relações humanas e sociais é o que se conhece como instrumentação da ação pública.

Os instrumentos programados não são pura técnica, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos proclamados (alvos que lhes são atribuídos) e eles estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence. Convém então estar atento à dinâmica específica da instrumentação. Os instrumentos de ação pública não são inertes, simplesmente disponíveis para mobilizações sociopolíticas, eles detêm uma força de ação própria. À medida que é usado ele tende a produzir efeitos originais e, às vezes, inesperados (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, p. 33).

Para Lascoumes e Le Galés (2012a), na dinâmica de ação pública parte dos atores instrumentalizam ideias, traduzem e ajustam vontades por meio de dispositivos formais. Esses dispositivos carregam consigo valores e significados capazes de produzir efeitos políticos determinantes nas políticas públicas a que se destinam. Os instrumentos são, portanto, resultado e resultam em disputas políticas e o conceito de instrumentação da ação pública, desse modo, realça as relações de poder por meio do impacto de cada instrumento na interação entre os atores envolvidos.

Além disso, a escolha de instrumentos e o seu respectivo processo de enquadramento a problemas específicos podem resultar em conflitos ou aproximar atores e programas, gerando novos vínculos. Por meio de seu estudo seria possível observar as dinâmicas de convergência de informações e de atores, assim como a dinâmica de adaptação a constrangimentos quando os interesses dos atores vierem a divergir.

Já para Newman (2009), os resultados (efeitos e impactos), incluindo consequências não intencionais e não previstas, podem revelar, além das motivações de atores políticos e da racionalidade política por trás dos instrumentos, como os relacionamentos entre os atores são estruturados e estabilizados e como os relacionamentos entre governados e governantes atingem legitimidade.

Para Lascoumes e Le Galés (2012a), a ideia de instrumentação passa também pela percepção de que instrumentos podem ser vistos como instituições, na medida em que determinam, em parte, a forma como os atores se comportam, privilegiam, constroem e afastam certos personagens e interesses e veiculam uma representação dos problemas.

Nessa linha, Linder e Peters (1989) mencionam que para entender instrumentos é preciso considerar, também, as influências institucionais sobre seu processo de escolha. Isso porque, segundo os autores, não só indivíduos que fazem parte de instituições do governo têm influência sobre os instrumentos de políticas públicas mais apropriados, as instituições em si parecem incorporar certas posições sobre problemas que também influenciam na escolha e nas limitações do instrumento. As instituições refletem o contexto ou a configuração organizacional e podem influenciar na estabilidade da escolha, uso e limitação dos instrumentos, pois, as

Instituições seriam um conjunto coordenado de regras e procedimentos que governariam a interação e o comportamento dos atores e organizações. Estas proveriam um enquadramento estável, onde a antecipação reduziria incertezas e estruturariam a ação coletiva. Criam incertezas acerca dos efeitos da balança de

poder. Estes irão, eventualmente, privilegiar certos atores e interesses e excluir outros, constringem os atores enquanto oferecem a eles possibilidades. Como instituições, instrumentos permitiriam formas de ação coletiva se estabilizar e fariam do comportamento dos atores mais previsível e provavelmente mais visível (CAMPOS, 2016, p. 42).

A instrumentação da ação pública colabora, portanto, para um esforço de como a política é percebida, traduzida e como isso influencia no processo de sua operacionalização. Esse esforço passa pela análise sobre o alinhamento entre as expectativas normativas dos atores que confeccionaram os instrumentos e o contexto em que isso ocorrerá.

2.3 META-INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA

A literatura sobre meta-instrumentos ainda é incipiente, mas o assunto tem se mostrado como uma proposta inovadora de estudo no campo de políticas públicas e sua análise deve ser considerada de modo a estimular, ampliar e aprofundar reflexões e pesquisas sobre o tema, tornando o leque de opções de pesquisa mais robusto e variado.

Hood (2007) define os meta-instrumentos como dispositivos abrangentes, que operam a coordenação entre meios de intervenção heterogêneos e produzem em si novos instrumentos. O autor defende, ainda, que o meta-instrumento atende a uma tentativa de racionalização do domínio político de modo a torna-lo mais previsível por meio da coordenação de outros instrumentos de políticas públicas.

Já Lascoumes e Le Galès (2012a) argumentam que o meta-instrumento é um dispositivo capaz de coordenar instrumentos tradicionais (de planejamento, convênios, editais). O meta-instrumento seria, dessa maneira, uma alternativa política de aparência técnica capaz de mascarar relações conflituosas, criando uma suposta estrutura de consenso onde subsistem contradições maiores entre atores sobre questões prioritárias e objetivos a atingir, por exemplo. O meta-instrumento auxiliaria a minimizar os efeitos políticos nas relações de poder presentes na escolha e uso dos instrumentos.

Kassim e Le Galès (2010) apontam que, considerando as limitações de instrumentos tradicionais refletidas nas falhas de implementação discutidas em vários estudos sobre o tema e as disputas políticas que envolvem a escolha de instrumentos, o meta-instrumento apresenta-se como forma de coordenação mais efetiva de instrumentos tradicionais seja para

o seu planejamento, reconfiguração organizacional, estruturas de consensos e de redes de atores.

Os autores esclarecem, ainda, que a escolha por meta-instrumentos se apresenta como alternativa quando não há acordo sobre questões centrais que envolvam disputas de poder entre os atores. De tal maneira, é possível afirmar que os meta-instrumentos podem ser utilizados como estratégia e ponto de partida quando a discussão direta de alguns temas apresenta resistência por parte de alguns atores.

Além disso, é importante frisar que o meta-instrumento, como dispositivo de convergência de temas, interesses e atores, pode ir além dos propósitos pelos quais foi criado e apresentar efeitos inesperados, uma vez que pode servir, também, de referência para reflexão sobre assuntos e problemas a partir dos quais serão desenhados novos instrumentos. No campo de estudo de políticas de inovação, por exemplo, considera-se que o meta-instrumento é capaz de fornecer insumos e a possibilidade de aprendizado para o processo de formulação de políticas (BORRÁS, 2009).

É possível argumentar, ainda, que o meta-instrumento pode ser entendido, também, como um arranjo compartilhado de crenças e significados capaz de estabilizar a interação humana e de estabelecer uma hierarquia de valor, onde alguns temas e problemas têm prioridade e importância e outros, não.

Diante do exposto, embora as abordagens teóricas apontadas não sejam únicas, estas são capazes, úteis e necessárias para se analisar o objeto de pesquisa escolhido por meio da compreensão dos cinco elementos da ação pública apontados por Lascoumes e Le Gales (2012b) – atores, instituições, representações, processos e resultados; por meio do reconhecimento do potencial dos meta-instrumentos para influenciar de forma positiva a ação pública e da influência do contexto nesse processo como defendido por Linder e Peters (1989).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Os capítulos iniciais deste trabalho buscaram contextualizar o objeto de pesquisa, expor os objetivos geral e específicos do trabalho, justificar a escolha do tema e, ao revisar a literatura, fornecer a fundamentação e embasamento teórico do objeto a ser estudado por meio da proposta da ação pública e sua instrumentação, preparando o olhar do leitor para as reflexões realizadas acerca dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs). Esse capítulo teve como objetivo discutir caminhos metodológicos para o alcance dos objetivos propostos, tendo em vista que os métodos escolhidos devem estar coerentes com os objetivos e devem ser capazes de responde-los.

Nesse sentido, este estudo apresenta uma abordagem qualitativa de caráter descritivo. A unidade de análise é o processo de elaboração e acompanhamento dos PNPGs. O foco de análise corresponde, portanto, a este processo em sua relação com políticas de pós-graduação *stricto sensu* no país.

No intuito de verificar a dinâmica do processo de discussão, elaboração e acompanhamento de políticas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, este estudo foi realizado com base em dados secundários e com base em análise documental, de conteúdo e bibliográfica, recorrendo a uma variedade de fontes bibliográficas e documentais para se conhecer o objeto pesquisado.

A exemplo do que foi utilizado por Barros (2017) no estudo da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), buscou-se identificar, por meio dos elementos constantes no pentágono das políticas públicas apresentados por Lascoumes e Le Galès (2012b), os atores, os processos, as instituições, as representações e os resultados contidos nas ações governamentais que orientaram a elaboração e acompanhamento dos PNPGs. A escolha de análise desses cinco elementos como parte do método mostrou-se fundamental para a compreensão acerca de como os atores envolvidos enxergam o papel da pós-graduação *stricto sensu* e, conseqüentemente, o seu alinhamento com outras políticas e programas governamentais.

Os cinco elementos de ação pública de Lascoumes e Le Galés (2012b) foram utilizados para auxiliar a análise de instrumentos de ação pública e os respectivos espaços de disputas políticas. A análise se deu com base na investigação dos perfis dos atores que participaram de sua elaboração e de seu acompanhamento (como autoridades, especialistas

e técnicos); da análise dos processos envolvidos (como a mobilização de atores); da análise das representações do instrumento (como os seus significados e prioridades podem variar de acordo com o contexto e com a vontade dos atores envolvidos com os planos); da análise das instituições que formalizam os atos (leis, decretos, portarias) e da análise de seus resultados (efeitos, impactos e consequências).

Para tanto, buscou-se documentos que colaboraram para a construção e acompanhamento dos PNPGs como a legislação pertinente (leis, decretos, entre outros), além de portarias de designação de membros de comissões, relatórios, boletins informativos, entre outros (vide Quadro 3, a seguir), de modo a visualizar como os Planos foram estruturados por meio da escolha de temas, atores, suas representações e as instituições que sustentaram todas essas ações. Além disso, foram utilizados diversos autores que se dedicaram ao estudo dos PNPGs para auxiliar na análise e reflexão desses documentos. Com isso, foram obtidas informações que auxiliaram a demonstrar, direta ou indiretamente, o processo de construção dessas políticas.

A análise teve como foco os PNPGs. Dessa maneira, foi percorrido o caminho de elaboração e acompanhamento dos Planos para melhor compreendê-los e analisar a trajetória dessas abordagens para as políticas de pós-graduação *stricto sensu*. Importante destacar que o contexto de elaboração da política tem influência no comportamento dos atores, na escolha de temas, na escolha dos prazos para execução e nos resultados esperados. Desse modo, o estudo amparou-se na exposição do PNPGs e no respectivo contexto político e econômico em que cada Plano foi elaborado até chegar no PNPG 2011-2020.

Barros (2017) realça que o entendimento da ação pública e da ação estatal não se restringe à racionalidade ou à adequação dos instrumentos para execução de políticas públicas, devendo considerar a conjuntura em que estão inseridas as políticas e ser capaz de revelar a visão dos atores acerca das demandas da sociedade, dos problemas a serem resolvidos.

Portanto, a pesquisa qualitativa, que se dedica à descrição de processos e concepções (FLICK, 2013), apresentou-se como alternativa para se trabalhar com o objeto de pesquisa escolhido. Os instrumentos de pesquisa escolhidos foram utilizados para analisar as características dos PNPGs como instrumentos de ação pública, principalmente, pelas contribuições de seu processo de elaboração e acompanhamento, apontando sua coesão e realizações, mas também tensões e limitações para as políticas públicas voltadas à pós-

graduação *stricto sensu* brasileira no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

3.1 PERCURSO METODOLÓGICO

No intuito de alcançar os objetivos propostos neste estudo, as principais fontes que guiaram esse percurso metodológico foram: a) Legislação e normas sobre a política de pós-graduação *stricto sensu*, portarias relacionadas aos Planos e às políticas de pós-graduação *stricto sensu*; b) Textos dos PNPGs, boletins informativos, relatórios; c) Bibliografia sobre a história e análise dos PNPGs.

As referências que auxiliam a análise dos dados e subsidiam as análises dos respectivos períodos históricos dos Planos foram obtidas mediante pesquisa bibliográfica em bases como o Portal de Periódicos da CAPES, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Google Acadêmico em que se buscou publicações sobre a história do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e dos PNPGs.

Importante salientar que, no que diz respeito à bibliografia sobre os PNPGs, percebeu-se que há mais publicações e análises para os Planos mais antigos e muitas publicações dedicadas à análise histórica dos Planos. Desse modo, a partir da leitura da análise desses documentos foi demonstrado que há mais citações e referências aos Planos mais antigos. Em virtude dessa carência para os Planos mais recentes – em especial, os PNPGs 2005-2010 e 2011-2020 – foi necessário se amparar em uma análise mais profunda dos textos dos Planos e da documentação correlata.

Desse modo, a coleta e análise de dados deu-se por meio de documentos (textos dos PNPGs, boletins informativos, relatórios, documentos de base, portarias) e de autores(as) que se dedicaram ao estudo dos Planos, conforme sintetizado pelo quadro a seguir, que também apontou facilidades e entraves para esse estudo.

Quadro 3 – Histórico dos Planos Nacionais de Pós-Graduação: documentação analisada (continua).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Abrangência	Documentos Analisados	Observações
1º PNPG	1975-1979	- Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968; - Texto do 1º PNPG; e - Decreto n. 73.411, de 04 de janeiro de 1974.	A quantidade e a qualidade de bibliografia sobre o tema e sobre o período colaboraram para uma análise mais aprofundada desse Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).
2º PNPG	1982-1985	- Lei n. 5.540/1968; - Texto do 2º PNPG; - Decreto n. 85.487, de 11 de dezembro de 1980; e - Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro de 1981.	Foi encontrada pouca bibliografia voltada para políticas de pós-graduação para o período que pudessem respaldar melhor a análise desse PNPG.
3º PNPG	1986-1989	- Decreto n. 85.487/1980; - Texto do 3º PNPG; e - Constituição Federal (CF) de 1988.	Foi encontrada pouca bibliografia voltada para políticas de pós-graduação para o período que pudessem respaldar melhor a análise desse PNPG.
4º PNPG	1990-2003	- Medida Provisória (MP) n. 150, de 15 de março de 1990; - Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990; - Lei n. 8.405, de 09 de janeiro de 1992; - Portaria n. 47, de 17 de outubro de 1995, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); - Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; - Portaria CAPES n. 80, de 16 de dezembro de 1998; - Boletim Informativo da CAPES (v. 10 – 2002); e - Memória e os Objetivos do IV PNPG (BRASIL, CAPES, 2005, p. 2);	Não houve a publicação do documento do PNPG. As diretrizes foram discutidas pelas comunidades acadêmica e científica, mas foram incorporadas apenas pelas Diretorias da CAPES. No entanto, a bibliografia sobre o tema colaborou bastante para a análise do período.

Quadro 4 – Histórico dos Planos Nacionais de Pós-Graduação: documentação analisada (conclusão).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Abrangência	Documentos Analisados	Observações
5º PNPG	2005-2010	- Texto do 5º PNPG.	O Plano é mais robusto, apresenta mais volume e detalhes que os demais, facilitando sua análise e diminuindo a dependência de outros olhares por meio de bibliografia sobre o tema e sobre o período.
6º PNPG	2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - Texto do 6º PNPG; - Portaria CAPES n. 36, de 05 de fevereiro de 2010; - Portaria CAPES n. 165, de 20 de agosto de 2010; - Relatório Final 2013 da Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa; - Relatório Final 2014 da Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa; - Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); - Portaria CAPES n. 203, de 14 de novembro de 2016; e - Relatório Final 2016/2017 da Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020. 	O Plano é ainda mais robusto que o seu antecessor e foi constituído por dois volumes. Apresenta mais detalhes que os planos anteriores, facilitando sua análise e diminuindo a dependência de outros olhares por meio de bibliografia sobre o tema e sobre o período. Há, contudo, pouca bibliografia e poucas reflexões sobre esse documento.

Fonte: Elaboração própria.

Após a obtenção dos documentos, foi utilizado como método a análise de conteúdo, procedimento clássico para analisar materiais de texto de qualquer origem que tem como objetivo classificar o conteúdo do material, criando categorias para as declarações, sentenças ou palavras (FLICK, 2013). As categorias utilizadas para análise foram aquelas cinco

categorias da ação pública (atores, instituições, processos, representações e resultados) definidas por meio da revisão de literatura.

Por fim, com a análise dos conteúdos dos documentos e com o auxílio de quadros explicativos, o trabalho seguiu para a fase de análise de dados e resultados da pesquisa, com as devidas conclusões e apontamentos para estudos posteriores.

4 OS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO

Barros (2017) considera que há deficiência de instrumentos adequados para a articulação entre governo, comunidade de pesquisa e a sociedade que sejam capazes de promover uma construção coletiva eficaz e para que seja possível perceber as diferenças e desenhar as estratégias adequadas para a promoção do desenvolvimento da sociedade com o auxílio da pesquisa científica.

Nesse sentido, os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) podem ser entendidos como instrumentos capazes de promover estímulos à pesquisa científica e à formação de recursos humanos altamente qualificados através do estabelecimento de estratégias para a sua sistematização e organização. Estes incorporaram elementos que refletiam momentos históricos, políticos e econômicos, sendo influenciados direta ou indiretamente pela conjuntura interna e externa vivenciada pelo país ao longo do tempo, como será visto a seguir.

Importante destacar que a leitura dos PNPGs foi feita sob a ótica das representações, dos atores, das instituições, dos processos e dos resultados, todos os cinco elementos de ação pública apontados por Lascoumes e Le Galès (2012b), como uma proposta de análise de instrumentos de políticas públicas que possa revelar perspectivas pouco conhecidas até então.

4.1 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO I: 1975-1979

O primeiro PNPG (1975-1979) foi publicado no governo do Presidente da República Ernesto Geisel e estruturado sob uma análise da evolução dos primeiros passos da pós-graduação no Brasil (contendo as dimensões, o processo de crescimento e o diagnóstico da situação da época); objetivos e diretrizes gerais (para a institucionalização do sistema de pós-graduação, elevação dos padrões de desempenho e planejamento da expansão); e em programas e metas de expansão (com critérios, condições iniciais, limitações, alternativas, metas, programas, recursos financeiros e medidas a curto prazo).

Do ponto de vista político, o período foi marcado pelo início da abertura política, definida pelo Presidente Ernesto Geisel como “lenta, gradual e segura” e que na prática seguiu um “caminho difícil, cheio de pequenos avanços e recuos”, combinando medidas

liberalizantes com medidas repressivas (FAUSTO, 1994, p. 489). Já do ponto de vista econômico, o período conhecido como “milagre econômico” estendeu-se de 1969 a 1973, período em que “o PIB cresceu na média anual 11,2%, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%”. (FAUSTO, 1994, p. 485). Importante ressaltar que o ano de 1973 foi marcado pela primeira crise internacional do petróleo, cujo impacto econômico só foi sentido de forma mais intensa a partir do início da década de 1980, como será visto na análise do PNPG 1982-1985. Diante desse contexto, o PNPG 1975-1979 se define como:

[...] expressão dos trabalhos iniciais do Conselho Nacional de Pós-Graduação, instituído no Ministério da Educação e Cultura pelo Governo Federal, através do Decreto nº 73.411, de 4 de janeiro de 1974. Tanto a criação do Conselho como a elaboração do Plano são decorrentes de providências sugeridas no relatório do grupo de trabalho da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura, que durante o ano de 1973 se constituiu para propor as medidas iniciais para a definição da política de pós-graduação (BRASIL, 2004, p. 119).

De acordo com o Decreto n. 73.411, de 04 de janeiro de 1974, cabia ao Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPQ) a elaboração do PNPG e o acompanhamento de sua execução e atualização.

Naquele período, o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) era formado e organizado pelos cursos de mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*) e pelos cursos de aperfeiçoamento e especialização (pós-graduação *lato sensu*). O sistema era gerido pelo seguinte conjunto de atores: o CNPQ (vide Apêndice A), como órgão colegiado interministerial, com funções de formular a política geral de pós-graduação e coordenar a sua execução; o Conselho Federal de Educação (CFE), como órgão do Ministério da Educação e Cultura (MEC), com funções de normalizar os procedimentos jurídicos gerais e credenciar cursos; o Departamento de Assuntos Universitários (DAU), como órgão do MEC, com função de executar as políticas e programas; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (PR), com funções de assessorar a formulação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, coordenar e apoiar as atividades de produção científica; por outros órgãos e agências, governamentais ou não, com funções de apoio e estímulo às atividades de pesquisa e formação de recursos humanos; e pelas instituições de ensino superior e dos centros de pesquisa, públicos ou privados, onde houvesse cursos de pós-graduação, com atribuições diretamente relacionadas ao funcionamento dos cursos.

O PNPG 1975-1979 apresentou-se como fonte e referência para todos os demais instrumentos voltados para a pós-graduação, que deveriam ser desenhados a partir desse Plano, como apontado a seguir:

O conjunto de análises e estratégias contido neste documento **servirá como referência para as medidas a serem tomadas em todos os níveis institucionais de coordenação, planejamento, execução e normalização das atividades de pós-graduação**, durante 5 (cinco) anos, a partir de 1975. Sua implantação se concretizará através da participação e do compromisso entre o Ministério da Educação e Cultura, os demais órgãos governamentais nas áreas de recursos humanos, ciência e tecnologia, e as instituições de ensino superior e de pesquisa, públicas e privadas. Com tal política, pretende-se evoluir para uma nova etapa do sistema universitário, durante a qual as atividades de pós-graduação assumirão importância estratégica crescente (BRASIL, 2004, p. 119) (grifo nosso).

Por outro lado, em respeito à autonomia universitária assegurada e institucionalizada pela Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, o Plano se define como um instrumento de planejamento de natureza indicativa, com alternativas que poderiam ser analisadas e discutidas de acordo com a sua coerência e adequação ao contexto da época, considerando as condições organizacionais das instituições, as necessidades e as metas nacionais.

Assim, é possível perceber algumas limitações institucionais à plena aplicação do Plano, que em um ponto se coloca como principal referência para políticas do setor e em outro ponto reconhece suas limitações normativas no sentido de poder determinar como deveria ser a pós-graduação, posicionando-se, portanto, como meta-instrumento a partir do qual poderiam ser discutidas e propostas alternativas para a pós-graduação, que foi criada e sistematizada em nível nacional a partir daquele momento.

Quanto a seu conteúdo, o Plano faz uma análise sobre o processo de crescimento da pós-graduação na época, apontando para “uma extrema fragilidade institucional” do SNPG em virtude do isolamento e da desarticulação de iniciativas, falta de apoio dos órgãos governamentais e de uma grande diversidade de fontes de financiamento. Com relação a este último o texto do Plano reforça que:

A administração de recursos heterogêneos e instáveis por parte de grupos relativamente isolados levou, em muitos casos, à adoção de procedimentos administrativos próprios, o que, somado às deficiências e problemas das universidades, tem caracterizado várias áreas de desgaste e conflitos institucionais (BRASIL, 2004, p. 122).

Segundo o Plano, essa “fragilidade institucional” da pós-graduação decorria de três fatores. O primeiro estaria relacionado a problemas de estabilização do sistema, em virtude de inexistência de garantias, da fragilidade de vínculos entre os cursos e as instituições e pela perspectiva e o receio de cortes ou redução do orçamento, tendo em vista, por exemplo, os efeitos da crise do petróleo, ocorrida a partir de 1973. O segundo estaria relacionado a problemas de desempenho do sistema, considerando a evasão, o baixo número de alunos que completavam os créditos necessários e o tempo mínimo que levavam para obter a titulação de mestre ou doutor, comparados com os padrões internacionais da época. O último fator estaria relacionado a problemas de crescimento, tendo em vista que muitos cursos estavam crescendo sob uma demanda superior à oferta do número de vagas e que a própria oferta geográfica dos cursos provocava:

[...] um indesejável processo de migração pós-universitária em um único sentido predominante – do interior para as áreas das grandes capitais – sem a necessária contrapartida do retorno do pessoal aos seus locais de origem (BRASIL, 2004, p. 125).

Morel (1979) faz uma análise do contexto histórico, político e econômico que acompanhou a política científica no Brasil e argumenta que a política científica do período – voltada fundamentalmente para a formação de recursos humanos qualificados – foi um dos mecanismos pelo qual o Estado orientou recursos para setores deficitários, pontos de estrangulamento que poderiam prejudicar a meta geral de expansão econômica.

Parte dessa política científica foi expressa por meio do PNPG 1975-1979 e, desse modo, a superação dessas fragilidades, a estabilização e a institucionalização do sistema passariam, entre as alternativas disponíveis, pelas estratégias e objetivos contidos no Plano, como uma das expressões governamentais de política científica existentes na época. As estratégias do Plano apontavam para a necessidade de consolidação institucional e financeira do SNPG e para a melhora de seu desempenho e expansão.

Apesar da crise do petróleo, ocorrida a partir de 1973 e cujos efeitos só foram percebidos no Brasil a partir da década de 1980, Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005, p. 280) frisa que a década de 1970 foi um período de grande expansão econômica em que o país atingiu taxas de crescimento entre 7% a 10% por ano,

tendo recursos para investir e uma “burocracia moderna e flexível, cuja ação não era limitada pelos controles burocráticos que travavam outros setores do governo”. Em contextos como esse os instrumentos de políticas públicas são desenhados, geralmente, para a expansão do gasto público e esse desenho pode ficar vulnerável a possíveis crises e recessões econômicas futuras, como as que ocorreram na década de 1980 como será visto adiante.

Nesse sentido, o PNPG 1975-1979 teria como foco a formação de recursos humanos (docentes e pesquisadores) para a universidade, o que na época era considerado um gargalo que comprometia o sistema de produção de ciência e tecnologia no país. Segundo Morel (1979), foi para combater esse gargalo que foram implantadas reformas no ensino superior, criadas instituições e expandidos os cursos de pós-graduação. A autora destaca, ainda, que a expansão dos cursos de pós-graduação surgiu, em grande parte, da pressão das camadas médias urbanas “menos favorecidas” que buscavam um ensino superior mais democrático. Ainda segundo esta autora, a resposta veio, contudo, por meio da oferta de vagas por instituições particulares, caras, de baixa produtividade, com cursos de baixo nível, tendo em vista que as universidades públicas, de nível elevado, com cursos diurnos, ficavam reservadas aos filhos das camadas economicamente mais favorecidas. Como resposta a esse cenário:

O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) se propõe a melhorar o nível dos cursos oferecidos, destinando-se a formar pesquisadores e docentes de alto gabarito com a missão de criar uma pesquisa e tecnologia brasileiras em cinco anos. As metas em termos de formação de doutores e mestres são tão ambiciosas, quantitativamente (16.800 mestres e 1.400 doutores, no período de 1975 a 1979), que nos cabe indagar se um objetivo não anula o outro: isto é, se a formação em tempo recorde e em massa não viria a prejudicar a qualidade da produção científica (MOREL, 1979, p. 88).

No que diz respeito ao contexto do Plano, o documento faz referência às transformações ocorridas no período, principalmente no que se refere à industrialização e à urbanização ocorridas a partir da década de 1950, que provocaram o surgimento de novas profissões e a pressão pela formação de recursos humanos. Tourinho e Palha (2014, p. 272) reforçam que:

Os desafios nacionais que permeavam o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) apontavam na direção de uma política econômica de tendência nacionalista, mas que conciliasse as demandas populares com o crescimento econômico acelerado e com os pactos políticos de sustentação do governo. Duas ações de governo foram então implementadas: a industrialização, com participação decisiva do Estado e de setores privados nacionais, e o estímulo à entrada de capital estrangeiro no mercado nacional. Tais ações trouxeram à tona a

necessidade urgente de formação de um capital social até então escasso ou inexistente no país, como físicos, químicos, matemáticos, gestores em finanças públicas e privadas, cientistas sociais, entre outros. Com o propósito da formação rápida e acelerada, foram tomadas iniciativas e medidas para assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país.

O Plano, entretanto, menciona que a organização tradicional das instituições de ensino superior na época não era capaz de responder a esses desafios de maneira adequada e na velocidade necessária. Morel (1979, p. 47) complementa afirmando que:

A intensificação da industrialização, com base principalmente na importação de tecnologia externa, acarretou uma diferenciação da divisão do trabalho, evidenciando a necessidade de formação de recursos qualificados. Nesse sentido, a CAPES vinha propor elevar o nível do ensino superior no Brasil que, a cargo das “escolas superiores” isoladas e das universidades conglomeradas, mostrava-se incapaz de formar os quadros que se faziam necessários diante das transformações por que passava o sistema produtivo.

Cabe destacar que a elaboração e a vigência desse PNPG estavam inseridas no regime militar, período que, segundo Morel (1979) e sob uma “ideologia nacional-desenvolvimentista”, refletia, de um lado, grande participação do Estado, considerado principal agência planejadora que buscava sua modernização administrativa; de outro, a partir de 1968, a retomada do crescimento econômico, que seria um fator de legitimação do governo, como será visto adiante. Alves e Oliveira (2014, p. 363) reforçam que:

Se o Parecer Sucupira, em 1965, fazia um esforço no sentido de conceituar o que seria a pós-graduação e a incipiente criação dos cursos de mestrado e doutorado, constata-se que, naquele mesmo ano, foram identificados apenas 27 cursos de mestrado e 11 de doutorado. Uma década depois, este número sofreu um salto significativo, revelando a importância que a pós-graduação teve no projeto dos militares.

Segundo Morel (1979), a política científica exercida e proposta pelo Estado nessa época se resumiu a um conjunto de medidas financeiras e institucionais, amparadas sob uma ótica tecnocrática segundo a qual o desempenho das instituições dependeria tão somente de sua organização interna, da qualidade do pessoal e da adequação entre meios e fins.

A partir da leitura dessa autora é possível perceber que a forma com que os instrumentos de gestão foram elaborados e utilizados nesse período, tal como o PNPG, aparentemente apenas técnico e neutro, tinha como parte de seus objetivos buscar o apoio

popular e mascarar eventuais conflitos através da apresentação do cumprimento de metas pré-estabelecidas que respondiam a uma “eficácia administrativa”, como indicado a seguir:

Portanto, o uso do planejamento e a valorização da técnica são tidos como prova de racionalidade do governo identificada com eficácia administrativa. Em torno disso procura-se garantir a mobilização popular, através da divulgação permanente, em linguagem técnica, dos êxitos administrativos e dos índices de crescimento obtidos. Lúcia Klein comenta que **essa tecnicização da linguagem se configura desde o governo Médici, em um novo estilo de linguagem política. De fato, a eficácia administrativa vai ter função de despolitização, constituindo-se, ao mesmo tempo, no mecanismo crucial de legitimação dos governos pós-67** (MOREL, 1979, p. 67) (grifo nosso).

Desse modo, é importante destacar que a forma como o instrumento é apresentado - ou seja, suas representações e resultados, apontam para qual o significado que se espera passar para a sociedade, podendo encobrir interesses, conflitos e auxiliar na estabilização das relações entre Estado e sociedade.

Embora não se aplique especificamente a esse período, Tourinho e Palha (2014), ao analisar a história e a atuação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no SNPG, alertam para a possibilidade de que instrumentos que estabelecem critérios para a formação de pessoal qualificado e para a produção do conhecimento, elaborados sem ampla participação da comunidade científica, e, portanto, “à revelia daqueles que são, em si mesmos, os sujeitos do ensino pós-graduado” (TOURINHO; PALHA, 2014, p. 276); poderiam levar à alienação da comunidade científica por meio do estabelecimento de relações entre governo e universidades dissociadas da realidade social e política que as cercam e as permeiam, utilizando-se de instrumentos de controle ou de redução de poder de certos atores ou grupos, deixando-os impotentes.

Portanto, ao desconsiderar as características e os recursos locais como ingredientes estratégicos à formatação dos cursos; ao desconsiderar o perfil socioeconômico do alunado (gênero, situação civil, responsabilidade social familiar, emprego) e ao excluir as Instituições de Ensino Superior (IES) dos processos de geração das avaliações, controles, supervisões, a Agência acaba impondo às IES e a seus programas de pós-graduação a adoção de procedimentos que produzem a alienação, visto que se passa a tratar a relação entre os trabalhadores (professores e alunos) e a (sua) produção, como um produto dissociado da realidade social e política que cerca e permeia a universidade (TOURINHO; PALHA, 2014, p. 276).

Isso porque diante de um contexto político desfavorável, quando não há um “ciclo virtuoso da relação entre comunidade científica e a comunidade política” (RAMOS; VELHO, 2013, p. 220), um contexto econômico auspicioso poderia favorecer a criação das

condições necessárias para validar os instrumentos de planejamento utilizados, por meio dos resultados atribuídos a estes instrumentos, mesmo que estes instrumentos não tenham contado com a participação da sociedade civil na sua elaboração e acompanhamento.

Para Simons e Voß (2017), o enquadramento técnico de soluções em políticas públicas por meio de instrumentos teria como objetivo dar a ideia de ausência de conflito no desenho de políticas públicas, criando, na verdade, espaços para manobras em negociações políticas entre atores antagônicos. Aqueles autores reforçam que esse tipo de manobra poderia ser explorado estrategicamente pelas elites políticas já que o debate sobre instrumentos poderia criar uma cortina de fumaça capaz de esconder interesses, retirar o caráter político de questões relevantes e evitar o conflito amparando-se nessa aparente neutralidade dos instrumentos. Isso porque o PNPG como meta-instrumento permite, por exemplo, discutir pós-graduação e não necessariamente outros elementos fundamentais ao bom funcionamento da universidade como liberdade de expressão e pensamento, atraindo, assim, os atores para discussões menos conflituosas.

Esse tipo de relação foi considerado como “alianças tácitas ocorridas entre militares e academia na definição das políticas de modernização e de financiamento das instituições brasileiras de ensino superior nos anos 1970” (CUNHA, 1998 *apud* HOSTINS, 2006, p. 134). Já Schwartzman (2001 *apud* HOSTINS, 2006, p. 134) argumenta que no período houve uma “coexistência conflituosa” entre os militares da direita e os intelectuais e cientistas da esquerda que se sustentava na forte presença do Estado com a proposta de expansão da ciência, tecnologia e educação superior, de comum interesse das partes, que divergiam apenas quanto as estratégias políticas para esse fim. Trindade (2003 *apud* HOSTINS, 2006) destaca, ainda, que ao contrário do que ocorreu no Chile, Argentina e Uruguai, em que houve no período militar um desmantelamento das universidades públicas, no Brasil houve uma expansão dessas instituições e da pós-graduação.

A proposta de resultados favoráveis e de alguns objetivos em comum, estruturados por meio de um meta-instrumento, colaborou, portanto, para diminuir a resistência ou a fiscalização em torno das políticas, desprezando a relevância de um número e de um perfil de atores necessários à construção de políticas públicas com ampla participação da sociedade, condição necessária para as retirar do monopólio e exclusividade estatais, como defendido pela ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012a). Morel (1979, p. 135) assim analisa a política científica sob essa perspectiva argumentando que:

Após 1967, notamos uma intensificação da política científica, tanto a nível de planeamento quanto ao de legislação. Essa intensificação se dá nos quadros da expansão do chamado “milagre brasileiro”, de fortalecimento do Estado em suas funções de planejador e empresário, bem como de uma reativação de medidas repressivas e de **desmobilização da sociedade civil**. A política científica do período, caracterizada por medidas financeiras e institucionais, deve ser compreendida sob dois aspectos: De um lado, ocorrendo simultaneamente às medidas de repressão ao movimento estudantil, aos sindicatos operários e a setores intelectuais de oposição, ela se constitui num dos elementos pelos quais o Estado brasileiro, na periferia do sistema capitalista, garante a modernização interna e a reprodução do trabalho intelectual qualificado, ambas necessárias à expansão do desenvolvimento associado. De outro, conjugada às metas de consolidação de um “Brasil, grande potência”, a política científica é importante elemento de legitimação dos governos pós-64. **O novo regime procura legitimar-se pela utilização do planeamento e valorização da técnica, ao mesmo tempo em que seus feitos administrativos são amplamente difundidos pelos meios de comunicação. A política científica apresenta-se, assim, ligada à ideologia da integração e engrandecimento nacional que fundamenta a prática intervencionista do Estado** (grifo nosso).

Cabe destacar que para Newman (2009), ao analisarmos os resultados (efeitos e impactos), incluindo consequências não intencionais e não previstas, podemos considerar, além das motivações de atores políticos e da racionalidade política por trás dos instrumentos, a forma como o relacionamento entre esses atores é estruturado e estabilizado e como o relacionamento entre governados e governantes atinge legitimidade. Isso porque a escolha de instrumentos e o enquadramento de problemas aos instrumentos podem gerar conflitos ou aproximar atores e programas, gerando novos vínculos. Esses processos de mobilização e desmobilização de atores tem grande impacto nas políticas públicas segundo Lascoumes e Le Galès (2012b).

Entretanto, no que diz respeito aos atores, Morel (1979) alega que o contexto político fazia com que as políticas da época, como a científica, fossem implementadas de cima para baixo, sem grande participação da sociedade civil, principalmente da comunidade científica que, embora fosse citada nos discursos oficiais e prestigiada com orçamentos significativos, não participava da escolha de estratégias e da definição das políticas da área.

De acordo com a autora, esse processo de despolitização e desmobilização de atores por meio da linguagem técnica, justificada em favor da “eficácia administrativa”, teria feito com que a universidade perdesse sua função de crítica e debate dos grandes problemas nacionais, para se converter em uma agência produtora de recursos humanos em massa, o

que teria colaborado, assim, para a sua alienação, esta última discutida na análise de Tourinho e Palha (2014).

Desse modo, sob um apelo institucional, acreditava-se na época que bastaria oferecer as condições necessárias às políticas de pós-graduação, inseridas na política científica, para que todos os atores envolvidos respondessem a esses estímulos e o setor se autodesenvolvesse, mesmo sem a participação da comunidade científica no desenho das políticas, como aprofundado por Morel (1979, p. 136):

Apresentando a ciência como fator de desenvolvimento, a política científica explícita ignora os condicionamentos sociais do sistema científico. A concepção voluntarista que caracteriza a política científica no Brasil pressupõe que o desempenho do sistema científico depende de sua organização interna, da qualidade do pessoal e da adequação entre meios e fins. Como observa Florestan Fernandes: “Em suma, bastaria uma ‘boa organização’ e uma ‘boa direção’, para ter-se um ‘bom rendimento’ ou um ‘rendimento ótimo’. A instituição retiraria de si própria as forças dos seus dinamismos e do seu crescimento, como se fosse autossuficiente e se determinasse por sim mesma”.

É sob esse contexto que são lançadas as seguintes diretrizes do PNPG 1975-1979:

[...] institucionalizar o sistema, consolidando-o como atividade regular no âmbito das universidades e garantindo-lhe um financiamento estável; elevar os seus atuais padrões de desempenho e racionalizar a utilização dos recursos, aumentando o rendimento e a produtividade dos processos de trabalho, assegurando a melhor qualidade possível dos cursos; e planejar sua expansão em direção a uma estrutura mais equilibrada entre as áreas de trabalho educacional e científico e entre as regiões do País, minimizando a pressão atualmente suportada por esta parte do sistema universitário, aumentando a eficácia dos investimentos, e ampliando o patrimônio cultural e científico (BRASIL, 2004, p. 126).

O Plano define, assim, que o seu objetivo fundamental seria “transformar as universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes”, o que só seria alcançado “na medida em que o sistema de pós-graduação exerça eficientemente suas funções formativas e pratique um trabalho constante de investigação e análise em todos os campos e temas do conhecimento humano e da cultura brasileira” (BRASIL, 2004, p. 125). Dessa maneira, é possível argumentar que a proposta buscava a legitimação e o apoio popular para que houvesse colaboração na criação dos alicerces para que, depois de sistematizado e consolidado, o sistema de pós-graduação pudesse caminhar de forma autônoma, mas orientado pelas diretrizes e objetivos nacionais.

Assim, o PNPG 1975-1979, mesmo sem ampla participação da comunidade científica em sua elaboração e acompanhamento, estruturou-se como um meta-instrumento de planejamento contendo estratégias e objetivos de como integrar a pós-graduação à estrutura das universidades por meio de orientações voltadas para a promoção da estabilidade institucional e financeira do sistema nacional de pós-graduação recém criado, definindo, inclusive, responsabilidades para órgãos que estavam distribuídos dentro da hierarquia do sistema da época, como Ministérios, Agências e universidades.

Portanto, em síntese e considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível alegar que, no que se refere às instituições, o cenário em que o Plano foi elaborado apresentava uma fragilidade institucional em virtude do crescimento espontâneo dos cursos de mestrado e de doutorado e do isolamento e desarticulação de iniciativas até aquele momento.

Além disso, é possível argumentar que, apesar de ter garantido a autonomia universitária e representado um avanço institucional à época, a Lei n. 5.540/1968 representava, ao mesmo tempo, entraves para ações mais diretas e mais efetivas para a organização do SNPG que estava sendo construído a partir daquele momento, já que dependeria da adesão voluntária das universidades para o bom funcionamento do sistema.

Por outro lado, ainda que fosse constada uma fragilidade institucional do SNPG, é importante ressaltar o fato de que o PNPG 1975-1979 estava integrado, de forma expressa em seu texto, a outras políticas fora do âmbito do Ministério da Educação, como o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, como condição essencial de coerência no plano governamental. Esta integração pode ser interpretada como um esforço de articulação com outras iniciativas institucionais e permite demonstrar o potencial de meta-instrumento do Plano na interação com outros instrumentos de políticas públicas, estendendo o alcance das políticas de pós-graduação a outras instâncias de governo.

Importante destacar, também, que esse instrumento trazia programas (baseados em bolsas de estudos para alunos em tempo integral, admissão e capacitação de docentes) e metas quantitativas para o sistema (aumento do número de titulados e aumento do número de vagas na pós-graduação), reconhecendo, inclusive, algumas limitações. O Plano ainda dimensionava o custo financeiro dessas ações em favor da estabilidade financeira do sistema e da continuidade das ações, assumindo, portanto, ares de peça orçamentária.

Conseqüentemente, o Plano surgia como alternativa para organizar institucionalmente esse sistema.

Já no que diz respeito a seus atores, o PNPG 1975 foi elaborado e acompanhado por membros do alto escalão do governo, muito em decorrência do modelo de Estado centralizador e intervencionista da época. Pode-se afirmar, também, que a participação da sociedade civil e das comunidades acadêmica e científica no desenho das políticas de pós-graduação foi desestimulada pelo próprio governo em virtude do contexto político conflituoso do período.

Pode-se dizer que os processos de mobilização e desmobilização e, posteriormente, de estabilização das relações entre atores conflituosos deu-se em parte pelas representações do Plano, ou seja, pela forma como o documento foi apresentado com os seus significados e a qualificação das propostas para a pós-graduação, com a hierarquização de temas constantes nesse instrumento. Trata-se de instrumento de viés tecnocrático e que apontava para ideias como planejamento, “eficácia administrativa” e “burocracia moderna e flexível” de forma que o documento buscasse, principalmente, a adequação entre meios e fins, desconsiderando o peso dos atores do sistema na confecção das políticas públicas da área.

Dessa maneira, as representações desse instrumento colaboraram, em grande parte, para a desmobilização da sociedade civil e das comunidades acadêmica e científica. Acredita-se, entretanto, que isso só foi possível em virtude do interesse em comum dessa gama de atores pela expansão das universidades e da pós-graduação daquela época. É possível dizer, ainda, que os resultados do período foram utilizados com o objetivo de validar e legitimar as ações do governo, reduzindo os conflitos entre atores antagônicos (governo e comunidades acadêmica e científica).

Por fim, é preciso considerar o potencial do PNPG 1975-1979 como meta-instrumento de políticas públicas, tendo em vista se tratar do primeiro PNPG e que buscava também estender o alcance das políticas de pós-graduação a outros programas de desenvolvimento nacional e organizar o crescimento e expansão dos cursos de pós-graduação em um contexto político conturbado em que havia divergências entre governo e universidades em virtude dos desdobramentos do regime militar. Assim, é possível considerar que o PNPG 1975-1979 trouxe, portanto, uma racionalidade política capaz de estabelecer as bases mínimas para o relacionamento entre atores antagônicos, de modo que

a partir daquele momento pudessem surgir outros instrumentos comuns para organizar, em nível nacional, a expansão do SNPG.

4.2 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO II: 1982-1985

A partir de 1981, em virtude da extinção do CNPG, a CAPES, por meio do Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro de 1981, passa a ser o órgão responsável pela formulação dos PNPGs.

O segundo PNPG (1982-1985) foi publicado no governo do Presidente da República João Baptista de Oliveira Figueiredo e estruturado sob um conjunto de premissas básicas da Política Nacional de Pós-Graduação; sob um diagnóstico descritivo da situação da pós-graduação; sob o papel da pós-graduação no contexto nacional; sob os objetivos básicos do Plano; e, por fim, sob prioridades e diretrizes para o SNPG. O PNPG 1982-1985:

[...] fixou objetivos, prioridades e diretrizes que consubstanciavam a política do Ministério da Educação e Cultura para a área de pós-graduação. Tanto na estrutura quanto no conteúdo, o presente Plano estava alinhado às orientações do III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND - e com as indicações do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – III PBDCT (BRASIL, 2004, p. 177).

Do ponto de vista político, o período foi marcado pela intensificação da abertura política, principalmente pelo fim da vigência do Ato Institucional (AI) n. 5, de 13 de dezembro de 1968, em 1979, quando foram restabelecidos direitos individuais e a independência do Congresso Nacional (CN). Já do ponto de vista econômico, o contexto era de crise, em parte pelos efeitos tardios das crises do petróleo na década anterior, e “estagnação”, combinando estagnação econômica e alta inflação. Segundo Fausto (2011, p. 278-279):

A recessão de 1981-1983 teve pesadas consequências. Pela primeira vez desde 1947, quando os indicadores do PIB começaram a ser estabelecidos, o resultado em 1981 foi negativo, assinalando queda de 3,1%. Nos três anos, o PIB teve um declínio médio de 1,6%.

Diante desse contexto, o objetivo principal do documento era formar recursos humanos qualificados para atividades de docência, atividades de pesquisa e atividades técnicas para o atendimento das demandas dos setores público e privado. O Plano trabalhou com a ideia de “superação dos efeitos negativos da heterogeneidade regional e institucional”

(BRASIL, 2004, p. 177) e considerou que para a realização deste objetivo deveriam ser considerados alguns condicionamentos fundamentais tais como as especificidades inerentes às diversas áreas de conhecimento e os desníveis entre regiões e instituições, decorrentes de marcada heterogeneidade do contexto.

O Plano apontou para o reconhecimento de que, apesar dos esforços para o período, ainda existiam muitos problemas estruturais que dificultavam a institucionalização e a consolidação da pós-graduação como a grande dependência de recursos extra-orçamentários; a possibilidade de corte de verbas a depender do contexto; e a instabilidade empregatícia e profissional dos docentes, técnicos e pessoal de apoio das universidades.

Dessa maneira, o baixo grau de institucionalização do SNPG – com poucos instrumentos normativos capazes de garantir recursos orçamentários, assim como a contratação e estabilidade de profissionais – comprometia o funcionamento da pós-graduação naquela época, mas isso não impediu um grau mínimo de institucionalização e de resultados da pesquisa e da pós-graduação, pois de acordo com o texto do Plano era dos centros de pós-graduação que era gerada a maior parte do conhecimento produzido no país e uma contribuição significativa em algumas áreas de tecnologia avançada, equiparáveis ao que era produzido nas melhores universidades e centros de pesquisa estrangeiros (BRASIL, 2004).

Esse grau mínimo de institucionalização pode ser explicado em parte pelos instrumentos utilizados na época, como o próprio PNPG 1975-1979, o que aponta para a influência positiva dos instrumentos para a estabilidade, continuidade e desenvolvimento de políticas públicas. Por outro lado, em muitos casos, as instituições (formadas por um conjunto de regras, metas e orientações) e a busca por resultados baseados em programas e metas voltados à “eficácia administrativa” incentivavam “uma pesquisa de qualidade duvidosa e destinada unicamente ao preenchimento de preceitos burocráticos” (BRASIL, 2004, p. 180).

Segundo análise do Plano, o baixo grau de institucionalização do sistema fazia com que este ficasse dependente do contexto político e econômico, já que os órgãos de financiamento externos às universidades estavam sujeitos

[...] a ocasionais reformulações de prioridades e reorientações políticas cujas consequências nem sempre se harmonizam com as necessidades de estabilidade e previsibilidade de que o sistema de pós-graduação carece para a sua consolidação e seu amadurecimento (BRASIL, 2004, p. 180).

Nesse período, o texto do PNPG 1982-1985 expôs que a estabilidade da pós-graduação dependia das agências de fomento, que condicionavam o apoio financeiro à abertura de novos cursos de mestrado e doutorado. Da mesma forma, as universidades se viam obrigadas a abrirem cursos para obter recursos para a manutenção de suas atividades mesmo em áreas consideradas sem vocação para a pesquisa ou já saturadas, segundo constatações do próprio Plano. Por um lado, tal situação colaborou para a expansão quantitativa do sistema, por outro, levou ao distanciamento dos padrões de qualidade considerados ideais.

Isso porque desde aquela época, de acordo com o Plano, já havia um desequilíbrio e descontrole sobre o número de cursos abertos em cada área. Abriam-se, por exemplo, cursos em áreas acadêmicas ou geográficas já “saturadas” (BRASIL, 2004, p. 181) por aquele tipo de oferta ou a oferta superava a disponibilidade de recursos humanos e financeiros, prejudicando a consolidação de centros de qualidade.

Além disso, a “Reforma Universitária”, por meio da Lei n. 5.540/1968, buscou integrar pesquisa científica às atividades de ensino e de extensão das universidades, impedindo o isolamento das atividades de pesquisa. O Plano apontava para as dificuldades em se buscar essa integração, indicando, por exemplo, o desperdício de tempo e esforço na utilização de pessoal altamente qualificado em atividades de ensino e administrativas, que nem sempre condiziam com as características do pesquisador, cuja carga horária na docência inviabilizaria a realização da pesquisa.

Percebeu-se, nesse período, algumas incoerências entre instituições e alguns atores, como governo e comunidade científica, e entre o que cada um buscava como objetivos, tendo em vista que o papel da pós-graduação em nível nacional seria o da formação de recursos humanos com qualidade e, como consequência desse processo, o incremento da produção científica, e não o inverso. Os cursos, todavia, eram cobrados pela sua produção científica o que, de certa forma, inviabilizaria a formação adequada de mestres e doutores. Dessa maneira, é possível argumentar que a percepção sobre os temas e sua implementação não era homogênea.

Cabe destacar, entretanto, que houve no período uma participação ativa da comunidade acadêmica no processo avaliativo, com a criação, inclusive, de comissões de especialistas para a realização de visitas *in loco*.

O Plano também reconhecia que a pós-graduação não possuía até aquele momento “mecanismos institucionais suficientes para assegurar o seu pleno desenvolvimento, embora a existência das pró-reitorias e de órgãos colegiados para a pós-graduação possa representar um passo importante nesta direção” (BRASIL, 2004, p. 179).

Os órgãos colegiados representam, de fato, um avanço na medida em que apontam para a possibilidade de participação da sociedade, principalmente da comunidade científica, no desenho e acompanhamento das políticas para o setor, participando do sistema de avaliação dos cursos por “pares”, ou seja, era a comunidade científica que avaliava os seus próprios cursos. De acordo com o PNPG 1982-1985:

A elaboração e implementação de novos mecanismos institucionais de entrosamento, assim como a ampliação e dinamização dos atuais, constitui um dos objetivos centrais deste Plano. Para tal é indispensável o envolvimento da comunidade acadêmico-científica e dos representantes das organizações de pós-graduação na fixação de prioridades e diretrizes e na operação do próprio sistema (BRASIL, 2004, p. 186).

Segundo Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005), a avaliação por “pares” proposta pela CAPES na época tinha como objetivo original gerar parâmetros que pudessem orientar a distribuição das bolsas de estudos. Os comitês de avaliação consolidaram-se ao longo dos anos com a repetição dos processos avaliativos. Segundo Coutinho (1996 *apud* BALBACHEVSKY, 2005 *apud* BROCK; SCHWARTZMAN, p. 282) esses comitês:

[...] se transformaram em importantes fóruns para a fixação dos padrões de qualidade da pesquisa e da carreira acadêmica, legitimando objetos de estudo, teorias e metodologias e valorizando determinados padrões de publicação e de interação com a comunidade internacional.

Contudo, a partir da leitura do texto do Plano, pode-se dizer que com o passar dos anos a sistemática de utilizar a avaliação dos cursos como parâmetro para distribuição dos recursos financeiros contribuiu para a assimetria do SNPG, atraindo bons pesquisadores para os melhores cursos e dificultando a fixação de profissionais em cursos com avaliação inferior que, por consequência, recebiam menos recursos e concorriam cada vez mais em pé de

desigualdade com os demais cursos. Dessa forma, é possível argumentar que esse mecanismo contribuiu para a institucionalização de heterogeneidade regional e institucional que pode ter comprometido o desempenho de algumas políticas públicas da época, favorecendo alguns grupos em detrimento de outros, criando “centros de excelência” e “cursos periféricos”. Nesse sentido, Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005, p. 286) afirma que:

Isso significa que, além de recursos, o que essas regiões necessitam para se desenvolver do ponto de vista acadêmico é de um conjunto de programas orientados por parâmetros mais abrangentes, capazes de reconhecer e estimular a diferenciação, ao mesmo tempo em que apoiam a qualidade.

O Plano apontava, ainda, para os desafios de se “compatibilizar a pós-graduação e pesquisa com as prioridades nacionais e com a natureza das matérias de formação básica que a precedem na universidade” (BRASIL, 2004, p. 185), considerando os interesses da comunidade científica e as características da pós-graduação, cuja capacidade de formação não seria compatível à demanda imediata de mão-de-obra altamente qualificada daquele período. Nesse sentido, o PNPG 1982-1985, se posicionou como instrumento que apontava para a necessidade de convergir esforços para a coordenação entre as instâncias governamentais para que fosse possível:

[...] incentivar o sistema a melhor se dimensionar tendo em vista as especificidades de cada área de conhecimento, os tipos de qualificação requeridos e as necessidades regionais. No que diz respeito às diferentes especialidades acadêmicas, isto significa uma ênfase no seu aprimoramento qualitativo. Será implementada, simultaneamente, a abertura gradativa do leque de opções de cursos de pós-graduação, com alternativas cujo perfil se ajuste mais às qualificações exigidas pelas diferentes práticas profissionais, incluídas as docentes (BRASIL, 2004, p. 186).

Assim, considerando o diagnóstico da pós-graduação para o período, o Plano apontou, como parte de suas prioridades e diretrizes, para a necessidade de se atribuir pesos às especialidades e modalidades de pesquisa conforme:

[...]: 1) o seu posicionamento no processo de avanço do conhecimento científico e tecnológico; 2) a importância estratégica que determinadas especialidades tem em função do atual estágio de desenvolvimento do País; 3) a visão da própria comunidade científica (BRASIL, 2004, p. 186).

Para isso, seriam utilizados diagnósticos de área, elaborados por especialistas no decorrer das reuniões setoriais de avaliação. Cabe destacar que diagnósticos poderiam beneficiar algumas áreas em detrimento de outras. É necessário considerar, portanto, como o diagnóstico é construído para atrair para si atenção e recursos governamentais, já que esse mecanismo técnico poderia ser utilizado para fins políticos, como privilegiar grupos de interesse em áreas específicas e dar atenção a algumas informações e ocultar outras.

O Plano apontou, também, para a premência de ampla participação da comunidade científica e de todos os componentes do sistema para o aperfeiçoamento do processo de avaliação da pós-graduação, com definição dos critérios utilizados na análise dos cursos pelos consultores científicos.

O Plano sinalizou, ainda, para a necessidade de flexibilização dos mecanismos de apoio e financiamento para a superação “dos efeitos negativos da heterogeneidade regional e institucional”, favorecendo cursos promissores, incipientes, centros de tradição e excelência comprovada e até cursos que momentaneamente se encontrassem em uma fase com dificuldades superáveis.

Desse modo, ao contrário do PNPG 1975-1979, pode se afirmar que o PNPG 1982-1985 forneceu estímulos para o processo de mobilização da comunidade científica para participar do desenho e da avaliação das políticas de pós-graduação do período em consonância com o processo de abertura política da época.

O Plano realçou, ainda, que era responsabilidade da instituição de ensino superior zelar pela qualidade de seus cursos, “fortalecendo o que é bom e promissor, desestimulando os que não tem maiores possibilidades de recuperação” (BRASIL, 2004, p. 187). De tal modo, o apoio das agências de fomento seria apenas suplementar, fornecendo parte das condições necessárias para tornar possível esse empenho da instituição na avaliação crítica do desempenho e produtividade de seus cursos.

Por fim, o Plano definiu que todos os esforços de coordenação e integração objetivariam prioritariamente conferir ao sistema uma maior estabilidade política e financeira, assim como a diminuição das disparidades regionais, institucionais e setoriais que marcavam o contexto do período.

Portanto, em síntese e considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível argumentar que, no que se refere às instituições, para o cenário em que o Plano foi elaborado ainda havia um baixo grau de

institucionalização do sistema de pós-graduação, causado principalmente pela dependência de recursos extra-orçamentários e pela instabilidade empregatícia e profissional dos docentes, técnicos e pessoal de apoio das universidades. O Plano reconhecia, ainda, que, para o desenho das políticas públicas do setor, era necessário considerar as diferenças regionais do país e que as instituições eram consideradas fundamentais para a redução dessas disparidades.

Já no que diz respeito a seus atores, é preciso ressaltar que em 1981 foi decretada extinção do CNPG. A partir desse momento a CAPES passou a ser a responsável pela elaboração e acompanhamento do PNPG. Ressalta-se, também, que essas mudanças marcaram o início de um processo de planejamento da pós-graduação com a participação mais ativa da comunidade acadêmica e científica em virtude, em parte, do processo de abertura política do período.

Pode-se dizer que em relação aos processos, enquanto o PNPG 1975-1979 desestimulava a participação da sociedade civil, o seu sucessor a estimulou. O PNPG 1982-1985 incentivou a mobilização da comunidade acadêmica e científica para que colaborassem com o processo avaliativo dos cursos, com a criação, inclusive, de comissões de especialistas para a realização de visitas *in loco* aos cursos.

Já para as representações, ou seja, a forma como os temas foram priorizados ou qualificados, a prioridade do Plano era a formação de recursos humanos com qualidade e, como consequência, o incremento da pesquisa. Contudo, as universidades eram cobradas pela produção científica, pressão que atrapalhava a formação adequada de mestres e doutores. Havia, assim, uma incongruência entre o que se esperava e o que se cobrava dos cursos na época.

O Plano não forneceu muitas informações e não foram encontrados dados do SNPG para o período que pudessem embasar uma análise mais fundamentada do elemento resultados. Isso pode ser explicado, em parte, pelo contexto econômico do período, que era desfavorável, com Produto Interno Bruto (PIB) negativo e alta inflação, o que tem consequência direta para o orçamento de áreas como a educação e pela dificuldade na obtenção e consolidação de dados em nível nacional naquele período. Dessa maneira, o PNPG 1982-1985 não apresentou dados referentes ao sistema de pós-graduação, metas, projeções para o período ou o orçamento necessário para o seu alcance, posicionando-se mais como um diagnóstico descritivo dos problemas a serem enfrentados e possíveis

alternativas. Pode-se afirmar que o documento se assemelhou mais a um parecer avaliativo sobre a pós-graduação do que a um instrumento de planejamento como proposto no PNPG 1975-1979.

Diante do exposto, ao analisar o potencial do PNPG 1982-1985 como meta-instrumento de políticas públicas, foi verificado que o segundo Plano Nacional de Pós-Graduação pode ser considerado como um meta-instrumento em virtude de dar continuidade ao seu antecessor como referência para o desenho de políticas públicas de pós-graduação e de estar alinhado a outros instrumentos como o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) e ao III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (III PBDCT). Se o PNPG 1982-1985 avançava para a discussão de temas como a avaliação dos cursos, isso se deu muito em virtude do sucesso do PNPG 1975-1979 em fornecer os alicerces básicos para a organização do SNPG que estava sendo estruturado no período.

4.3 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO III: 1986-1989

O terceiro PNPG (1986-1989), o primeiro da Nova República, foi publicado no governo do Presidente da República José Sarney, o primeiro governo civil após a ditadura, e estruturado sob um conjunto de premissas; sob uma análise da evolução e situação da pós-graduação; sob o papel do PNPG e sob um conjunto de diretrizes e estratégias.

Do ponto de vista político, o período representou a transição para o regime democrático com a eleição indireta pelo CN de Tancredo Neves e José Sarney. Com o falecimento de Tancredo, José Sarney assumiu a Presidência da República. Sob o ângulo político, Fausto (1994) define a atenção para o período em dois aspectos: na revogação de parte das leis que vinham do regime militar, que ainda restringiam liberdades, e na eleição de uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, promulgada em 1988 que “pôs fim aos últimos vestígios formais de regime autoritário” (FAUSTO, 1994, p. 526).

Do ponto de vista econômico, o período que antecedeu o Plano (1981-1983) apresentou um declínio médio do PIB de 1,6% (FAUSTO, 2011). Já no governo Sarney, apesar de um crescimento médio do PIB para o período de 4,4%, problemas com a dívida externa e com a hiperinflação comprometiam a economia e a organização do orçamento público.

Cabe destacar que no período, mais especificamente em 05 de outubro de 1988, é promulgada nova Carta Magna que estabeleceu que cabia à União, privativamente, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e ao Estado incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Estabeleceu, também, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e o princípio da garantia do padrão de qualidade, cuja avaliação também seria responsabilidade do poder público.

Diante desse cenário, o PNPG 1986-1989, publicado em 1985, apresentou-se para o período como um conjunto de orientações para a Política de Formação de Recursos Humanos para a Ciência e Tecnologia e constatou que, mesmo após uma década do primeiro PNPG (1975-1979), o déficit no número de recursos humanos qualificados ainda era grande, isto é, considerava-se que o país não possuía “um quantitativo de cientistas que permitisse, a curto prazo, alcançar plena capacitação científica e tecnológica” (BRASIL, 2004, p. 193).

Sob essa perspectiva, o PNPG 1986-1989 “reafirma a política do governo de formar cientistas em quantidade, qualidade e perfis adequados ao modelo de desenvolvimento do país” (BRASIL, 2004, p. 193). O Plano faz uma breve análise dos documentos que o antecederam (PNPG 1975-1979 e PNPG 1982-1985), considerando como objetivos desses instrumentos a institucionalização da pós-graduação; a formação de recursos humanos de alto nível; e a melhoria de qualidade dos cursos de pós-graduação.

Destaca que, no que diz respeito à formação de recursos humanos, enquanto o PNPG 1975-1979 focou na formação de “formadores” para o sistema educacional, o PNPG 1982-1985 focou na formação para o setor produtivo. Destaca, também, que embora tenha ocorrido uma considerável melhora na qualidade dos cursos, ainda havia vários cursos com desempenho regular ou insuficiente. Silva, Bittar e Veloso (*apud* MANCEBO; FÁVERO, 2004, p. 137) apontam que:

Tanto no I quanto no II PNPG, existia a nítida preocupação com formação de recursos humanos: professores qualificados e titulados com mestrado e doutorado, tendo em vista a permanente produção científica e tecnológica do Brasil. No I PNPG percebia-se a preocupação da CAPES com o atendimento da demanda educacional, isto é, formar pesquisadores que pudessem fornecer o suporte necessário à ampliação dos programas de pós-graduação em todo o país. No II PNPG a perspectiva assumida pela Agência foi a de uma formação mais abrangente, para atender aos interesses do setor produtivo. Estavam ainda presentes nos dois Planos os objetivos de institucionalizar a pós-graduação, melhorar a qualidade dos cursos oferecidos e das pesquisas produzidas.

Nesse sentido, o Plano considera como conquistas institucionais dos Planos anteriores o aumento da absorção de pessoal em regime de tempo integral e dedicação exclusiva nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs), o estabelecimento do Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PICD) e a implantação e consolidação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Pós-Graduação, essas últimas sob responsabilidade da CAPES.

Essas iniciativas teriam colaborado para a estabilidade institucional da oferta de cursos da pós-graduação, mas o Plano reconheceu que ainda era preciso um empenho para “a institucionalização das atividades de pesquisa, como elemento indissociável da pós-graduação” (BRASIL, 2004, p. 193). Dessa forma, o PNPG 1986-1989 tinha como foco a pesquisa, por meio da promoção da institucionalização e ampliação da pesquisa nas universidades e a integração da pós-graduação ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT).

Torna-se visível, então, através do III Plano, o propósito de melhorar o desempenho dos cursos de Pós-Graduação, bem como de institucionalizar a pesquisa nas universidades e consolidar os cursos Pós-Graduados. Os objetivos do III PNPG estavam atrelados à ideia de romper com a Pós-Graduação centrada na docência e propor uma Pós-Graduação marcada também pela pesquisa, à medida que este Plano apontava a pesquisa como meio de solucionar problemas sociais, econômicos e tecnológicos (SILVA; FERRO; 2004, p. 5).

Destaca-se que, no intuito de atingir os objetivos propostos e diferentemente do PNPG 1982-1985, foi elaborado como Anexo ao PNPG 1986-1989 um Plano de Metas para a Formação de Recursos Humanos e Desenvolvimento Científico para o período de 1987-1989.

Embora tenha reconhecido um avanço institucional para a estabilidade e desenvolvimento da pós-graduação, o PNPG 1986-1989 ressaltou o peso do elemento orçamentário para a manutenção dessas atividades, elemento ignorado no PNPG 1982-1985:

Para a institucionalização da pesquisa e da pós-graduação torna-se necessária a provisão de condições organizacionais e materiais para a incorporação dessas atividades na estrutura e no funcionamento das universidades, às quais deverão ser garantidos os meios para que possam progressivamente assumir a

responsabilidade de definição e manutenção da pesquisa e da pós-graduação e integrá-las plenamente na vida universitária, com a participação dos pesquisadores-docentes. Assim sendo, é essencial um destaque orçamentário específico para desenvolver as atividades de pesquisa e de pós-graduação nas universidades (BRASIL, 2004, p. 194).

No que se refere aos atores, diferente do ocorrido nos Planos anteriores, o texto do PNPG 1986-1989 relata, mas não detalha, ter sido feita, por meio da CAPES, uma consulta mais ampla à comunidade científica quanto às diretrizes, objetivos e estratégias para a pós-graduação.

Além disso, como nas versões anteriores, o Plano estava alinhado ao PND, sendo mencionado o esforço para a articulação de seus propósitos com as políticas públicas pertinentes para o período de 1986 a 1989, estendendo, também, o alcance das políticas de pós-graduação a outras instâncias de governo. O Plano se amparou nas seguintes premissas:

[...] a pós-graduação como parte integrante e dependente do bom funcionamento tanto do Sistema Educacional como do Sistema de Ciência e Tecnologia; a pós-graduação não apenas como instrumento de formação de recursos humanos, mas também como instrumento necessário à solução de problemas sociais, econômicos e tecnológicos por meio da pesquisa; a necessidade de fortalecimento da universidade como espaço privilegiado capaz de promover as atividades de pesquisa e a formação de pessoal altamente qualificado por meio da pós-graduação; a expansão da base científica nacional para o atendimento tanto das políticas e estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico quanto das necessidades do sistema educacional e do mercado de trabalho; e, por fim, a existência e disponibilidade de recursos suficientes para implementação dos objetivos do Plano (BRASIL, 2004, p. 211).

O Plano qualifica as políticas de pós-graduação para o período, ou seja, estabelece em que bases foram amparadas essas políticas por meio do foco na integração das atividades de pesquisa às universidades por meio da pós-graduação. Pode-se afirmar que essas são as representações do documento, conjunto de ideias e significados a partir do qual foram configuradas as relações entre atores, instituições, processos e resultados.

A partir dessas premissas seria possível argumentar que o PNPG 1986-1989 foi o instrumento que buscou indicar os meios para organizar o caminho pelo qual seria possível integrar pesquisa e formação de pessoal altamente qualificado por meio da pós-graduação e dentro das universidades. O resultado dessa integração teria impacto, ainda, na expansão das bases científicas nacionais para o atendimento da comunidade científica, mas também para no atendimento do sistema educacional e do mercado de trabalho. A estabilidade desse

arranjo dependeria, contudo, da existência e disponibilidade de recursos financeiros para a pós-graduação.

No que diz respeito aos resultados, o Plano indica os impactos do Plano anterior e faz, também, um balanço do crescimento do número de cursos desde o lançamento do primeiro PNPG, constatando que em dez anos (1975 a 1985) o número de cursos de mestrado havia mais do que dobrado, passando de 370 para 787 cursos, enquanto o número de cursos de doutorado havia crescido mais de três vezes e meia, passando de 89 para 325 cursos em 1985. O número de professores envolvidos com pós-graduação passou de 7.500 para 20.900 no mesmo período. Chamou a atenção a informação de que em 1985 o tempo médio de titulação para mestrado era de cinco anos e para doutorado de cinco anos e meio (atualmente o tempo é de dois anos para o mestrado e quatro anos para o doutorado). O percentual de alunos titulados por ano era de apenas 15% e o percentual de cursos de mestrado e doutorado com bom desempenho em 1985 eram de 62% e 60%, respectivamente.

Segundo a avaliação do Plano, “essa expansão acelerada foi induzida por diversos fatores externos ao sistema universitário e estimulada pelas políticas governamentais de apoio institucional à pesquisa e à ciência e tecnologia” (BRASIL, 2004, p. 196), entre essas, os PNPGs. O crescimento acelerado levou à criação de mecanismos para o acompanhamento e avaliação dos cursos, estes de responsabilidade da CAPES desde 1976, e para a busca de definições e novas experiências, esta de responsabilidade da comunidade científica, no intuito de gerar um processo de aprendizagem contínua de como fazer pós-graduação.

O sistema de avaliação se apoiava, basicamente, “no material acumulado na ‘memória’ de cada curso, constituída pelos relatórios anuais enviados à CAPES e pelos relatórios de visitas procedidas por especialistas, dentre outros” (BRASIL, 2004, p. 198).

A dependência de recursos extra-orçamentários ainda era uma ameaça ao desenvolvimento da pós-graduação que, pela sua natureza, requer um prazo mais longo para maturação e consolidação de seus cursos. Isso significa que resultados de grande impacto levam tempo e que eventuais cortes ou atrasos nos repasses de recursos, em virtude de “percepções imediatistas das políticas governamentais refletidas nas frequentes mudanças de prioridades” (BRASIL, 2004, p. 200), poderiam contribuir para tornar ainda mais morosa a espera por resultados de grande impacto e repercussão.

A partir da leitura do Plano é possível notar que instrumentos desenhados para curto prazo, inclusive os de planejamento como os PNPGs, “tem contribuído sobremaneira para a

instabilidade dos grupos de pesquisa” (BRASIL, 2004, p. 200), que tinham que dispender esforços e tempo para a elaboração continuada de projetos para a captação de recursos necessários à manutenção de atividades de pesquisa.

Por meio da leitura do Plano, é possível argumentar que, se a prioridade do documento era integrar as atividades de pesquisa à pós-graduação, parceiros como, por exemplo, o CNPq ou o próprio Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), são pouco citados no documento uma vez que, por sua natureza, poderiam ter sido considerados parceiros em potencial para a expansão das atividades de pesquisa nas universidades.

Desse modo, a incapacidade de responder adequadamente às necessidades administrativas do aparelho universitário e de efetuar o devido acompanhamento e avaliação das atividades de pesquisa, nesse último caso por parte das agências financiadoras, fez com que fossem criados mecanismos paralelos na tentativa de sanar essas dificuldades, como a proliferação de fundações de apoio à pesquisa, como realçado no texto do próprio Plano.

No caso das agências de fomento, argumenta-se que faltavam mecanismos de coordenação entre as agências e com a participação da comunidade científica, cujas atividades seriam complementares, mas naquele momento eram implementadas de forma dispersa e independente.

A ausência de mecanismos institucionais orçamentários eficientes e desburocratizados que previam a alocação para a manutenção e aperfeiçoamento dos cursos consolidados era um problema constantemente relatado desde o primeiro PNPG. O PNPG 1986-1989, contudo, enaltece alguns bons exemplos institucionais do período, como o Programa de Apoio à Manutenção da Infraestrutura dos Cursos de Pós-Graduação e o Programa de Apoio à Consolidação dos Cursos de Pós-Graduação, instrumentos de caráter orçamentário que se baseavam em orçamentos definidos em função da estrutura de cada programa, das características das atividades e de seu desempenho. Com isso, o orçamento apontava para critérios que facilitavam a cobrança e a avaliação de resultados, como também para o aperfeiçoamento do sistema.

Desse modo, instrumentos de planejamento como o PNPG 1982-1985, que não consideravam o elemento orçamentário, não só impediam a continuidade e estabilidade das atividades, mas dificultavam inclusive o acompanhamento e avaliação das atividades.

Balachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005, p. 280) aponta que, como maneira de superar algumas barreiras burocráticas das universidades, as agências de fomento

“optaram por criar uma linha direta de suporte aos pesquisadores”, com recursos para infraestrutura e até para contratação de pessoal negociados diretamente com os pesquisadores, no intuito de aplicar de maneira mais eficiente e sem desperdícios esses recursos. Esses mecanismos, todavia, pouco beneficiavam as universidades, colaborando para o distanciamento entre pesquisa e as demais atividades das universidades, fazendo com que na época “programas de pós-graduação prestigiosos e bem equipados podiam ser encontrados convivendo com departamentos empobrecidos e voltados para o desempenho do papel mais tradicional do ensino de graduação” (SCHWARTZMAN, 1991 *apud* BALBACHEVSKY, 2005 *apud* BROCK; SCHWARTZMAN, p. 280).

Dessa maneira, o Plano constatou que havia no período uma baixa interação entre pós-graduação e graduação nas universidades e, por consequência, com o setor produtivo, já que estes dois níveis de ensino apenas coexistiam no mesmo espaço, não influenciando as atividades pedagógicas da universidade ou a sua aplicação profissional no setor produtivo.

No entanto, verifica-se que existem poucos mecanismos adequados para uma interação mais eficaz do interesse explicitado nas políticas governamentais de desenvolvimento científico e tecnológico, por parte de um significativo segmento da comunidade científica, com relação ao intercâmbio de conhecimentos com o setor produtivo e com a sociedade em geral (BRASIL, 2004, p. 202).

Cabe salientar que até 1980 existiam alguns incentivos que levavam os docentes a buscar a formação em nível de pós-graduação como pré-requisito para progressão na carreira ou para complementação salarial por meio da produção científica. No entanto, o Decreto n. 85.487, de 11 de dezembro de 1980, extinguiu a titulação pós-graduada como pré-requisito para progressão na carreira e o incentivo para produção científica e reduziu o valor pago por dedicação exclusiva. Dessa maneira, a partir desse momento não havia muitos estímulos para a capacitação do docente pesquisador o que levou ao fato de que, por exemplo, apenas 50% dos docentes atuantes na pós-graduação possuísem doutorado.

Assim, para atender as necessidades de formação de pessoal qualificado para o atendimento das metas nacionais de desenvolvimento científico tecnológico, o PNPG 1986-1989 elencou como medidas: a manutenção da qualidade dos cursos considerados bons e excelentes; investimentos para melhoria da produtividade dos cursos com bom desempenho; a consolidação e aperfeiçoamento dos cursos que apresentam problemas estruturais e/ou de produtividade e dos deficientes (cerca de 50% do total de cursos existentes); estímulo à abertura de programas de doutorado nos programas de mestrado que atingiram nível de

excelência; criação de programas de mestrado, com base nos grupos emergentes de pesquisa, inclusive da indução dirigida para áreas estratégicas; aperfeiçoamento e expansão do sistema de bolsas de estudo no país; capacitação no exterior, de acordo com as necessidades de melhoria e renovação dos cursos de pós-graduação, bem como de fortalecimento de áreas novas ou carentes; dotação de infraestrutura necessária para assegurar as atividades da pós-graduação nas universidades.

As diretrizes do PNPG 1986-1989, ao contrário de suas versões anteriores, tinham como premissa colocar a pesquisa científica à frente da formação de pessoal como condição necessária para a realização da pós-graduação. As diretrizes do Plano defendem, também, esforços para garantir a qualidade dos cursos como condição para a continuidade da expansão do sistema; a institucionalização da pesquisa e da pós-graduação por meio do destaque de verbas orçamentárias específicas e do financiamento por agências de fomento, utilizando-se da análise de projetos específicos julgados por pares e com bases em critérios de mérito. Defendem, ainda, a participação de toda a comunidade científica na definição de políticas, na coordenação, no planejamento e na execução das atividades de pós-graduação; o estímulo à diversidade de concepções e organizações evitando práticas uniformizadoras entre regiões, instituições e áreas do conhecimento; e, por fim, assegurar bolsas de estudos para que os estudantes possam se dedicar integralmente à pós-graduação.

Apesar das várias críticas às políticas de pós-graduação da época, há autores como Alves e Oliveira (2014, p. 366) que enxergam grandes avanços para o período, principalmente em termos institucionais e no processo de mobilização, articulação e convergência de atores:

Acompanhando o processo de consolidação, percebemos todo um movimento articulado do estado brasileiro em direção à pós-graduação: órgãos responsáveis pela normatização, acompanhamento, avaliação, fomento, mas também um planejamento bem estruturado das ações em desenvolvimento. A pós-graduação tornou-se, pois, uma política de Estado, contando com a efetiva participação dos docentes da pós-graduação, dos pesquisadores e das entidades científicas das diferentes áreas do campo científico-universitário.

Portanto, em síntese e considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível argumentar que, no que se refere às representações e processos, o Plano faz uma distinção entre diretrizes e estratégias. A diretrizes seriam as bases conceituais a partir das quais devem ser desenhadas as estratégias,

ou seja, o que deve ser considerado no desenho das políticas. As diretrizes definem o que se entende por pós-graduação e quais seriam as prioridades para aquele período e, desse modo, respondem pelas representações do documento. Já as estratégicas são os processos de mobilização dos atores e fazem parte de orientações para o desenho dos instrumentos que às vezes podem se confundir em parte com os objetivos e representam as necessidades e o que fazer para aquele período.

Ainda no que diz respeito às representações, foi verificado que a prioridade do Plano era buscar a melhora do desempenho dos cursos, institucionalizar a pesquisa nas universidades e integrar a pós-graduação ao SNCT. O Plano apontava para a pesquisa como meio de solucionar problemas sociais, econômicos e tecnológicos.

O Plano aponta, também, para a continuidade do processo de mobilização de atores da comunidade científica para a elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas da área, processo que foi iniciado pelo PNPG 1982-1985. Isso porque, no que se refere aos atores, para a confecção do PNPG 1986-1989, a CAPES realizou ampla consulta à comunidade acadêmica e científica quanto às diretrizes, objetivos e estratégias para a pós-graduação. O Plano ainda defendia a participação de toda a comunidade científica na definição das políticas, na coordenação no planejamento e na execução das atividades de pós-graduação.

Contudo, se uma das prioridades do Plano era integrar a pesquisa às Universidades, verificou-se que parceiros como o MCT e o CNPq foram pouco mencionados no Plano. Além disso, foi identificado que as Fundações de Apoio à Pesquisa (FAPs) foram criadas à época para atuar de forma paralela, dispersa e independente das demais agências de governo como tentativa de suprir as carências que o Governo Federal ainda não se mostrava capaz de atender e, dessa forma, ações e iniciativas se sobrepuseram.

No que diz respeito às instituições, o Plano reconheceu um grau maior de institucionalização na oferta de cursos de mestrado e doutorado em virtude do aumento da absorção de pessoal em regime de tempo integral e dedicação exclusiva nas IFESs, do estabelecimento do PICD e da implantação e consolidação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Pós-Graduação, essas últimas sob responsabilidade da CAPES.

O Plano reconheceu, também, alguns avanços na área orçamentária como a criação de alguns mecanismos eficientes para a manutenção e aperfeiçoamento dos cursos de mestrado e doutorado: como o repasse direto de recursos aos pesquisadores das

universidades, como o Programa de Apoio à Manutenção da Infraestrutura dos Cursos de Pós-Graduação e como o Programa de Apoio à Consolidação dos Cursos de Pós-Graduação. Há também a menção ao esforço de articulação do PNPG com o PND. Contudo, as deficiências institucionais e a ausência de mecanismos de coordenação do período fizeram com que surgissem outros atores, como as FAPs, para suprir algumas carências do sistema, como já mencionado.

No que se refere aos resultados, o documento traz uma análise dos Planos anteriores, reconhecendo conquistas que colaboraram para a institucionalização da pós-graduação e enaltecendo o sucesso em termos de crescimento do número de cursos de mestrado e doutorado sob a orientação dos Planos anteriores. O documento aponta, contudo, para alguns problemas que ainda precisavam de atenção como o tempo de titulação e o percentual de alunos titulados até 1985. O Plano utiliza, assim, os resultados para justificar a necessidade de continuidade das ações por meio e a partir de um novo PNPG. O documento traz, ainda, um Plano de Metas para a Formação de Recursos Humanos e Desenvolvimento Científico para o período 1987-1989, diferente do seu antecessor, que não apresentou dados referentes ao SNPG.

Por fim, cabe, ainda, analisar o potencial do PNPG 1986-1989 como meta-instrumento de políticas públicas. Para tanto é preciso reconhecer o papel dos Planos anteriores, já que forneceram a estrutura mínima de organização de atores e temas de modo que alguns destes já estavam consolidados o suficiente para permitir a entrada e a discussão de outros temas como a inserção e integração da pesquisa nas atividades das universidades de forma efetiva e permanente.

Além disso, é possível argumentar que nesse período o Plano já se posicionava como meta-instrumento na medida em que se articulava com outros instrumentos como o PND, o PICD, o Programa de Apoio à Manutenção da Infraestrutura dos Cursos de Pós-Graduação, o Programa de Apoio à Consolidação dos Cursos de Pós-Graduação e com o Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Pós-Graduação fortalecendo todo o SNPG institucionalmente.

4.4 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO IV: 1990/1996-2004

O período seguinte, mais especificamente entre 1990 e 2004, foi marcado inicialmente por certa instabilidade política com a eleição e impeachment do Presidente Fernando Collor (1990 a 1992), substituído pelo seu vice, Itamar Franco (1992 a 1994). Este foi sucedido, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e por Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003.

Cabe destacar que esse período foi marcado inicialmente pela primeira eleição direta para Presidente da República após o regime militar e pelo conjunto de ideias neoliberais que surgiram de forma intensa na América Latina, que defendiam a abertura da economia para a iniciativa privada, a redução do tamanho Estado, por meio de reformas administrativas e da privatização de empresas estatais, e pelas mudanças no perfil das universidades e na sua relação com a sociedade. Hostins (2006, p. 142) assim resume o contexto político e econômico do período:

Na América Latina, nesta época, as universidades vivenciam as pressões da demanda social, da abertura democrática, das restrições financeiras impostas pela reforma do Estado e das mudanças ocorridas no ensino superior nos países desenvolvidos. Rodrigues (2000, p. 46) considera que este novo contexto modela um determinado perfil de universidade no qual se destacam “as tendências de diferenciação de ofertas, a multiplicação de funções e tarefas, a redefinição das relações Estado-universidade e da universidade-sociedade.

Diante desse cenário de reorganização administrativa e de redefinição do papel do Estado na economia, não houve a publicação de um PNPG nesse período em virtude de fatores como a restrição orçamentária e a falta de articulação entre as agências de fomento nacionais. Contudo, as comunidades acadêmica e científica consideram o PNPG IV como o conjunto de políticas adotadas pela CAPES nesse intervalo, especialmente a partir de 1996, caracterizadas “pelas ênfases na expansão do sistema na diversificação do modelo de pós-graduação, na introdução de mudanças no processo de avaliação e na inserção internacional do SNPG” (HOSTINS, 2006, p. 146).

Ressalta-se que alguns documentos preparatórios para a elaboração e publicação de um Plano Nacional de Pós-Graduação foram apresentados no período como o “Memória e os Objetivos do IV PNPG” (BRASIL, CAPES, 2004, p. 2), em que Martins (*apud* BRASIL, 2005) relata que chegou a ser redigida a versão preliminar do IV PNPG em 1997 com base

na síntese de discussões de seminários que ocorreram na época. Segundo aquele autor, a versão definitiva foi abortada em virtude de:

[...] uma série de circunstâncias, tais como sucessivas crises econômicas ocorridas no final da década de 90 que comprometeram aspectos orçamentários da execução do IV PNPG, bem como o gradativo afastamento das demais agências de fomento nacional na discussão e elaboração do IV Plano, lamentavelmente acabaram por impedir que um documento final viesse a público e se concretizasse num efetivo IV Plano Nacional de Pós-Graduação (MARTINS *apud* BRASIL, 2005, p. 10).

Pode-se alegar que o contexto econômico foi parte dos fatores que impediram a publicação para aquele período do instrumento que até então organizava as relações em torno da pós-graduação brasileira, o PNPG, principalmente em virtude das respectivas reformas administrativas que impactaram a forma como a pós-graduação, a ciência e tecnologia eram expressas nas propostas de desenvolvimento apresentadas pelos governos da época, ou seja, suas representações, e o conseqüente incentivo para o processo de desmobilização, desarticulação e afastamento de parte de atores.

Contudo, embora o cenário econômico não favorecesse a mobilização dos atores para a confecção do Plano, isso não significou que estes não pudessem se organizar para discutir as políticas de pós-graduação e, sobretudo, reverter a decisão de extinção da CAPES como será visto adiante.

Nesse sentido, após o período 1982-1989 – considerado de relativa estabilidade para a formulação, acompanhamento e execução da Política Nacional de Pós-Graduação sob responsabilidade da CAPES desde 1981 –, mais especificamente em 15 de março de 1990, a CAPES seria extinta por meio da Medida Provisória (MP) n. 150, de 15 de março de 1990, do governo de Fernando Collor (SANTANA; TELES; AGUIAR, 2012).

Entretanto, os autores acima relembram que, após intensa mobilização das comunidades acadêmica e científica e sob o apoio do MEC, a CAPES seria recriada em 12 de abril de 1990 por meio da Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, e instituída como Fundação Pública em 1992, através da Lei n. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, ampliando suas funções para: avaliação da pós-graduação *stricto sensu*; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; promoção da

cooperação científica internacional; indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e à distância.

É possível afirmar, também, que a instabilidade institucional do SNPG do período foi dirimida, em grande parte, pelo processo de mobilização do conjunto de atores já consolidado no Sistema, cuja participação e relevância foi também sendo institucionalizada e incentivada a partir do primeiro PNPG (1975-1979). Esses meta-instrumentos, por meio de seus atores, colaboraram, portanto, para a continuidade e para as propostas de expansão das atividades de pós-graduação naquele período.

Tal dinâmica fica mais evidente a partir de 1996 quando, com o objetivo de elaborar um novo PNPG, a CAPES passou a organizar encontros acadêmicos específicos para discutir a pós-graduação brasileira contando com a participação de Pró-Reitores, de representantes da comunidade acadêmica, da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), de representantes de órgãos públicos e agências de fomento; e de especialistas internacionais.

Esses encontros resultaram na criação de uma Comissão Coordenadora para definir o IV Plano Nacional de Pós-Graduação (HOSTINS, 2006). O Plano, contudo, não foi publicado e as propostas foram absorvidas e executadas pelas Diretorias da CAPES, principalmente no que diz respeito à expansão do SNPG; à diversificação do modelo vigente de pós-graduação com objetivo de atendimento ao meio profissional; à implantação do portal de periódicos e à inserção internacional da pós-graduação (BRASIL, 2004).

Pode-se afirmar que esse vácuo institucional, provocado pela ausência de um PNPG para o período, foi parcialmente preenchido pelas contribuições para a pós-graduação instituídas por meio da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que trouxe novas exigências para a pós-graduação, determinando que a preparação para o exercício do magistério superior se fizesse prioritariamente em programas de mestrado e doutorado e preceituou que a expansão diferenciada da pós-graduação fosse balizada por critérios e qualidade acadêmica (RAMALHO; MADEIRA, 2005). De tal maneira:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 tentou cumprir este vazio referente ao IV PNPG, visto ser concreta a necessidade da existência de um Plano impresso que pudesse ser distribuído aos programas de Pós-Graduação, de forma a garantir a qualidade dos programas e também de possuir uma lei que direcionasse a Educação Nacional para o período posterior de 1996 (SILVA; FERRO, 2004, p. 7).

Além disso, se por um lado a LDBEN criaria categorias de instituições de ensino superior com o propósito de melhor organizar o sistema de acordo com as vocações e propósitos de cada instituição, criando critérios mínimos, por exemplo, para a obtenção do credenciamento como universidade, para Hostins (2006, p. 143), a LDBEN teria contribuído para a:

[...] diferenciação e o desmembramento das atividades de ensino-pesquisa-extensão e para a sua mercantilização, criando os centros de educação superior, institutos, faculdades, escolas superiores, universidades especializadas em campos do saber.

O período, portanto, foi marcado por algumas referências institucionais como a aprovação da LDBEN e de outras medidas legais que forneciam as bases para uma nova reforma universitária que se adequasse ao modelo de Estado proposto na época, com participação da iniciativa privada, como apontado a seguir:

As políticas de ajuste neoliberal atingiram seu clímax nos dois períodos do governo Fernando Henrique Cardoso – anos 1994-2002. Neste momento, foram empreendidas ações com vistas à reforma universitária e a implementação de mudanças radicais na educação superior e no modelo da pós-graduação brasileira. Entre elas, duas estratégias podem ser consideradas cruciais: por um lado, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº. 9394/96; por outro, o uso de dispositivos legais, como decretos-leis, medidas provisórias, portarias ministeriais, propostas de emendas constitucionais (EVANGELISTA; MORAES, 2002 *apud* HOSTINS, 2006, p. 143).

O processo de intensificação de abertura do ensino superior à iniciativa privada e o conseqüente crescimento exponencial da oferta de cursos de graduação resultaria, anos mais tarde, em uma demanda maior por qualificação acadêmica e profissional em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, por meio dos cursos de especialização, de mestrado (acadêmico e profissional) e de doutorado (acadêmico). É relevante destacar que tal fato colaborou como justificativa para as propostas de expansão da pós-graduação contidas no PNPG 2005-2010, como será visto na próxima seção.

Hostins (2006) relata que, a partir dessa nova legislação, o financiamento da pós-graduação estaria atrelado ao desempenho institucional por meio de índices de produtividade - como número de alunos, produção docente e discente em pesquisa - cujo controle e avaliação eram de responsabilidade da CAPES.

Importante destacar, também, a publicação de alguns marcos institucionais do período que tinham como objetivo incentivar a formação de profissionais altamente qualificados para o setor produtivo, um antigo objetivo perseguido desde o segundo PNPG (1982-1985). Assim, foi na ausência de um Plano que algumas propostas de formação pós-graduada para a iniciativa privada no período foram institucionalizadas, como a Portaria CAPES n. 47, de 17 de outubro de 1995, que determinava a implantação naquela Fundação de procedimentos apropriados à recomendação, acompanhamento e avaliação de cursos de mestrado dirigidos à formação profissional.

Entretanto, diante do baixo número de propostas apresentadas pelas Instituições de Ensino Superior (IESs) para a abertura de cursos para essa modalidade no período, a CAPES decidiu flexibilizar os critérios para o mestrado profissional por meio da Portaria CAPES n. 80, de 16 de dezembro de 1998. Além disso, um estudo da CAPES de 2001, intitulado *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissionalizante e o ajustamento do Sistema de Avaliação às características desse segmento*, apontava para a necessidade de correção de algumas distorções da pós-graduação na época, tendo em vista que se alegava que o mesmo tipo de formação era oferecido para futuros pesquisadores e para profissionais que desempenhariam funções não acadêmicas. Ambos também eram avaliados sob os mesmos critérios. Segundo Hostins (2006, p. 147):

Ante essa realidade, a CAPES (BRASIL, 2001, p. 2) assume que a pós-graduação brasileira deve abranger duas vertentes de formação: a acadêmica – cujo propósito é o de formar pesquisadores, consubstanciada na oferta do doutorado – e a profissionalizante – que forma profissionais para o desempenho de funções outras que não a pesquisa acadêmica, mediante a oferta de cursos voltados para a aplicação de conhecimentos e métodos científicos atualizados.

Segundo Neves (2002, p. 9), a CAPES buscou criar comissões com representantes do setor produtivo para estimular a criação de uma avaliação mais adequada aos mestrados profissionais, mas a iniciativa enfrentou resistência da comunidade acadêmica e científica:

Há muita resistência, e ela vem, surpreendentemente, de áreas que todos reconhecemos como áreas com perfil tanto profissional quanto acadêmico. Direito, por exemplo, reage muito. Há também reações difusas como na área de educação. A resistência nas engenharias é menor. No caso da educação, é natural que a formação de professores tenha caráter profissional, mas é importante que eles possam ser assistidos na compreensão e no equacionamento de problemas concretos como, por exemplo, aqueles derivados do uso de determinados materiais instrucionais em sala de aula, das novas tecnologias que complementam e fortalecem o processo de ensino e outros. Há a reação dos alunos e de setores, que,

equivocadamente, encaram a pós-graduação profissional como uma pós-graduação de segunda categoria. Não é verdade. Ela se dirige para outro meio. Eu posso imaginar, tranquilamente, que para um empresário ou para um diretor de recursos humanos um belíssimo currículo acadêmico não signifique muita coisa. Eles buscam outro perfil de egresso. É importante reconhecer que estamos falando de duas coisas completamente distintas.

A ausência de um PNPG para a época, elaborado e discutido em conjunto com as comunidades acadêmicas e científica e o setor produtivo, pode auxiliar a explicar esse impasse, tendo em vista que os PNPGs até ali vinham funcionando como instrumentos de convergência de informações e atores, colaborando para a dinâmica de adaptação a constrangimentos quando os interesses dos atores divergiam. Os Planos, dessa maneira, funcionavam até ali como meta-instrumentos de políticas públicas organizando níveis de atores, temas e outros instrumentos. A ausência desse dispositivo para aquele período pode ter colaborado para a ocorrência dos constrangimentos outrora apontados.

Em contrapartida, na ausência de um Plano publicado, é possível argumentar que outros instrumentos formados pelo conjunto de instituições – como leis, portarias, decretos – e de processos de mobilização de atores como seminários e fóruns que tiveram como resultados alguns relatórios e estudos para a área, responderam, na medida do possível, aos desafios do período para a pós-graduação brasileira, como com a recriação e consolidação da CAPES, o que permitiu que houvesse continuidade das políticas públicas do setor.

Segundo Hostins (2006), é a partir de 1996 que a CAPES introduz uma mudança profunda na metodologia de avaliação da pós-graduação, alterando a periodicidade da avaliação; introduzindo uma nova escala de notas e uma nova unidade de avaliação, passando para a avaliação de cursos para a avaliação de programas de pós-graduação; incluindo critérios de comparabilidade entre áreas de conhecimento e adotando padrões internacionais de qualidade, entre outros. Cabe ressaltar que, segundo a autora, essa mudança não foi abrupta e amparou-se em diversos encontros e documentos oficiais sobre a avaliação dos processos de avaliação da pós-graduação brasileira, com a participação das comunidades acadêmica e científica.

Em resumo, considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível argumentar que, se não houve a publicação de PNPG para o período muito em virtude do contexto econômico e político de reorganização do tamanho e do papel do Estado, os atores do SNPG já estavam organizados e consolidados

em virtude da influência dos Planos e políticas anteriores. Esse processo de mobilização e articulação foi demonstrado na medida em que a comunidade acadêmica e científica se mobilizou para reverter a extinção da CAPES. Já a CAPES é quem organizava o conjunto de atores do sistema por meio de encontros e eventos como seminários, absorvendo as principais propostas e as implementando nas suas ações.

Entretanto, é relevante destacar que esse mesmo conjunto de atores mostrou resistência a entrada de atores da iniciativa privada para auxiliar no desenho e avaliação dos mestrados profissionais. Presente desde o primeiro PNPG, o desejo de formar profissionais para o setor produtivo foi rechaçado pela comunidade acadêmica e científica que acreditava se tratar de cursos de baixa qualidade que poderiam comprometer a credibilidade do SNPG.

No que se refere às representações, a pós-graduação *stricto sensu* para aquele período priorizou propostas de expansão do sistema, considerando os cursos profissionais; mudanças na metodologia de avaliação dos cursos e na inserção internacional do SNPG. O sistema sofreu pressões para sua expansão muito por conta do aumento considerável do número de cursos de graduação em virtude do incentivo da oferta desse nível de ensino à iniciativa privada.

A falta da publicação de um PNPG para o período representou um vácuo institucional que foi preenchido em parte pela legislação da época, entre elas a LDBEN. O período também foi marcado pela tentativa de vincular o financiamento dos cursos ao seu desempenho institucional por meio de índices de produtividade e por portarias que instituía as primeiras propostas de mestrado profissional para atender ao setor produtivo.

Em relação aos resultados, segundo informações da CAPES (BRASIL, 2004), o número de cursos de pós-graduação, somados os cursos de mestrado e doutorado, dobrou no período 1990-2003, passando de 1.485 para 2.993. Destaca-se que o número de alunos titulados dos cursos de mestrado praticamente quintuplicou entre 1990 e 2003, passando de 5.737 para 27.630. Já o número de alunos titulados nos cursos de doutorado cresceu mais do que seis vezes no mesmo período, passando de 1.302 em 1990 para 8.094 em 2003.

Assim, embora os dados possam levar a crer que o Plano não seja um instrumento tão essencial para o SNPG, considerando que houve a expansão da pós-graduação mesmo sem a publicação de um Plano para o período, vale frisar que esses mesmos dados

demonstram a consolidação do Sistema, ocorrida muito em decorrência da influência exercida pelos PNPGs anteriores, dos dispositivos institucionais publicados no período e pela atuação da CAPES, que foi extinta e recriada no período graças, em grande parte, à pressão exercida pelos atores do SNPG.

Por fim, é preciso considerar que na ausência da publicação de um Plano não há o que se falar em meta-instrumento, mas também não é possível desconsiderar todo o percurso em torno da tentativa de elaboração do documento, que fez com que este processo funcionasse como meio de organizar diferentes atores e temas à conjuntura e às mudanças propostas para o sistema universitário sem que houvesse um desmanche ou perdas significativas aos avanços proporcionados pelos Planos anteriores.

4.5 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO V: 2005-2010

O quinto PNPG (2005-2010) foi publicado no governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em dezembro de 2004, e estruturado sob uma análise da situação da pós-graduação e de diretrizes gerais à época; sob um cenário de crescimento da pós-graduação e sob um conjunto de metas e orçamento. O documento apresentou-se como “**referência institucional** indispensável à formação de recursos humanos altamente qualificados e ao fortalecimento do potencial científico-tecnológico nacional” (BRASIL, 2004, p. 8) (grifo nosso) e considerava o sistema educacional como fator estratégico no processo de desenvolvimento socioeconômico e cultural da sociedade brasileira.

Do ponto de vista político, o período representou estabilidade após 08 anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), marcado por uma reestruturação do sistema educacional brasileiro proposta pela LDBEN (Lei n. 9.394/1996) que, entre outros aspectos, representou um incentivo à abertura dos cursos de nível superior à iniciativa privada o que, para alguns autores, resultou no crescimento acelerado e desordenado dos cursos de graduação.

Sob essa perspectiva, cabe destacar a criação de iniciativas institucionais para o período como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004 e voltado para instituições privadas, e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em 2007, que ao mesmo tempo que propiciaram o aumento do número de vagas nos cursos de graduação, trariam impactos na

estrutura composta por alunos, professores e técnicos das universidades públicas, apontando para a necessidade de expansão do SNPG, como será visto adiante.

Já do ponto de vista econômico, o PIB durante o governo anterior havia crescido, segundo informações do Banco Central (BC), a uma taxa média anual de 2,42%. O período foi marcado, também, pela “criação de fundos setoriais, que por meio da isenção de impostos ou a criação de novos impostos recuperou/aumentou os recursos para o setor de C & T (Ciência e Tecnologia) (OLIVEIRA; BIANCHETTI, 2006).

O PNPG 2005-2010 indicou que era no interior do SNPG, nos cursos de mestrado e doutorado, que ocorria boa parte da atividade científica e tecnológica brasileira e que os resultados alcançados até ali apontavam para uma experiência bem-sucedida dentro dos diferentes níveis do sistema de ensino existente no país. O Plano indicava, ainda, que esse sucesso era fruto “de uma deliberada política indutiva, em grande medida concebida, conduzida e apoiada pelas instituições públicas, com decidido engajamento da comunidade acadêmica brasileira” (BRASIL, 2004, p. 8):

O desempenho da pós-graduação encontra-se intimamente ligado a uma **mobilização permanente da comunidade acadêmica nacional**, bem como a um processo contínuo de integração com a comunidade científica internacional, orquestrado e apoiado pela CAPES e CNPq. **Ao lado disso, a pós-graduação contou com um planejamento de médio e de longo prazos que, desde cedo, incorporou um adequado sistema de avaliação institucional e financiamento do poder público** (BRASIL, 2004, p. 8) (grifo nosso).

Pode-se dizer que o documento, desse modo, enalteceu o papel dos PNPGs como meta-instrumentos de grande relevância no processo de organização e coordenação do SNPG por meio de estímulos institucionais ao processo de mobilização dos atores desse sistema em direção à formação de pessoal altamente qualificado e à realização da pesquisa científica dentro das universidades. Segundo o PNPG 2005-2010:

Encontrava-se subjacente nos três Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs) o entendimento de que a pós-graduação deveria tornar-se objeto de planejamento e financiamento estatais, sendo considerada como subsistema do conjunto do sistema educacional. Ao contrário do ensino de graduação, que vinha passando por um acentuado processo de expansão desordenada, **os PNPGs imprimiram uma direção macro política para a condução da pós-graduação, através da realização de diagnósticos e de estabelecimento de metas e de ações**. Não se pode esquecer também que os PNPGs se encontravam articulados com um amplo sistema de financiamento governamental de ciência e tecnologia (BRASIL, 2004, p. 18) (grifo nosso).

Desse modo, a partir das orientações dos PNPGs foi possível promover:

[...] a integração da pós-graduação no interior do sistema universitário, institucionalizando a atividade de pesquisa em diversas instituições; o aumento da capacitação do corpo docente do ensino superior, através de programas direcionados para essa finalidade; a construção de um amplo sistema de bolsas no país e no exterior, que tem contribuído para a qualificação e reprodução do corpo docente e de pesquisadores; **a estruturação de uma política de apoio financeiro aos programas de pós-graduação; a participação sistemática de representantes da comunidade acadêmica nos processos de formulação da política de pós-graduação;** a implantação do ensino à pesquisa, estabelecendo-se um número limitado de disciplinas articuladas com as respectivas linhas de pesquisa dos cursos; o fortalecimento da iniciação científica; a criação de um eficiente sistema de orientação de dissertações e teses; e a articulação da comunidade acadêmica nacional com relevantes centros de produção científica internacional (BRASIL, 2004, p. 18) (grifo nosso).

Além disso, o Plano tinha como um dos seus principais objetivos a expansão do SNPG para que este pudesse colaborar para a formação de mestres e doutores necessária ao sistema de ensino superior do país, do sistema de ciência e tecnologia e do setor empresarial.

Nesse sentido, o documento apresentou um modelo dinâmico baseado em parâmetros quantitativos relacionados ao número de doutores titulados, alunos novos e à proporção de doutores em relação ao total de alunos titulados como proposta para repor vagas de docentes aposentados nos programas de pós-graduação, bem como para acompanhar o aumento no número de alunos em virtude da proposta de expansão do sistema.

Barros, Valentim e Melo (2005) esclarecem que a proposta de expansão do SNPG, principalmente dos cursos de mestrado, justificou-se em virtude da reforma do ensino superior e expansão do número de cursos de graduação em instituições particulares, ocorrida a partir da década de 1990, intensificada com o PROUNI a partir de 2004, e em virtude da expansão do número de cursos de graduação em instituições públicas federais a partir de 2007 com o REUNI, que passaram a disponibilizar a cada ano um contingente cada vez maior de alunos para o mercado e em busca de formação complementar, inclusive para atuar além do mercado acadêmico, restrito ao ambiente universitário.

Importante destacar que a elaboração do Plano contou com a consulta e a participação de atores de sociedades científicas, associações de ensino e pesquisa, órgãos de governo, fundações de amparo à pesquisa dos Estados e comissões do CN, entre outros atores relevantes que foram convidados a enviar sugestões para o PNPG. (BRASIL, 2004).

É relevante frisar, contudo, que o texto do Plano trouxe uma autocrítica indicando que a qualidade alcançada pelo modelo fez com que houvesse um enrijecimento do modelo

atual, com resistência das comunidades acadêmica e científica, dificultando o andamento de propostas do PNPG 2005-2010 tais como: a flexibilização do modelo de pós-graduação, a fim de permitir o crescimento do sistema; a formação de profissionais de perfis diferenciados para atender à dinâmica dos setores acadêmico e não acadêmico; e a atuação em rede, para diminuir os desequilíbrios regionais na oferta e desempenho da pós-graduação e atender às novas áreas de conhecimento.

A experiência bem-sucedida na expansão e na qualidade do sistema de pós-graduação pode ser creditada ao financiamento público e à institucionalização de um processo contínuo de avaliação criado em meados dos anos setenta, organizado pela CAPES e realizado por pares. **Embora no início a pós-graduação fosse orientada por um modelo flexível, ao longo de seu desenvolvimento ela foi perdendo essa característica no interior das instituições. O sistema de avaliação, interpretado de forma rígida, contribuiu para consolidar um modelo marcadamente sequencial (mestrado/doutorado)** (BRASIL, 2004, p. 42) (grifo nosso).

O texto do Plano propôs incentivos aos mestrados profissionais, a propostas para a educação à distância e à intensificação de parcerias em âmbito internacional, mas reiterou que:

Devido ao sucesso da parceria modelo/avaliação, as propostas de mudanças são geralmente consideradas com restrições, usualmente associadas a uma possível falta de qualidade acadêmica. Como consequência, as propostas de mudança de organização da pós-graduação enfrentam grande dificuldade, tanto no interior de suas instituições quanto nas agências de financiamento, para enfrentar a diversidade de demandas da sociedade (BRASIL, 2004, p. 42-43).

Assim, ao mesmo tempo que os Planos Nacionais de Pós-Graduação colaboraram para a organização dos atores, expansão e melhoria da qualidade dos cursos do SNPG e consolidação dos principais temas de uma Agenda Nacional de Pós-Graduação, é possível afirmar que esses instrumentos também colaboraram para o enrijecimento do SNPG, com restrições à entrada de novos atores e à flexibilização de algumas práticas voltadas à pós-graduação *stricto sensu*, estruturadas durante as discussões de elaboração e acompanhamento dos Planos, com base no receio de perda de qualidade dos cursos oferecidos. Balbachevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005, p. 301), ao analisar os Planos, reforça que:

O processo decisório desse sistema apenas reconhece e admite a representação de interesses internos: a comunidade acadêmica e as autoridades ligadas às agências de fomento à ciência e tecnologia. Mesmo os interesses da pós-graduação oferecida pelo setor privado encontram pouco espaço e quase nenhuma legitimidade para se fazer representar. Os outros atores que poderiam ter algum interesse direto nesse sistema – as demais agências governamentais, o setor empresarial e o público geral – não tem nenhum canal de participação nas decisões que modelam o sistema e estabelecem critérios para sua avaliação. Entretanto, os novos cenários que estão sendo gestados na nova economia mundial criam uma pressão para que esses atores batam à porta do sistema brasileiro de pós-graduação.

Balbatchevsky (*apud* BROCK; SCHWARTZMAN, 2005) reforça seu argumento quando relata que, no segundo semestre de 2004, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) encaminhou à CAPES suas demandas para a pós-graduação brasileira com as expectativas de empresários como a inclusão de temas empresariais nos programas de pós-graduação, o reconhecimento do potencial do ambiente empresarial para estudos em nível de pós-doutorado e a participação do setor empresarial nos processos de avaliação da pós-graduação. Da mesma maneira, aquela autora relata que também houve pressão de várias universidades privadas para participar da elaboração do PNPG 2005-2010.

Sob essa perspectiva, o PNPG 2005-2010 apresentou um longo diagnóstico do sistema educacional brasileiro desde dados da educação infantil até números referentes à expansão da pós-graduação *stricto sensu* no intuito de enaltecer o sucesso do modelo de pós-graduação e, ao mesmo tempo, tentar explicar o déficit no número de docentes com formação de mestres e doutores para os mais diversos níveis de ensino do país. Apontou, ainda, que boa parte dos mestres formados pelo SNPG exerciam atividades em setores não acadêmicos para justificar a necessidade de flexibilizar o modelo vigente “de modo a contemplar demandas diferenciadas da sociedade” (BRASIL, 2004, p. 43).

Segundo o Plano, a rigidez do sistema impediu a redução das assimetrias regional, intra-regional, entre estados e entre áreas do conhecimento, fazendo com que o sistema continuasse concentrado na região Sudeste. O Plano constatou, ainda, “uma maior concentração de investimentos públicos onde existe maior capacidade instalada de recursos humanos qualificados e de infraestrutura” (BRASIL, 2004, p. 46), favorecendo regiões e áreas do conhecimento mais consolidadas. Diante desse fato, o Plano propõe que:

O diagnóstico dessa situação aponta para a necessidade da formulação de estratégias específicas visando à criação de novos paradigmas para a evolução do sistema, atendendo as prioridades nacionais. Caso contrário, nos próximos anos se

observará a continuidade do crescimento da pós-graduação e permanência das assimetrias regionais (BRASIL, 2004, p. 47).

Para mitigar essas dificuldades o Plano propôs a manutenção dos investimentos nos grupos mais qualificados e “iniciativas de correção de tendência” (BRASIL, 2004, p. 48) com propostas indutivas que contemplassem novos recursos e/ou remanejamento de orçamentos, pois,

O crescimento verificado nos últimos anos no Sistema Nacional de Pós-Graduação caracteriza-se como um marco histórico para o desenvolvimento científico e tecnológico, ancorado por políticas consistentes da pós-graduação brasileira. Todavia, há necessidade de se propor um novo modelo de crescimento para os anos vindouros, incorporando modificações conceituais e organizacionais que atenuem as desigualdades regionais, intra-regionais e entre estados, bem como, as assimetrias entre áreas do conhecimento (BRASIL, 2004, p. 48).

Dessa maneira, pode-se dizer que os resultados foram apresentados para justificar propostas e os desenhos das políticas de pós-graduação para os anos seguintes, uma vez que os diagnósticos apresentados buscaram expressar e legitimar, junto à comunidade acadêmica e científica, que as prioridades, as representações, ou seja, as principais necessidades para o SNPG para o período 2005-2010 seriam:

[...] a capacitação do corpo docente para as Instituições de Ensino Superior, a qualificação dos professores da educação básica, a especialização de profissionais para o mercado de trabalho público e privado e a formação de técnicos e pesquisadores para empresas públicas e privadas (BRASIL, 2004, p. 48).

O Plano apontou, ainda, para as principais debilidades na trajetória da pós-graduação, que de certa forma justificaram a elaboração dos Planos anteriores:

- [...];
- A falta de planejamento para orientar o crescimento organizado do Sistema;
- As assimetrias e desigualdades regionais e estaduais, anteriormente abordadas, bem como as assimetrias das áreas de conhecimento;
- O descompasso entre o índice de crescimento de matrículas e titulações e a disponibilidade do número das bolsas;
- O número insuficiente de programas de pós-graduação no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, face à população daquelas regiões;
- A falta de maior articulação entre as agências federais de fomento, e destas com as Fundações de Amparo à Pesquisa e as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia;
- Baixa prioridade concedida aos doutores na admissão aos quadros docentes das IES;

- Reduzida disponibilidade de recursos financeiros para capacitação de docentes (BRASIL, 2004, p. 50).

Nessa linha, o PNPG 2005-2010 exaltou a institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação de Programas de Pós-Graduação construído e consolidado ao longo do tempo por meio das iniciativas propostas em todos os PNPGs. Segundo o Plano, o modelo de avaliação periódico auxiliou no estabelecimento de critérios para o credenciamento e reconhecimento do caráter nacional dos programas de pós-graduação e de seus diplomas e serve de referência para a distribuição de bolsas e recursos para fomento à pesquisa.

Após a apresentação de um diagnóstico detalhado da pós-graduação, o Plano estabeleceu como seu principal objetivo:

[...] o crescimento equânime do sistema nacional de pós-graduação, com o propósito de atender, com qualidade, as diversas demandas da sociedade, visando ao desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do país (BRASIL, 2004, p. 53).

Nesse sentido, o Plano defendeu a estabilidade do SNPG por meio da manutenção do ritmo de crescimento do sistema, tomando como base os números relativos aos últimos anos. O documento defendeu, para tanto, um aporte orçamentário de recursos adicionais para que seja possível ações de indução estratégica para a redução de assimetrias no sistema. O documento ainda argumentou que tais ações deviam ser idealizadas pelas agências de fomento, ouvidos os atores da comunidade acadêmica, científica e do setor empresarial; sendo precedidas por um exame de prioridades e do potencial do sistema, fato que poderia favorecer alguns grupos em detrimento de outros. O documento, contudo, não fez referência a fundos setoriais de C & T que já existiam e garantiam recursos para a manutenção das atividades do setor.

Sob essa perspectiva e diferente do que ocorreu no PNPG 1986-1989 cujo foco era integrar as atividades de pesquisa à pós-graduação sem o cuidado de envolver atores da área de pesquisa, é importante ressaltar que o PNPG 2005-2010 destacou o equilíbrio entre as ações desenvolvidas pela CAPES e pelo CNPq e outros atores do Sistema de Ciência e Tecnologia como a Financiadora de Inovação e Pesquisa (FINEP), “pela sua importância como gestora de fundos setoriais e promotora de políticas de investimentos estruturantes nas instituições de pesquisa e pós-graduação” (BRASIL, 2004, p. 55). Segundo o Plano, a melhora dessa articulação por meio da institucionalização dessas parcerias, incluindo os

governos estaduais, corresponderia a uma maior estabilidade financeira para o SNPG, um antigo problema do sistema relatado desde o primeiro Plano.

Percebe-se que as representações do Plano, por meio da forma como temas e atores estavam distribuídos, abordaram as políticas de pós-graduação a partir de uma grande preocupação com a redução de assimetrias, mas com grande resistência de atores tradicionais; pouca ênfase na pesquisa e muita ênfase na formação de pessoal pela expansão dos cursos; e, ainda, apresentando um item novo e pouco trabalhado para agenda de pós-graduação até então, o déficit na qualificação do corpo docente da educação básica e na formação de recursos humanos para as empresas estatais brasileiras.

O Plano apresentou, ainda, três cenários possíveis para o crescimento da pós-graduação baseados em séries históricas, resultados que serviram de parâmetro para a projeção de metas e orçamento por área do conhecimento:

No cenário I considera-se que o número de alunos novos continuará crescendo, de forma exponencial, à mesma taxa observada no período 1987-2003; no cenário III, considera-se que o número de alunos novos continuará crescendo, de forma linear, de acordo com o observado no passado recente (1996-2003). No cenário II considera-se a média geométrica das estimativas apuradas nos cenários I e III (BRASIL, 2004, p. 66).

O Plano apresentou-se de forma técnica com a proposição de fórmulas para projetar, por exemplo, o número de alunos titulados no doutorado e no mestrado por ano, o número de novos alunos durante determinado ano, o número de docentes envolvidos na pós-graduação em um determinado ano, entre outros.

Com base nessas projeções, o Plano trouxe propostas de políticas orçamentárias para a redução de assimetrias levando também em consideração estatísticas relacionadas à população e ao PIB desagregadas geograficamente, de modo a tentar efetuar a distribuição dos investimentos de forma mais proporcional ao número de docentes e alunos. Com essas projeções foi possível estimar o valor necessário para o cumprimento das propostas do Plano tomando por base os quantitativos de bolsas dimensionados por modalidade.

O Plano trouxe, também, uma avaliação da trajetória do SNPG e da política de pós-graduação nacional, que seguiram três etapas: capacitação de docentes do ensino superior; desempenho e qualidade do sistema; e desenvolvimento da pesquisa nas universidades. O Plano aponta, ainda, que, entre as principais debilidades que marcaram a trajetória da pós-graduação, estão a falta de planejamento para orientar o crescimento organizado do sistema

e as assimetrias e desigualdades regionais e estaduais, e reforça “que sempre esteve presente a preocupação com as assimetrias e desequilíbrios regionais e com a flexibilização do modelo de pós-graduação” (BRASIL, 2004, p. 88).

Em relação aos aspectos institucionais, o Plano argumentou que caberia à CAPES “o papel de coordenar a política do sistema nacional de pós-graduação por meio de procedimentos e ações qualificadas relativos a todos os programas e cursos *stricto sensu*, a fim de assegurar a validade nacional dos diplomas” (BRASIL, 2004, p. 88).

Em resumo, considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível argumentar que, no que diz respeito às representações, o Plano reconheceu a consolidação do SNPG que, por consequência, fez com que o sistema se enrijecesse, favorecendo o crescimento e a consolidação de cursos em algumas regiões em detrimento de outras, criando assimetrias entre os cursos em nível nacional, ponto bastante destacado no texto do documento.

Os atores do SNPG, como indicado em Planos anteriores, já estavam organizados e demonstravam receio em relação à flexibilização do sistema por meio da criação de critérios diferenciados para a correção de assimetrias na distribuição e concentração de cursos mestrado e doutorado pelo país e em relação à entrada de novos atores do setor produtivo e de instituições de ensino privadas, sob o receio de que tais medidas comprometessem a qualidade dos cursos e a credibilidade de todo o SNPG. Foi possível perceber, assim, um processo de mobilização interna dos atores para impedir a flexibilização do sistema e a entrada de novos atores.

Por outro lado, embora pouco citados no Plano, é preciso reconhecer que os fundos setoriais contribuíram para a institucionalização e a garantia de recursos para a manutenção das atividades e do ritmo de crescimento de pós-graduação (OLIVEIRA, BIANCHETTI, 2006), uma preocupação antiga e presente nos Planos anteriores.

Já os resultados apresentados enaltecem o sucesso dos Planos anteriores na construção e consolidação do SNPG. Os diagnósticos apresentados, desde dados da educação infantil, auxiliaram a comparar o sucesso da gestão do nível de ensino de pós-graduação *stricto sensu* em relação aos demais níveis e justificar as políticas de expansão da pós-graduação para que pudessem atender a demanda que surgiria nas próximas décadas.

Por fim, é possível argumentar que o Plano reconheceu, em vários trechos, o papel dos PNPGs como meta-instrumentos de políticas públicas responsáveis, em grande parte,

pela construção e consolidação do SNPG, ajustando o relacionamento entre atores e a definição de temas para a Agenda de Pós-Graduação ao longo do tempo.

4.6 O PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO VI: 2011-2020

O sexto PNPG (2011-2020) foi publicado ao fim do segundo mandato do governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em dezembro de 2010, e estruturado sob uma análise sucinta dos Planos anteriores e da situação da pós-graduação à época. O Plano apresentou também algumas projeções de crescimento para a pós-graduação brasileira e algumas considerações sobre o sistema de avaliação da pós-graduação brasileira e sobre a importância da inter(multi)disciplinaridade na pós-graduação.

Do ponto de vista político, o período representou o fim do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva caracterizado, entre outros aspectos, pela expansão do Ensino Superior, público e privado, proporcionada em grande parte por meio de iniciativas institucionais como o REUNI, voltado para as instituições públicas, e o PROUNI, voltado para as instituições privadas. Essa expansão, entretanto, traria alguns impactos considerados negativos nas atividades de pesquisa e pós-graduação:

Contudo, entende-se que a expansão impulsionada na última década, especialmente pelo Programa Reuni, mudou não só a estrutura e população de alunos, professores e técnicos das universidades públicas brasileiras, mas sobrecarregou as atividades laborais dos professores pesquisadores, a sua forma de produção, suas prioridades e sua vida em função das metas relacionadas ao trabalho e da produção de conhecimento (FERREIRA; CHAVES, 2015, p. 10).

Do ponto de vista econômico, o período foi marcado por forte crescimento econômico e, conseqüentemente, pelo aumento do investimento público em políticas sociais. Segundo informações do BC, o PIB brasileiro cresceu em média 4,08% entre 2003 e 2010, chegando a 7,53% no último ano do governo Lula, em 2010, ano em que o PNPG 2011-2020 foi publicado. O cenário, portanto, era de otimismo e de expansão do gasto público principalmente nas áreas sociais, como a educação.

Isso porquê, segundo informações do Governo Federal (BRASIL, 2019d), o orçamento da área da educação para o período praticamente triplicou, saltando de R\$ 17,4 bilhões, em 2003, para R\$ 51 bilhões, em 2010. Já o orçamento da CAPES (BRASIL, 2019c), responsável por parte da gestão do SNPG, pelos PNPGs e vinculada ao MEC,

quadruplicou nesse intervalo, saltando de R\$ 0,5 bilhão, em 2003, para R\$ 2 bilhões, em 2010.

Sob esse contexto de otimismo, percebeu-se que o Plano foi elaborado para um horizonte temporal maior em relação aos demais Planos e que o documento se baseava na crença da continuidade do crescimento econômico do país e na possibilidade do Brasil se tornar a quinta economia do mundo naqueles próximos 10 anos.

O documento dá seguimento aos Planos anteriores, introduzindo novos temas para uma agenda nacional de pesquisa associada à pós-graduação *stricto sensu*. Aponta, assim, para um componente de continuidade na gestão e na condução das atividades de pós-graduação e respeito aos Planos anteriores:

Evidentemente, as duas Comissões encarregadas da formatação do Plano 2011-2020 levaram em consideração seus importantes legados e trataram de trazer as contribuições encaminhadas pelas autoridades e especialistas para o novo contexto e o novo horizonte temporal. Assim, ao introduzir as inflexões e as novas ênfases, não se procurou repudiar os legados ou abandonar as conquistas, mas conservá-las e abrir novas rotas para o SNPG, em grande parte viabilizadas pelos Planos anteriores. O contexto é o Brasil, seu imenso potencial, os desafios da atualidade, a situação da pós-graduação e os gargalos do sistema (BRASIL, 2010, p. 16).

Por meio da sua análise, foi verificado, também, que o PNP 2011-2020 é mais extenso que os Planos que o antecederam, sendo constituído por dois volumes: o primeiro foi composto pelos capítulos que tratam da situação, das previsões e das diretrizes para a pós-graduação *stricto sensu* e o segundo volume foi composto por documentos setoriais elaborados por especialistas convidados pela CAPES. De tal modo, embora todos os temas que compõem o Plano sejam citados nessa seção, optou-se, para efeitos de comparação e estudo, por analisar de forma mais detalhada as prioridades para o SNPG que guardam relação com os Planos anteriores.

Desse modo, a exemplo de algumas versões anteriores, o Plano exaltou o papel da pós-graduação para a formação de recursos humanos para empresas e para programas nacionais; destacou a relevância da internacionalização da pós-graduação e o papel da cooperação internacional nesse processo; indicou como poderia ser realizado o financiamento da pós-graduação e, por fim, frisou o papel indutor das agências de fomento para a redução de assimetrias regionais. Importante ressaltar que o documento apresentou,

como novidade, reflexões sobre a educação básica como desafio para o Sistema Nacional de Pós-Graduação. Alves e Oliveira (2014, p. 370) sintetizam que:

Em linhas gerais, o novo Plano foca na expansão e correção de assimetrias regionais, criação de uma agenda nacional de pesquisa, sobretudo em áreas prioritárias, aperfeiçoamento do modelo de avaliação da CAPES, incentivo à interdisciplinaridade e a ações voltadas para elevar a qualidade da educação básica e outras modalidades de educação. Paralelamente a este Plano, foi aprovado, em junho de 2014, o novo Plano Nacional de Educação (PNE), que também traz duas metas e estratégias para expansão da pós-graduação.

Diante desse cenário, o texto do PNPG 2011-2020 afirmou, também, que paralelamente ao PNPG foi elaborado um novo Plano Nacional de Educação (PNE) em outras instâncias do MEC e de órgãos do governo e aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu a necessidade de coordenação de propostas e atividades do setor. Dessa maneira, “pela primeira vez, um Plano Nacional de Educação contemplava as propostas de diretrizes e políticas do ensino de pós-graduação, isso porque o PNPG é parte integrante do PNE” (BRASIL, 2010, p. 13).

A meta 14 do PNE, por exemplo, visa elevar gradualmente, entre 2014 e 2024, o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores (BRASIL, 2014). Trata-se de uma meta ousada de expansão do número de cursos já que em 2011 haviam sido titulados 42.830 mestres e 12.217 doutores no país. Portanto, o esforço nos 10 anos seguintes e principalmente a partir da aprovação do PNE deveria se concentrar na formação de doutores, o que implicaria em duplicar as matrículas existentes (ALVES; OLIVEIRA, 2014).

Ressalta-se que, de acordo com informações da CAPES (BRASIL, 2019b), em 2017 foram titulados 61.672 alunos de mestrado (distribuídos entre mestrado acadêmico e profissional) e 21.609 alunos de doutorado, o que demonstra o atendimento da meta da titulação do número de mestres por ano e o crescimento de 76,9% do número de titulados como doutores desde 2011.

É preciso salientar que, em termos de resultados, o Plano apresentou uma série de diagnósticos e projeções para auxiliar o SNPG na formulação de políticas de pós-graduação *stricto sensu* e para o cumprimento das metas estabelecidas.

Em relação aos atores, Barros (2017), ao analisar a elaboração da Estratégia Nacional de Tecnologia e Inovação (ENCTI) dando ênfase à importância da ciência, da tecnologia e

da inovação para o processo de crescimento econômico e desenvolvimento das economias, realça os desafios de organizar a atuação de diversos atores nos mais variados níveis do governo e da sociedade:

Tendo em vista essa conjuntura, é importante destacar a função do Estado como agente de formulação e implantação de políticas que sejam capazes de coordenar as ações entre Governo, Universidades, Institutos de Pesquisa e Empresas, no campo da evolução e disseminação da pesquisa tecnológica e científica (BARROS, 2017, p. 20).

Desse modo, para dar conta dos desafios para os anos seguintes, é possível argumentar que essa organização de atores e temas se materializou, em parte, em torno e por meio do PNPG 2011-2020, que se apresentou como um meta-instrumento cuja elaboração e acompanhamento se fez e se faz por meio de comissões instituídas por portarias específicas.

O método de elaboração do Plano teve como proposta a articulação e a interação entre três comissões, com funções diferentes, mas com ações complementares, como consta expresso em seu documento. A semelhança com Planos anteriores ocorre pela preocupação com a definição dos atores e dos níveis de atuação dos atores, com o primeiro nível com representantes do alto escalão do governo (como representantes ou titulares de Ministérios, Autarquias, Fundações Públicas), o segundo nível com representantes ou titulares da área acadêmica (universidades, Associações, por exemplo) e o terceiro nível com técnicos para dar o suporte operacional, organizando as reuniões e documentos.

A Comissão Nacional possuía funções deliberativas, sendo constituída por especialistas provenientes de órgãos do governo, universidades e da sociedade. A Comissão Coordenadora possuía funções de consultoria e apoio acadêmico e a Comissão Técnica era responsável pelo apoio técnico e operacional. Essas comissões foram instituídas por meio da Portaria CAPES n. 36, de 05 de fevereiro de 2010, e da Portaria CAPES n. 165, de 20 de agosto de 2010.

O texto do PNPG 2011-2020 esclarece que parte do Plano foi construída a partir de documentos de referência elaborados por membros das Comissões e das Diretorias da CAPES e convidados, sendo analisados e aprovados pela Comissão Nacional (BRASIL, 2010). A partir da leitura do Plano, entretanto, verificou-se que cada capítulo foi elaborado a partir dos estudos de um grupo de especialistas de cada área temática e que o Plano é o documento que reuniu todos esses estudos para orientar as políticas para o SNPG no período 2011-2020.

Importante destacar que em 2012 foi instituída a primeira Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020, por meio da Portaria CAPES n. 106, de 17 de julho de 2012, com o intuito de acompanhar a implementação do Plano e coordenar a elaboração de uma agenda nacional de pesquisa associada à pós-graduação *stricto sensu*. Encerrados os trabalhos e o mandato da primeira Comissão, em 2016 foi instituída uma segunda Comissão Especial de Acompanhamento por meio da Portaria CAPES n. 203, de 14 de novembro de 2016. Ressalta-se que, até então, não havia comissões de acompanhamento dos PNPGs.

Desse modo, as comissões de acompanhamento já publicaram, até o momento, 03 relatórios (em 2013, 2014 e 2017) para avaliar o cumprimento das propostas do PNPG 2011-2020, indicando o que vem sendo cumprido pelo SNPG e sugerindo a atualização do documento em virtude de novas demandas da sociedade, como foi o caso do Programa Ciência Sem Fronteiras (PCsF), criado em 2011 e que se propôs a enviar 100 mil estudantes de graduação para o exterior no período de quatro anos, e da alteração da periodicidade de avaliação dos programas de pós-graduação, que até então era realizada a cada três anos e passaria a ser realizada a cada quatro anos.

As comissões foram formadas por especialistas de universidades, membros da sociedade e de demais instituições que fazem parte do SNPG, assim como por um corpo técnico constituído por profissionais da CAPES, responsável legal pelo PNPG, como pode ser observado no Apêndice C.

Além da CAPES, constam como algumas das instituições ligadas à elaboração e acompanhamento do PNPG: o Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), o CNPq, o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), entre outras.

Trata-se, assim, de um grupo extenso e heterogêneo de atores que estabeleceu uma agenda ampla e diversificada para pós-graduação entre 2011 e 2020. Para tanto, para garantir a organização e a implementação dessa agenda, o Plano defendeu a visão sistêmica da pós-graduação em seus diagnósticos, diretrizes e propostas; sistema este, organizado na figura e a partir do próprio PNPG como instrumento. O Plano tem papel de relevância na definição e organização dos atores e temas, definindo, inclusive uma hierarquia entre atores e entre temas.

De tal forma, o Plano propõe que o SNPG desenvolva estudos relativos aos temas discutidos no PNPG 2011-2020. O Plano, diferente dos documentos que o antecederam, enxerga a pós-graduação a partir do SNPG. Os Planos anteriores definiam o que era pós-graduação para cada período por meio do estabelecimento das prioridades e diretrizes, ou seja, das representações (significados) de pós-graduação para o período. Esse é um diferencial em relação aos demais Planos no que se refere as representações do documento, ou seja, dos significados e da forma como o documento se apresenta como referencial para as políticas do setor.

O PNPG 2011-2020 preocupa-se em organizar atores e temas por meio do SNPG, a quem cabe, de forma conjunta, a implementação das ideias e propostas do Plano e o que pode representar um esforço de descentralização da pós-graduação do governo para as comunidades acadêmica e científica. A partir desse Plano não se aponta o que se espera para a pós-graduação *stricto sensu* em nível nacional de forma solta, mas sim o que se espera do Sistema de forma organizada.

Ademais, considerando que a pós-graduação *stricto sensu* é a última etapa da educação formal e que, dessa maneira, sua demanda e qualidade dependem das etapas anteriores, o Plano traz um diagnóstico da área de educação com informações sobre a Educação Básica, em especial o Ensino Médio, e sobre o ensino de graduação, indicando estratégias de atuação para o SNPG, que a partir de então deveria levar a experiência considerada bem sucedida da pós-graduação *stricto sensu* para os demais níveis de ensino.

Tendo o planejamento como principal instrumento de ação, o que é seguramente responsável por sua trajetória de êxito, a Pós-Graduação brasileira apresenta, ao longo dos 65 anos de sua existência, um histórico que a dissocia da maioria das políticas públicas praticadas na área de Educação no Brasil. Isto devido ao fato de que, desde o seu surgimento, a pós-graduação tem observado uma expansão planejada e organizada, condição que explica grande parte de sua trajetória de êxito (BRASIL, 2017, p. 4).

No que diz respeito à Educação Básica, por exemplo o texto do Plano defende que:

Propõe-se que o SNPG desenvolva estudos relativos à formação de professores, ao estabelecimento dos padrões mínimos de qualidade, à gestão das escolas e à adequação dos currículos tendo em vista as necessidades e os interesses dos

adolescentes e jovens sujeitos da Educação Básica, notadamente do Ensino Médio (BRASIL, 2010, p. 21).

Ressalta-se que alguns marcos institucionais forneceram as bases legais para que a Educação tivesse destaque nas discussões quanto às políticas de pós-graduação *stricto sensu* no país. A Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007, modificou as competências e a estrutura organizacional da CAPES para que esta pudesse trabalhar, também, com a indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Já o Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PARFOR), cabendo à CAPES o fomento a programas de formação inicial e continuada.

No que se refere aos mestrados profissionais, cabe destacar que, se nos Planos anteriores os cursos profissionais eram um objetivo ainda incipiente, para o PNPG 2011-2020 estes já eram uma realidade. Se em 2004 havia, no total, somente 119 cursos de mestrado profissional distribuídos pelo país, em 2009 esse número já havia mais que dobrado, passando para 243 cursos (BRASIL, 2010). Importante destacar que, durante a elaboração do Plano, esse número representava apenas 10% do total de cursos de mestrado de todo o SNPG. O relatório de acompanhamento publicado em 2017 indica, contudo, que em 2015 o número de cursos de mestrado profissional já era de 603, um aumento considerável, mas ainda 10% do total de cursos que em 2015 era de 5.396, distribuídos entre cursos de doutorado, mestrado acadêmico e mestrado profissional.

É preciso destacar, também, no que diz respeito à Educação Básica, que os relatórios de acompanhamento do Plano destacam a oferta de mestrados profissionais destinados exclusivamente para professores da rede pública de ensino, como o Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT).

Destaca-se, ainda, que segundo informações do Plano, em 2009 mais da metade do total de cursos de pós-graduação *stricto sensu* estavam situados na região sudeste. Ao considerar as regiões sudeste e sul o Plano demonstra que, em 2009, mais de 70% dos cursos estavam concentrados nessas regiões, o que indica, pelo menos em parte, a consolidação da assimetria na oferta de cursos em nível nacional, problema constantemente relatado em Planos anteriores. Importante frisar que, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as populações da região sul e sudeste representam juntas aproximadamente 56% da população nacional, o que também aponta para a alta

concentração de cursos nessas regiões, já que a concentração dos cursos supera a concentração populacional.

Nesse sentido, o Plano sugere, ainda, que para análise da distribuição dos cursos pelo país sejam consideradas as mesorregiões, principalmente as regiões metropolitanas, indicador que agregaria precisão aos diagnósticos e que representaria a real situação dos aglomerados urbanos do país.

Além disso, o Plano relata que, em virtude do crescimento das áreas do conhecimento e da transversalidade de alguns de temas, foi necessário repensar a distribuição de alguns cursos de mestrado e doutorado em áreas de avaliação da CAPES multi ou interdisciplinares, de modo que áreas do conhecimento distintas pudessem trabalhar com o mesmo tema, cada uma com sua metodologia, assim como com a constituição de novas áreas formadas por profissionais de diferentes setores e que pudessem construir novas formas de conhecimento. Os relatórios de acompanhamento do Plano constataam, ainda, que algumas propostas de cursos novos de mestrado e doutorado não encontravam aceitação em áreas do conhecimento tradicionais, sendo inseridas, por sua natureza inovadora, na área interdisciplinar, como alternativa.

O Plano reconhece, também, o sucesso do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação brasileira. O sucesso da avaliação seria resultado de três aspectos: a avaliação feita por pares, por intelectuais de várias áreas do conhecimento e de reconhecida reputação intelectual; a natureza meritocrática do processo; a utilização dos resultados da avaliação como parâmetro para distribuição de recursos para a manutenção do SNPG.

Por outro lado, o Plano reconhece distorções e necessidades de ajuste para esse Sistema de Avaliação. Para combater a assimetria na oferta e na diferença de qualidade dos cursos, foram criadas políticas de incentivo e indução como parâmetros como a “nucleação” e a “solidariedade” para avaliar como cursos mais consolidados contribuem para o desenvolvimento de cursos e áreas do conhecimento menos consolidados. O Plano ainda cita a criação de fundos setoriais que destinavam 30% dos seus recursos às políticas científicas e de pós-graduação para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O crescimento da oferta de cursos de mestrado profissional, por sua natureza distinta da dos cursos acadêmicos, obrigou, também, o sistema a considerar outros aspectos para avaliação.

Todos esses são fatores que demonstram um esforço para flexibilizar o sistema que nos Planos anteriores era tido como rígido e em que qualquer tentativa de mudança era considerada pelos atores como risco de perda de qualidade e de credibilidade junto à comunidade acadêmica e científica e junto à sociedade.

No que diz respeito à inserção e cooperação internacional da pós-graduação brasileira, o texto do Plano defende que o progresso na produção científica brasileira é aferido pela publicação de artigos em periódicos de circulação internacional indexados e aponta a evolução brasileira, que naquele período ocupava a décima terceira posição em comparação com outros países em termos de número de artigos científicos publicados em periódicos internacionais.

O Plano também exalta a participação de cientistas brasileiros em instituições internacionais de ciência por meio de ações de cooperação científica internacional incentivadas pelas agências de fomento federais e estaduais. São, de acordo com o Plano, exemplos de instituições de renome internacional que contavam com a participação de cientistas brasileiros: o Fórum Internacional de Ciência e Tecnologia para a Sociedade; o Fórum Mundial de Ciências; a Academia de Ciências para o Mundo em Desenvolvimento; o *International Council for Science (ICSU)*; o *InterAcademy Panel (IAP)*; a *InterAmerican Network of Academies of Science (IANAS)*; entre outras.

O Plano destaca a forma como a cooperação internacional estava estruturada e como era vista na pós-graduação por meio de parcerias entre agências de fomento e universidades do Brasil e de países como Estados Unidos da América (EUA), Inglaterra, França, Alemanha, Argentina, entre outros, por meio de grupos conjuntos de pesquisa e por meio do envio de bolsistas brasileiros ao exterior. Pode-se afirmar que se trata de uma representação de internacionalização, ou seja, demonstra a escolha de como o tema era tratado e como as relações estavam estruturadas.

No que diz respeito ao financiamento do SNPG, o Plano defende a articulação entre agências de fomento federais, como CAPES e CNPq, e agências de fomento estaduais representadas pelas FAPs, além das Secretarias Estaduais de Ciência Tecnologia. Além disso, o Plano indica a necessidade de aumento dos investimentos na área de C, T & I (Ciência, Tecnologia e Inovação), com maior participação no PIB, assim como o incentivo a uma maior participação do setor empresarial na capacitação de seus quadros. O Plano

demonstra, ainda, que o investimento na pós-graduação acompanhou o crescimento do orçamento dos órgãos vinculados a essa atividade, como o MEC e a CAPES.

Em síntese, considerando os cinco elementos de ação pública dispostos nos quadros explicativos da seção 4.7, é possível argumentar que o PNPG 2011-2020 organizou os atores em três categorias, de forma que representassem todas as instâncias de governo e da sociedade civil alcançadas por esse tipo de política pública e de maneira que houvesse equilíbrio na distribuição das atribuições de cada grupo. Além disso, percebeu-se que, a partir desse Plano, o SNPG passa a ser mencionado como ator responsável pelas políticas do setor. Esse ator é formado pelo conjunto dos demais atores do próprio sistema, o que de certo modo representa a descentralização, de forma sistematizada, da responsabilidade pelas políticas de pós-graduação *stricto sensu* no país.

No que concerne às representações, pode-se dizer que a visão sistêmica da pós-graduação é, em si, uma novidade em relação aos Planos anteriores e para as políticas de pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que força os atores a trabalharem de forma conjunta e com uma identificação em comum, minimizando, a princípio, a ocorrência de conflitos. Esta visão sistêmica pode ser interpretada como um processo de mobilização dos atores, o que também foi comprovado considerando que o Plano foi constituído por estudos das mais variadas áreas e com a contribuição dos mais variados especialistas.

Do ponto de vista institucional, percebeu-se que as comissões responsáveis pela elaboração e acompanhamento do PNPG 2011-2020, depois de ampla consulta à comunidade acadêmica e científica, foram todas formalizadas por meio de Portarias da CAPES. Além disso, é possível argumentar que o Plano se alinha a outros instrumentos como o PNE (Lei n. 13.005/2014), assim como a Lei n. 11.502/2007 e o Decreto n. 6.755/2009 que tratam de políticas de formação de professores da Educação Básica por meio do fomento da CAPES.

Já do ponto de vista dos resultados, o Plano traz um conjunto vasto de informações sobre o SNPG e de sua evolução ao longo do tempo que auxiliam a demonstrar o sucesso dos Planos anteriores na consolidação das políticas de pós-graduação *stricto sensu* brasileiras, como a consolidação e crescimento do número de cursos de mestrado profissional, um anseio antigo de formação de profissionais para o setor produtivo previsto desde o primeiro PNPG, como também o sucesso do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação brasileira.

Cabe destacar, ainda, que as comissões de acompanhamento do Plano publicaram três relatórios indicando as ações previstas no documento que vem sendo cumpridas e a necessidade de inclusão de novos temas para se adequar ao surgimento de novos problemas e necessidades. Nesse sentido, é possível argumentar que os relatórios apresentam resultados e reflexões que apontam para a correção de rumos das políticas de pós-graduação, algo que não era visível nos Planos anteriores, já que o acompanhamento dos Planos não era institucionalizado via Portarias que designavam atores para esse tipo de comissão.

Por fim, o PNPG 2011-2020, como um meta-instrumento de políticas públicas de pós-graduação, dá continuidade aos Planos anteriores e expande seu universo de atuação com a ampliação de temas que vem orientando as ações do SNPG e que vem sendo revistas periodicamente pelas comissões de acompanhamento do Plano. Esse meta-instrumento tem contribuído para o processo de definição das modalidades de interação entre universidade e sociedade por meio, entre outros aspectos, da construção de agendas compartilhadas entre governo e sociedade, pois:

A exemplo dos Planos anteriores, o próximo PNPG é um instrumento de políticas públicas e sua finalidade é a dinamização e o adensamento do SNPG. Em sua abrangência e diversidade, o SNPG deve considerar novas modalidades de interação entre universidade e sociedade, seja mediante a atenuação da distância temporal entre a produção do conhecimento e sua apropriação pública, seja através da criação de agendas compartilhadas entre órgãos diversos ou pela participação das instituições universitárias na formulação e implementação das metas nacionais de desenvolvimento (BRASIL, 2010, p. 293).

4.7 SÍNTESE DA ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NOS PLANOS NACIONAIS DE PÓS-GRADUAÇÃO

A partir da identificação dos elementos da ação pública no âmbito dos PNPGs foi possível perceber como ocorreu o processo de construção e consolidação do SNPG. Os Quadros 4, 5, 6, 7 e 8, a seguir, trazem uma síntese desses elementos para cada Plano, apontando os elementos ali presentes e apresentando algumas considerações sobre cada elemento.

Quadro 5 – Síntese da análise do elemento "atores" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação.

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais; - Representantes do alto escalão do governo (vide Apêndice A); e - Conselho interministerial (Conselho Nacional de Pós-Graduação – CNPG) (vide Apêndice A).
PNPG 1982-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais; e - A Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) passa a ser a responsável pelo Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).
PNPG 1986-1989	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais; e - As Fundações de Apoio à Pesquisa (FAPs) atuavam de forma paralela, dispersa e independente, duplicando ações, não fazendo parte do Plano.
PNPG 1990/1996-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais; - Extinção e recriação da CAPES em 1990; - O conjunto de atores do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) já estava organizado e se consolidando em virtude das ações dos Planos anteriores.
PNPG 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais (vide Apêndice B).
PNPG 2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - Governo, Academia, entidades não governamentais (vide Apêndice C); - 3 Categorias de atores para a elaboração do Plano (vide Apêndice C); - 2 Comissões de acompanhamento para o Plano (Apêndice C); e - SNPG como ator.

Fonte: Elaboração própria.

A análise permitiu identificar a configuração dos atores do SNPG a cada PNPG e, principalmente, o processo de descentralização do Sistema do Governo Federal para as universidades, cujo ponto focal passou a ser a CAPES a partir do Plano do período 1982-1985. Cabia àquela Fundação, entre outras atribuições, promover os meios para essa articulação entre os atores. Pode-se dizer, portanto, que o planejamento da pós-graduação passou de uma gestão vertical, com pouca participação dos atores que ocupavam um lugar inferior nessa hierarquia de poder, para uma gestão mais horizontalizada, por meio da participação direta das comunidades acadêmica e científica na construção da agenda de políticas públicas de pós-graduação a cada Plano.

Quanto à Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, que posteriormente foi transformada na atual CAPES, pode-se dizer que a trajetória político-institucional dessa organização se manteve estável e imprescindível não só para a elaboração dos Planos como na criação e desenvolvimento do SNPG nos diversos governos. Aquela Fundação ampliou suas responsabilidades, firmou-se como a organizadora dos PNPGs e como ponto focal para a discussão das pautas e novas proposições de políticas e programas, ou seja, como principal ator estruturante do SNPG.

Quadro 5 – Síntese da análise do elemento "representações" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (continua).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de recursos humanos para as universidades; - Tecnicização da linguagem dos documentos como manobra de despolitização em torno dos temas; - “Eficácia administrativa” e “burocracia moderna e flexível”; e - Aposta no voluntarismo das universidades para a adesão ao Plano.
PNPG 1982-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de recursos humanos para o setor produtivo; - Formação de recursos humanos com qualidade e, como consequência, o incremento da pesquisa. - Universidades eram cobradas pela produção científica, pressão que atrapalhava a formação adequada de mestres e doutores; e - A política da época tinha como prioridade a formação, mas a cobrança era pela produção científica.
PNPG 1986-1989	<ul style="list-style-type: none"> - Melhora do desempenho dos cursos; - Institucionalização da pesquisa nas universidades; - Integração da pós-graduação ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia; e - Pesquisa como meio de solucionar problemas sociais, econômicos e tecnológicos.

Quadro 5 – Síntese da análise do elemento "representações" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (conclusão).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1990/1996-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Expansão do sistema (mestrado profissionais e o aumento do número de cursos de graduação em virtude do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e Programa Universidade para Todos – PROUNI); - Flexibilização do modelo de pós-graduação; - Introdução de mudanças no processo de avaliação; e - Inserção internacional do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).
PNPG 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Combate às assimetrias do SNPG; - Impacto da pós-graduação no setor produtivo e na sociedade; e - Os atores tinham receio em relação à flexibilização do sistema por meio da criação de critérios diferenciados para a correção de assimetrias na distribuição e concentração de cursos mestrado e doutorado pelo país e em relação à entrada de novos atores do setor produtivo e de instituições de ensino privadas.
PNPG 2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - Visão sistêmica da pós-graduação; - Expansão do SNPG com foco na qualidade e redução de assimetrias; - Nova Agenda Nacional de Pesquisa e sua associação com a pós-graduação; - Aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos da C, T & I (Ciência, Tecnologia e Inovação); - A multi e a interdisciplinariedade como características da pós-graduação; - Internacionalização do SNPG; e - Apoio à Educação Básica e outras modalidades de Ensino.

Fonte: Elaboração própria.

É possível afirmar que as representações foram identificadas como o conjunto de visões sobre os temas definidos e priorizados na agenda de pós-graduação para determinados períodos. Essa definição ocorreu por meio de instrumentos específicos, os PNPBs. Foi demonstrado que as representações são ainda a escolha pela priorização de alguns temas em detrimento de outros.

O primeiro PNPG teve como foco, por exemplo, a formação de docentes para as universidades, deixando a discussão para a formação de profissionais para o setor produtivo para o segundo Plano. A institucionalização da pesquisa nas universidades só foi tida como prioridade a partir do terceiro Plano. Os Planos seguintes estenderam a agenda de pós-graduação, trazendo temas como, por exemplo, a redução de assimetrias do SNPG, internacionalização e Educação Básica.

Foi demonstrado, também, que essa escolha de temas para a agenda de pós-graduação repercute na interação entre os atores envolvidos, podendo aproxima-los quando os interesses convergiam ou distancia-los quando os interesses divergiam, e define o escopo a partir do qual deverão ser elaboradas as políticas do setor.

No primeiro Plano, por exemplo, apesar do contexto político conturbado entre governo e comunidade acadêmica, havia consenso quanto à expansão das universidades e da pós-graduação, diferente do que ocorreu em outros países como Chile, Argentina e Uruguai, em que houve no período militar um desmantelamento das universidades públicas, como exposto na seção 4.1. A convergência em volta desses interesses em comum aproximou, portanto, atores antagônicos.

No período do quarto PNPG, que não chegou a ser publicado, o governo por meio da CAPES demonstrou esforço quanto à criação de mestrados profissionais, modalidade que enfrentou resistência da comunidade acadêmica que os considerava como cursos de qualidade inferior que poderiam comprometer a credibilidade do SNPG, como detalhado na seção 4.4. Foi percebido, assim, o distanciamento entre governo e comunidade acadêmica em um tema em que divergiam e que só avançou anos depois com os Planos seguintes.

Como consequência, o sucesso do modelo de avaliação dos cursos, consolidado ao longo dos Planos, por exemplo, foi criticado no texto do PNPG 2005-2010, que apontou para um enrijecimento do modelo, tornando o SNPG fechado e engessado a mudanças, que eram consideradas, em sua maioria, como riscos à credibilidade do sistema.

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968; - Decreto n. 73.411, 04 de janeiro de 1974; - II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT); - Crescimento espontâneo dos cursos; - Fragilidade institucional; e - Isolamento e desarticulação de iniciativas.
PNPG 1982-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto n. 85.487, de 11 de dezembro de 1980; - Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro de 1981; - III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); - III PBDCT; - Baixo grau de institucionalização do sistema; - Forte dependência de recursos extra-orçamentários; e - Instabilidade empregatícia e profissional dos docentes, técnicos e pessoal de apoio das universidades.
PNPG 1986-1989	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal (CF) de 1988; - Maior grau de institucionalização na oferta de cursos; - Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PICD); - Programa de Apoio à Manutenção da Infraestrutura dos Cursos de Pós-Graduação; - Programa de Apoio à Consolidação dos Cursos de Pós-Graduação; - PND; e - Plano de Metas para a Formação de Recursos Humanos e Desenvolvimento Científico para o período 1987-1989.
PNPG 1990/1996-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Não foi publicado o Plano para o período; - Medida Provisória (MP) n. 150, de 15 de março de 1990; - Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990; - Lei n. 8.405, de 09 de janeiro de 1992; - Portaria n. 47, de 17 de outubro de 1995, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); - Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e - Portaria CAPES n. 80, de 16 de dezembro de 1998.

Quadro 6 – Síntese da análise do elemento “instituições” nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (conclusão).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007; - Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007 (Fundos setoriais); e - Decreto n. 6.938, de 13 de agosto de 2009 (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT).
PNPG 2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - Portaria CAPES n. 36, de 05 de fevereiro de 2010; - Portaria CAPES n. 165, de 20 de agosto de 2010; - Lei n. 11.502/2007; - Decreto n. 6.755, 29 de janeiro de 2009; - Lei n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e - Portaria CAPES n. 203, de 14 de novembro de 2016.

Onde: PNPg – Plano Nacional de Pós-Graduação.

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se dizer que as instituições deram sustentação aos Planos, principalmente, no período entre 1990 e 2004 em que, por várias circunstâncias, não foi possível a publicação de um PNPg, como exposto na seção 4.4. A instabilidade orçamentária era um problema constantemente relatado nos Planos e mitigado, em parte, a partir do quinto Plano (PNPG 2005-2010) quando foram criados fundos setoriais que deram estabilidade a parte dos recursos destinados para o setor de C & T.

Quadro 7 – Síntese da análise do elemento "processos" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (continua).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Atuação centralizada; - Pouca participação da comunidade acadêmica e científica no desenho das políticas; - Desmobilização de atores da comunidade acadêmica e científica interessados no desenho e acompanhamento das políticas de pós-graduação; e - O interesse em comum na expansão do Ensino Superior e da pós-graduação permitiu a coexistência entre atores antagônicos, o que colaborou para a relativa estabilização das relações no período.
PNPG 1982-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Início de um processo de descentralização do planejamento da pós-graduação com a participação mais ativa da comunidade acadêmica em virtude, em parte, do processo de abertura política do período; e - Mobilização dos atores para colaborarem no processo avaliativo dos cursos, com a criação, inclusive, de comissões de especialistas para a realização de visitas <i>in loco</i>.
PNPG 1986-1989	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilização dos atores para colaborarem no processo de elaboração do Plano e de avaliação dos cursos; e - Ampla consulta à comunidade acadêmica e científica, por meio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), quanto às diretrizes, objetivos e estratégias para o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).
PNPG 1990/1996-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilização dos atores para a elaboração do Plano, que não foi publicado; - Mobilização dos atores da comunidade acadêmica e científica para reverter a extinção da CAPES em 1990; - Encontros e eventos com a comunidade acadêmica e científica, promovidos pela CAPES; - Consolidação desse conjunto de atores por influência dos Planos anteriores; e - Mobilização de atores para impedir a entrada de novos atores (setor produtivo) e a discussão de novos temas e modalidades, como mestrados profissionais.
PNPG 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> - O desempenho da pós-graduação dependia da mobilização permanente da comunidade acadêmica nacional e da integração com a comunidade científica internacional; e - Havia poucos canais de participação para outros atores de agências governamentais, do setor empresarial, como instituições privadas, ou do público em geral.

Quadro 7 – Síntese da análise do elemento "processos" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação (conclusão).

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - 3 Categorias de atores para a elaboração do Plano foram distribuídos por hierarquia, de modo que pudesse contar com representantes de todo o SNPG (vide Apêndice C); - Visão sistêmica de pós-graduação; - Atores são influenciados a enxergarem-se como parte de um todo, com atribuições e responsabilidades, promovendo sua mobilização para a concretização das diretrizes e objetivos do Plano; e - Ampla consulta à comunidade acadêmica e científica, por meio da CAPES, quanto às diretrizes, objetivos e estratégias para o SNPG.

Onde: PNPg – Plano Nacional de Pós-Graduação.

Fonte: Elaboração própria.

Já os processos demonstraram a mobilização e desmobilização entre atores e de atores do SNPG mostrando resistência à entrada de novos agentes e à discussão de novos temas e modalidades de ensino. Verificou-se que no período ditatorial, mais especificamente a partir do primeiro PNPg (1975-1979), os processos eram verticalizados, passando paulatinamente por uma abertura com participação da comunidade acadêmica, com a exceção dos representantes estudantis, que não foram citados em nenhum dos Planos.

Quadro 8 – Síntese da análise do elemento "resultados" nos Planos Nacionais de Pós-Graduação.

Plano Nacional de Pós-Graduação	Síntese
PNPG 1975-1979	- Resultados positivos utilizados para validar e legitimar as ações do governo e despolitizar alguns grupos de atores tendo em vista o contexto político conturbado do regime militar.
PNPG 1982-1985	- Não há dados do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) para o período.
PNPG 1986-1989	- Apresenta dados favoráveis quanto ao crescimento do número de cursos de mestrado e doutorado como resultado das orientações dos Planos anteriores; - Apresenta dados desfavoráveis quanto ao tempo de titulação e o percentual de alunos titulados até 1985; e - Resultados utilizados para justificar a necessidade de continuidade das ações por meio e a partir de um novo Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).
PNPG 1990/1996-2004	- Resultados positivos em relação ao crescimento do número de cursos de mestrado e doutorado e do número de titulados entre 1990 e 2003, mesmo sem a publicação do Plano, apontavam para a consolidação do SNPG e para a relevância dos outros dispositivos institucionais do período como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN).
PNPG 2005-2010	- Longo diagnóstico do sistema educacional brasileiro desde dados da educação infantil, com projeções que apontam para a necessidade de expansão da pós-graduação tendo em vista o aumento de interessados em cursar a pós-graduação.
PNPG 2011-2020	- Conjunto vasto de dados do SNPG e de sua evolução no intuito de demonstrar o sucesso dos Planos anteriores na criação e consolidação do sistema; - Crescimento dos mestrados profissionais; - 3 Relatórios elaborados pelas Comissões Especiais de Acompanhamento, para monitorar a implementação de suas propostas; e - Relatórios colaboram para a atualização do Plano.

Fonte: Elaboração própria.

É preciso salientar que, em termos de resultados, o Plano apresentou uma série de diagnósticos e projeções para auxiliar o SNPG na formulação de políticas de pós-graduação *stricto sensu*. Pode-se argumentar que o elemento resultado teve grande influência na continuidade dos Planos, uma vez que a cada novo documento era apresentado um diagnóstico da situação da pós-graduação da época, que representavam, na verdade, os resultados do Plano anterior.

Conforme alguns temas eram consolidados e apresentavam evolução, tais como a expansão do número de cursos e a melhora da qualidade de programas de pós-graduação, outros surgiam, como a preocupação com a redução de assimetrias na distribuição dos cursos, a internacionalização, incentivos à inter e à multidisciplinaridade, a promoção de incentivos para a formação de professores da Educação Básica.

É possível argumentar que os resultados foram utilizados para legitimar as escolhas de agenda de políticas públicas presentes nos PNPGs. Ao mesmo tempo, os PNPGs funcionavam como meta-instrumentos que orientavam a elaboração do Plano seguinte, tendo em vista que em cada Plano há menção às iniciativas anteriores, como se o Plano posterior fosse uma próxima etapa no processo de evolução e consolidação do SNPG, sempre reconhecendo avanços e problemas que permaneciam ao longo dos anos, como as assimetrias na distribuição de cursos pelo país relatada nesses documentos.

Os Planos auxiliaram, dessa forma, a estruturar a dinâmica de convergências de informações e de atores e de adaptação a constrangimentos quando os interesses divergiam, sendo fundamentais para a criação e consolidação do SNPG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a influência dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGS) na construção e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Os PNPGs expressaram, no âmbito do Governo Federal, as expectativas em torno das políticas de pós-graduação *stricto sensu* em nível nacional a partir de 1975, cujos cursos cresciam, até aquele momento, de forma espontânea, desordenada e isolada.

A análise da trajetória dos Planos demonstrou a consistência das políticas de pós-graduação ao longo do tempo, indicando continuidade e ampliação de agenda, independente do contexto político ou econômico, o que as qualificam como política de Estado e não de Governo. Além disso, a aderência das universidades aos Planos e o conseqüente crescimento do número de mestres e doutores e da produção científica desde 1975 são sinais do potencial de como essas políticas podem atuar como indutoras de desenvolvimento.

Embora a elaboração dos PNPGs tenha se amparado em uma análise de eventos e políticas públicas anteriores, é preciso reconhecer que os Planos produziram efeitos, inclusive negativos, sobre as ações em torno da pós-graduação *stricto sensu*. Isso porque ao mesmo tempo que colaboraram para a expansão dos cursos de mestrado e doutorado, provocaram assimetrias ao longo do sistema, que foram reconhecidas pelos PNPGs mais recentes. Destaca-se, também, a percepção quanto a uma carência dos Planos na preocupação ou na indicação de ações para a sustentabilidade financeira do SNPG.

Para essa análise, demonstrou-se necessário compreender o processo de constituição das políticas de pós-graduação ao longo das últimas décadas por meio dos PNPGs, que foram analisados como instrumentos de ação pública, sendo compreendidos pela análise de cinco elementos: seus atores, processos, instituições, representações e resultados, de forma a compreender como cada elemento influenciou o desenho das políticas públicas do setor com a definição de temas, prazos e prioridades expostas em cada Plano.

Para tanto, como método foi realizado um estudo de natureza descritiva no intuito de verificar a dinâmica do processo de discussão, elaboração e acompanhamento dos PNPGs, com base em dados secundários e com base em análise documental, de conteúdo e bibliográfica.

A análise histórica dos Planos, por meio dos cinco elementos de ação pública, revelou disputas políticas entre atores do SNPG e apontou para o fato de que a percepção acerca dos temas voltados para pós-graduação nem sempre é homogênea e convergente, o que prejudicou a oferta adequada de serviços e recursos públicos em nível nacional, dificultando, por exemplo, a redução de assimetrias na oferta e na qualidade dos cursos de mestrado e doutorado distribuídos pelo país.

Cabe mencionar que os Planos se posicionaram como referências para as políticas de pós-graduação *stricto sensu* em nível nacional e se propuseram a atuar como elemento estratégico catalisador para a construção e consolidação do SNPG, através da articulação para a atuação coordenada dos diversos atores do Sistema.

Sob essa perspectiva, esse trabalho demonstrou, também, que os PNPGs podem ser entendidos como meta-instrumentos de políticas públicas capazes de promover estímulos à pesquisa científica e à formação de recursos humanos altamente qualificados por meio do estabelecimento de estratégias para a sua sistematização e organização.

Os Planos incorporaram elementos que refletiam momentos históricos, políticos e econômicos, sendo influenciados direta ou indiretamente pela conjuntura interna e externa vivenciada pelo país ao longo do tempo. Os PNPGs constituíram-se, assim, em elementos essenciais na construção e desenvolvimento do SNPG.

Importante destacar os marcos institucionais, apontados no Quadro 1, que deram base e sustentação para os PNPGs, como a criação das primeiras universidades e cátedras (a partir de 1930); a “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior” (Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951); o “Parecer Sucupira” (Parecer n. 977, de 03 de dezembro de 1965, do Conselho Federal de Educação – CFE); a “Reforma Universitária de 1968” (Lei n. 5.54, de 28 de novembro de 1968); a criação do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPQ) (Decreto n. 73.411, de 04 de janeiro de 1974) e o Parecer CFE n. 77, de 1969.

Todos esses mecanismos institucionais foram relevantes e refletiram certas posições sobre problemas que também influenciaram a escolha de temas e reconheceram as limitações de cada PNPG, como o “Parecer Sucupira” que trouxe as definições para o modelo de pós-graduação no Brasil, o Parecer CFE n. 77/1969 que estabeleceu as normas de credenciamento dos cursos de pós-graduação e buscou padronizá-los em nível nacional e a Lei n. 5.540/1968 que reorganizou a lógica e as estruturas universitárias, focando no

ensino, pesquisa e extensão, bem como na autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades.

Sob essa perspectiva, ao longo da análise dos Planos percebeu-se que as instituições também podem dificultar o desenho e acompanhamento de políticas públicas. Foi visto que os Planos partiram sempre para ao desafio de, sem ferir os mecanismos legais responsáveis pela autonomia universitária, organizar as políticas de pós-graduação *stricto sensu* em nível nacional e a sua expansão por meio de propostas para a formação de pessoal qualificado e para as atividades de pesquisa, as integrando às demais atividades das universidades, buscando a adesão voluntária das universidades até que estas fossem parte do processo de desenho e elaboração dessas políticas, tornando-se parte do processo e corresponsável pelo bom funcionamento do SNPG.

Considerando que premissas e diretrizes são proposições a partir das quais se inicia um raciocínio, um estudo ou uma política; para os PNPGs as premissas e as diretrizes formaram o conjunto de significados das políticas de pós-graduação sob o ponto de vista daqueles que elaboraram os Planos, ou seja, foram as representações que embasaram a escolha dos temas priorizados nos Planos e a partir das quais foram desenhadas as políticas públicas para o setor. Os diagnósticos podem ser considerados representações na medida em que é possível selecionar os dados que se quer apresentar, destacar ou ocultar, dirigindo o olhar de quem analisa e interpreta a política a partir e para a direção desejada por quem elaborou o instrumento, reforçando com dados a relevância das diretrizes propostas.

Desse modo, é importante destacar que a forma como o instrumento é apresentado – ou seja, qual o significado que se espera passar para a sociedade – demonstrou a possibilidade de se camuflar interesses, conflitos e auxiliar na (des)estabilização das relações entre Estado e sociedade, como também foi visto ao longo desse trabalho, principalmente na vigência dos dois primeiros Planos, em que a participação da comunidade acadêmica e científica na elaboração e acompanhamento as políticas públicas da área era desestimulada pelo Governo Federal, em virtude do contexto político conturbado do período, de modo que a proposta técnica dos primeiros Planos viesse também com a intenção de afastar a participação de atores que eram declaradamente contrários aos governos a época como a comunidade acadêmica.

Os PNPGs auxiliaram, ainda, na categorização de atores do SNPG, do seu peso e influência no desenho e na avaliação das políticas da área. Já as mobilizações dos atores que

foram apresentados e consolidados ao longo da confecção dos Planos corresponderam aos processos pelos quais foram identificados o apoio ou a oposição às propostas para o setor, assim como a resistência à entrada de novos atores, como, por exemplo, a atores do setor produtivo nos processos de avaliação de mestrados profissionais, como foi identificado no esforço de construção do quarto PNPG entre 1990 e 2004.

Já os resultados foram apresentados, em grande parte, como forma de legitimação das propostas e dos governos da época junto à sociedade. Os diagnósticos apresentados em alguns dos Planos seriam, também, resultados prévios, efeitos quantitativos dos instrumentos que os antecederam e que também colaboraram para a legitimação das diretrizes e propostas de cada novo PNPG.

Concluiu-se que os Planos tiveram influência na estabilização das relações entre atores e grupos de interesse heterogêneos, dando continuidade e consolidando as políticas de pós-graduação *stricto sensu* em nível nacional desde 1975. Sob essa perspectiva, os Planos foram considerados meta-instrumentos de políticas públicas, como um componente estratégico e normativo apontando para a confecção de outros instrumentos, organizando e orientando as relações e demais instrumentos na direção de como a pós-graduação *stricto sensu* deveria ser na construção e consolidação do SNPG.

Não obstante, faz-se necessário reconhecer algumas limitações para essa pesquisa, considerando que uma contextualização histórica mais precisa dos Planos dependeria de entrevistas com os responsáveis pela elaboração desses documentos, especialmente no que se refere ao entendimento das representações e suas dinâmicas, já que a dinâmica seria melhor compreendida no momento de sua realização, ou seja, nas reuniões de elaboração dos Planos.

Colocam-se, como sugestões para estudos futuros, uma análise dos instrumentos derivados dos PNPGs, uma avaliação dos resultados dos Planos e uma análise da ligação dos Planos com outras políticas.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. F.; OLIVEIRA, J. F. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. **RBPAE**, v. 30, n. 2, p. 351-376, maio/ago. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/53680/33095>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Eds.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 285-314. v. 1.

BARROS, C. R. **Ciência, Tecnologia e Inovação na trajetória do desenvolvimento nacional**: um estudo da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015 sob a perspectiva da ação pública. 2017. 171 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/24295>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BARROS, E. C.; VALENTIM, M. C.; MELO, M. A. A. O debate sobre o mestrado profissional na CAPES: trajetória e definições. **RBPG**, v. 2, n.4, p. 124-138, jul. 2005. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/84/80>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BORRÁS, S. **The widening and deepening of innovation policy**: what conditions provide for effective governance? 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/254420104_The_Widening_and_Deepening_of_Innovation_Policy_What_Conditions_Provide_for_Effective_Governance>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 6.938, de 13 de agosto de 2009.** Regulamenta a Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6938.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951.** Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Rio de Janeiro, 1951. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 73.411, de 04 de janeiro de 1974.** Institui o Conselho Nacional de Pós-Graduação e dá outras providências. Brasília, 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73411-4-janeiro-1974-421858-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 85.487, de 11 de dezembro de 1980.** Dispõe sobre a carreira do magistério nas instituições federais autárquicas e dá outras providências. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D85487.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro de 1981.** Extingue o Conselho Nacional de Pós-Graduação e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86791-28-dezembro-1981-436402-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população:** o que é. Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 8.405, de 09 de janeiro de 1992.** Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8405.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis ns. 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; altera o Decreto-Lei n. 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 150, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Federal de Educação. **Parecer n. 77, 1969.** Brasília, 1969.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Federal de Educação. **Parecer n. 977, 03 de dezembro de 1965**. Brasília, 1965. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissionalizante e o ajustamento do Sistema de Avaliação às características desse segmento. **Boletim da CAPES**, Brasília, dez. 2001.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020. **Relatório Final 2016, Sumário Executivo**. Brasília, fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Dados abertos**. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://dadosabertos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Orçamento – Evolução em reais**. Brasília, 2019c. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/orcamento-evolucao-em-reais>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria CAPES n. 36, de 05 de fevereiro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_036_ComissaoPNPG_2011_2020.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 47, de 17 de outubro de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/87/83>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 80, de 16 de dezembro de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/1892015-Portaria-CAPES-080-1998.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 106, de 17 de julho de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria-n-106-de17072012.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 165, de 20 de agosto de 2010**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 182, de 14 de agosto de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/16082018-PORTARIA-N-182-DE-14-DE-AGOSTO-DE-2018.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria n. 203, de 14 de novembro de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/relatorios/12122016-PORTARIA-202-e-203-DE-11-DE-NOVEMBRO-DE-2016.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal: compromisso com o cidadão**. Brasília, 2019d. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010.

_____. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **V Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010**. Brasília: CAPES, 2004.

CAMPOS, M. V. L. **Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo**. 2016. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

CRESWELL, J. W. **Projetos de pesquisa**: modelos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: Artmed, 2007 [2003].

DAROIT, D. **Mudança tecnológica e transformação de políticas públicas**: a proposta do *Co-Design*. Proposta de Projeto de Pesquisa – Fundação de Apoio a Pesquisa do Distrito Federal, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. No prelo.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP. 1994.

_____. **História concisa do Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2011.

FERREIRA, L. R.; CHAVES, V. L. J. A pós-graduação no Brasil: *interfaces* entre o financiamento e a expansão. In: 5a. Conferência da Associação FORGES, Coimbra, 2015. **Anais...** Coimbra, 2015.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

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. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10315/9578>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

KASSIM, H.; LE GALÈS, P. Exploring governance in a multi-level polity: a policy instruments approach. **West European Politics**, v. 33, n. 1, p. 1-21, jan. 2010.

LASCOUMES, P. La gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies de pouvoir. **Le Portique**, n. 13-14, p. 169-190, jan. 2004.

_____; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public instrumentation. **Governance**, v. 20, n 1, p. 1-21, jan. 2007.

_____; _____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **R. Pós Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, p. 19-43, jul./dez. 2012a. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____; _____. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012b.

LAVILLE, C.; DIONNE, J.. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 [1997].

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 35-58, jan. 1989.

LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; BESSA, L. F. M.; ABREU, A. M. Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. **Revista NAU Social**, v. 5, n. 9, p. 151-160, nov. 2014-abr. 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/456/340>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____; _____. FREITAS, U. F. C. Desenvolvimento, Ação Pública e Transversalidade dos Instrumentos de Gestão: um olhar sobre o programa Bolsa Família. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Orgs.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, p. 292-314.

MARTINS, C. B.. Memória e objetivos do IV PNPG. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **V Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010**. Brasília, 2005. Textos de apoio ao PNPG, encomendados pela Comissão Nacional.

MOREL, R. L. M.. **Ciência e Estado no Brasil**: a política científica no Brasil. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979. v. 4. (Biblioteca Básica de ciências sociais; série 1) (Estudos Brasileiros)

NEVES, A. A. B.. Depoimentos. **Boletim Informativo da CAPES**, Brasília, v. 10, n. 4, p. 5-15, out./dez. 2002.

NEWMAN, P. Methods for analyzing policy tools: the case of new planning instruments in the UK. **Planum – The European Journal of Planning online**, 2009.

NOBRE, L. N.; FREITAS, R. R. A evolução da pós-graduação no Brasil: histórico, políticas e avaliação. **Brazilian Journal of Production Engineering**, São Mateus, v. 3, n. 2, p. 18-30, 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/BJPE/article/view/v3n2_3/pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

OLIVEIRA, A. ; BIANCHETTI, L. CNPq: política de fomento à pesquisa nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 161-182, jan./jun. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva%20/article/viewFile/%2010316/9579>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RAMALHO, B. L.; MADEIRA, V. P. C. A pós-graduação em educação no Norte e Nordeste: desafios, avanços e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, p. 70-81, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n30/a06n30.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RAMOS, M. Y.; VELHO, L. Formação de doutores no Brasil: o esgotamento do modelo vigente frente aos desafios colocados pela emergência do sistema global de ciência. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 219-246, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v18n1/12.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RIBEIRO, D. B. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação: qual a direção dada à produção de conhecimentos no Brasil?. **Libertas**, v. 16, p. 61-86, 2016.

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. New York, Oxford University Press, 2002.

SANTANA, J. F.; TELES, L.; AGUIAR, N.. Políticas públicas de acesso à informação científica: Portal de Periódicos da Capes. **Encontros Bibli**: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 17, n. 35, p.121-144, set./dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2012v17n35p121/23587>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica no Brasil: matrizes culturais e institucionais. GONÇALVES, E. L. (Org.). **Pesquisa médica**. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária, 1983, p. 137-160.

SIMONS, A., VOß, J. The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 14-35, set. 2017.

SILVA, M. G. M.; BITTAR, M.; VELOSO, T. C. M. A. Infocapes: a pós-graduação como eixo de análise. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, S. M. V.; FERRO, M. A. B.. **Os PNPGS e suas contribuições para a pós-graduação stricto sensu em educação**. 2011. Apresentação de Trabalho/Comunicação.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

TOURINHO, M. M.; PALHA, M. D. C. A CAPES, a universidade e a alienação gestada na pós-graduação. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, art. 5, p. 270-283, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v12n2/07.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 1975-1979

CONSELHO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO (CNPQ)

Ministro da Educação e Cultura

Senador Ney Braga (Presidente)

Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República

João Paulo dos Reis Velloso (Vice-Presidente)

Secretário-Geral do Ministério da Educação e Cultura

Euro Brandão

Presidente do Conselho Federal de Educação – Ministério da Educação e Cultura

Pe. José Vieira de Vasconcellos

Diretor do Departamento de Assuntos Universitários – Ministério da Educação e Cultura

Edson Machado de Souza (Secretário Executivo)

Diretor da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Ministério da Educação e Cultura

Darcy Closs

Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

José Dion de Mello Teles

Secretário Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

José Pelúcia Ferreira

Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

Marcos Pereira Vianna

Reitor da Fundação Universidade de Brasília

Amadeu Cury

Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

Eduardo Osório Cisalpino

Reitor da Universidade Federal de Pernambuco

Marcionílio de Barros Lins

Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Pe. Pedra Belisário Velloso Rebello S. J.

Reitor da Universidade de São Paulo

Orlando Marques de Paiva

GRUPO TÉCNICO DO CONSELHO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO

Edson Machado de Souza – Diretor-Geral do Departamento de Assuntos Universitários – Ministério da Educação e Cultura (Coordenador)

Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque – Diretor Adjunto do Departamento de Assuntos Universitários – Ministério da Educação e Cultura

Amílcar Ferrari – Fundo Tecnológico/Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

Luiz Fernando Salgado Candiota – Financiadora de Inovação e Pesquisa/Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Lindolpho de Carvalho Dias – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Darcy Closs – Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Ministério da Educação e Cultura

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO TEXTO

Álvaro Braga de Abreu e Silva – Universidade Federal do Espírito Santo/Departamento de Assuntos Universitários

Arsênio Oswaldo Sevá Filho – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Departamento de Assuntos Universitários

Márcio Quintão Moreno – Universidade Federal de Minas Gerais/Departamento de Assuntos Universitários

Klinger Marcos Barvosa Alves – Universidade Federal do Espírito Santo

APÊNDICE B – ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO 2005-2010

COMISSÃO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO (2005-2010)

Conselho Superior da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Francisco César de Sá Barreto (Presidente)

Emídio Cantídio de Oliveira Filho

Sandoval Carneiro Júnior (era também membro do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior)

Indicação da Diretoria Executiva da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Carlos Benedito Martins

Ricardo Sebastião Lourenço

Representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Carlos Roberto Jamil Cury

Representante da Comunidade Acadêmica

Glaci Theresinha Zancan

Presidente do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação das Instituições Brasileiras

José Ricardo Bergman

Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduandos

Luciano Rezende Moreira

Representante da Financiadora de Estudos e Projetos

Ricardo Gattas

Secretária Executiva da Comissão

Maria de Amorim Coury

**APÊNDICE C – CONSTITUIÇÃO DAS COMISSÕES
RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E PELO
ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE PÓS-
GRADUAÇÃO 2011-2020**

Quadro C1 – Constituição das Comissões Responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (continua).

Comissões de Elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020			1ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020	2ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020
Comissão Nacional	Comissão Coordenadora	Comissão de Apoio Técnico		
a) Francisco César Sá Barreto (Presidente)	a) Paulo Sérgio Lacerda Beirão - Biológicas	a) Geraldo Nunes Sobrinho - CAPES	a) Jorge Luis Nicolas Audy – PUC/RS (Presidente)	a) Jorge Luis Nicolas Audy – PUC/RS (Presidente)
b) Álvaro Toubes Prata (UFSC)	b) Márcio Gomes Soares - Exatas	b) Maria de Amorim Coury - CAPES	b) Emídio Cantídio de Oliveira Filho - UFRPE	b) Emídio Cantídio de Oliveira Filho - UFRPE
a) Abilio Afonso Baeta Neves (UFRGS)	c) Ronaldo Antônio Neves Marques Barbosa - Engenharias	c) Marta Elias Ribeiro de Oliveira - CAPES	c) Paulo Barone - UFJ	c) José Fernandes de Lima - UFS
c) Adalberto Luis Val - INPA	d) Heliana Ribeiro de Mello – Linguística	d) Genoseinia Maria da Silva Martins - CAPES	d) Paulo Sérgio Lacerda Beirão - CNPq	d) Euclides de Mesquita Neto - UNICAMP
b) Adalberto Ramon Vieyra - UFRJ	e) Ricardo Santiago Gomez - Saúde	e) Alexandre Marafon Favero - CAPES	e) Glaucio Antonio Truzzi Arbix - FINEP	e) Lívio Amaral - UFRGS
c) Celso Pinto de Melo - UFPE	f) Ivan Domingues - Filosofia	f) Cássia Cristina Donato - CAPES	f) Roger Stiefelmann Leal – SAE/PR	f) Isac Almeida de Medeiros / Joviles Trevisol – FOPROP
d) José Fernandes de Lima – UFS		g) Sérgio Oswaldo de Carvalho Avellar - CAPES	g) Marcia Perales Mendes Silva - ANDIFES	g) Luiz Roberto Liza Curi - CNI

Quadro C1 – Constituição das Comissões Responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (continuação).

Comissões de Elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020			1ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020	2ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020
Comissão Nacional	Comissão Coordenadora	Comissão de Apoio Técnico		
e) Ricardo Gattas - UFRJ		h) Maria Elisa Sousa e Silva - UFMG	h) Hélio Leães Hey - FOPROP	h) Helena Bonciani Nader - UNIFESP
f) Anísio Brasileiro de Freitas Dourado - FOPROP		i) Sandro Renato Dias - UFMG	i) Álvaro Toubes Prata - MCTIC	i) Marco Antonio Raupp – PQTEC/São José dos Campos
g) Luis Alfredo Salomão – SAE/PR			j) Celso Pinto de Melo - UFPE	j) Tamara Naiz da Silva - ANPG
h) Cel. Celso Bueno da Fonseca – Ministério da Defesa			k) José Fernandes de Lima - CNE	k) Manoel Santana Cardoso - CAPES
i) Hugo Valadares Siqueira - ANPG			l) Euclides de Mesquita Neto - UNICAMP	l) Maria de Amorim Coury – CAPES (Secretária Executiva da Comissão)
j) Ronaldo Mota - MCT			m) João Fernando Gomes de Oliveira - USP	
k) Carlos Alberto Aragão Carvalho Filho (CNPq)			n) Júlio Sérgio de Maya Pedroza Moreira - CNI	
l) Marilza Vieira Cunha Rudge - UNESP			o) Roberto Nunes Júnior - ANPG	
m) Vahan Agopyan – USP			p) Maria de Amorim Coury – CAPES (Secretária Executiva da Comissão)	

Quadro C1 – Constituição das Comissões Responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (conclusão).

Comissões de Elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020			1ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020	2ª Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020
Comissão Nacional	Comissão Coordenadora	Comissão de Apoio Técnico		
n) Euclides de Mesquita Neto - UNICAMP				

Onde: ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; ANPG – Associação Nacional de Pós-Graduandos; CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; CNE – Conselho Nacional de Educação; CNI – Confederação Nacional da Indústria; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; FINEP – Financiadora de Inovação e Pesquisa; FOPROP – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia; MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia; MCTIC – Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações; PQTEC – Parque Tecnológico de São José dos Campos; PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; SAE/PR – Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; UFJ – Universidade Federal de Jataí; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; UFPE - Universidade Federal de Pernambuco; UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco; UFS – Universidade Federal de Sergipe; UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina; UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas; UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo; e, USP – Universidade de São Paulo.

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).