

SEJA MESTRE OU DOUTOR, O IMPORTANTE É QUE SE TITULOU: UMA AVALIAÇÃO DA META 14 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1998–2014)

**WHETHER YOU HAVE A MASTER'S OR A DOCTORATE, WHAT MATTERS IS
THAT YOU OBTAINED YOUR DEGREE: AN EVALUATION OF GOAL 14 OF
THE NATIONAL EDUCATION PLAN (1998–2014)**

Ciências Humanas • 07/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788582863](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788582863)

Mônica Soares Malafaia¹

RESUMO

Em que medida a Meta 14 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024) foi e pode ser alcançada? Este artigo avalia o quantitativo de formação de mestres e doutores no Brasil no período de 1998 a 2014, confrontando a trajetória observada com as metas estipuladas para a pós-graduação *stricto sensu* (titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores). Fundamentado na Teoria do Programa e no ciclo de políticas públicas (avaliação de resultados *ex-post*), o desenho de pesquisa emprega estatística descritiva, análise de séries temporais e pesquisa documental. O banco de dados original foi estruturado a partir de microdados e informações secundárias da GEOCAPES, CNPq, INEP e TSE. Os principais resultados indicam que: 1) a concessão de bolsas e os investimentos federais apresentaram crescimento acentuado a partir de 2007 (coincidindo com o segundo mandato do governo Lula e o governo Dilma); 2) a expansão dos programas de mestrado profissional consolidou-se como vetor estratégico de diversificação e crescimento; 3) a elevação das matrículas contou com forte ampliação da participação de instituições particulares com fomento e financiamento público (e.g., FIES Pós-Graduação); e 4) a aplicação de modelos de séries temporais indica que a meta de 60 mil mestres titulados/ano seria atingida em 2018 (com 60.202 formados), ao passo que a meta de 25 mil doutores/ano aproximar-se-ia do cumprimento em 2020 (alcançando 21.556 titulados, ou 86% da meta). Conclui-se que o avanço da pós-graduação resulta do fortalecimento institucional e orçamentário, embora persista a necessidade de combater assimetrias regionais e aperfeiçoar a eficiência dos gastos públicos.

Palavras-chave: Ciência Política; Plano Nacional de Educação; Meta 14; Pós-Graduação *Stricto Sensu*; Avaliação de Políticas Públicas; Teoria do Programa.

ABSTRACT

To what extent has Goal 14 proposed by the Brazilian National Plan for Education (PNE 2014–2024) been and can be achieved? This article evaluates the quantitative graduation of master's and doctoral degree holders in Brazil from 1998 to 2014, comparing the observed trajectory with the targets established for *stricto sensu* graduate education (annual graduation of 60,000 masters and 25,000 doctorates). Grounded in Program Theory and public policy cycle evaluation (*ex-post* outcome evaluation), the research design employs descriptive statistics, time series forecasting, and documentary analysis. The original dataset was built using secondary data from GEOCAPES, CNPq, INEP, and TSE. The main results indicate that: 1) scholarship concessions and federal investments increased sharply after 2007 (aligning with President Lula's second term and President Dilma's administration); 2) the expansion of professional master's programs consolidated as a strategic vector for higher education growth; 3) enrollment growth was driven by increased participation of private institutions fostered by public funding mechanisms; and 4) time-series projections estimate that the target of 60,000 master's graduates per year would be achieved in 2018 (with 60,202 graduates), while the target of 25,000 doctoral graduates per year would reach 21,556 graduates in 2020 (86% of the goal). The study concludes that graduate education expansion stems from sustained institutional and budgetary support, although addressing regional asymmetries and enhancing public expenditure efficiency remain imperative.

Keywords: Political Science; National Education Plan; Goal 14; Graduate Education; Public Policy Evaluation; Program Theory.

1. INTRODUÇÃO

A busca pela equidade e qualidade na educação superior constitui um dos desafios mais complexos no cenário das políticas públicas do Brasil. Em uma sociedade caracterizada por marcantes assimetrias socioeconômicas e regionais, a formação de recursos humanos de alto nível representa um vetor indispensável para a autonomia científica, o desenvolvimento tecnológico e a soberania nacional.

Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. (BRASIL, 2014, p. 45)

No âmbito da legislação educacional brasileira, a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 conferiu novo status ao Plano Nacional de Educação (PNE), elevando-o à condição de articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE) com periodicidade decenal e vinculação orçamentária ao Produto Interno Bruto (PIB). Subseqüentemente, a Lei nº 13.005/2014 aprovou o PNE para o decênio 2014–2024, estabelecendo 20 metas estruturantes.

Em paralelo, os Planos Plurianuais federais (PPA 2008–2011 e PPA 2012–2015 - Programa 2032) incorporaram como indicadores de desempenho a expansão e a titulação acadêmica em nível de mestrado e doutorado, vinculando a concessão de recursos financeiros à produção de conhecimento para a solução dos desafios econômicos, educacionais e sociais do país.

Frente a tais diretrizes normativas, este artigo objetiva responder à seguinte questão central: em que medida os resultados observados

na pós-graduação brasileira entre 1998 e 2014 convergiram para o alcance da Meta 14 do PNE, e quais os determinantes institucionais e orçamentários desse desempenho? Para responder a essa indagação, o artigo analisa a evolução das matrículas, bolsas, docentes e programas, apresentando ainda simulações de projeção temporal até o ano de 2020.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DO PROGRAMA

O estudo das políticas públicas como disciplina acadêmica consolidou-se a partir do reconhecimento de que a ação governamental exige métodos rigorosos de planejamento, execução e controle (Souza, 2006). No âmbito do ciclo de políticas públicas — compreendido tradicionalmente pelas fases de definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (Dias, 2012) —, a etapa de avaliação de resultados ex-post ganha relevância estratégica por mensurar o grau em que os objetivos formais do programa foram efetivamente alcançados (Cohen & Franco, 2013; Cano, 2006).

Para estruturar a análise causal entre as intervenções estatais e os produtos observados, este trabalho adota a Teoria do Programa (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004; Cassiolato & Guerresi, 2010). A Teoria do Programa postula que toda intervenção pública se alicerça em uma arquitetura lógica implícita ou explícita, articulando insumos (recursos financeiros e humanos), processos/atividades, produtos imediatos (outputs) e resultados de médio e longo prazo (outcomes e impactos).

Quadro 1. Estruturação Lógica do Programa de Expansão da Pós-Graduação (Meta 14)

Recursos / Insumos	Atividades / Processos	Produtos (Outputs)	Resultados Intermediários	Impacto Final (Outcomes)
Orçamento Federal (MEC/CAPE S, MCTI/CNPq) Crédito Educacional (FIES)	Concessão de bolsas no país e exterior; fomento à pesquisa; avaliação quadrienal da CAPES; contratação docente	Expansão de cursos de Mestrado e Doutorado; bolsas-ano concedidas; novas matrículas	Elevação do número de docentes qualificados; incremento na titulação anual de mestres e doutores	Fortalecimento do SNPG; soberania científica e tecnológica; melhoria da Educação Básica e Superior

Fonte: Adaptado de Malafaia (2016) com base no PPA 2012–2015 e Rossi et al. (2004).

Na perspectiva de Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a Teoria do Programa desdobra-se em Teoria do Processo (plano organizacional e de utilização de serviços) e Teoria do Impacto (conexão entre produtos e mudanças na população-alvo). A aplicação desse arcabouço permite compreender não apenas se a Meta 14 foi atingida, mas quais mecanismos institucionais — como o fomento do CNPq, as bolsas da CAPES, o Programa REUNI e a indução do Mestrado Profissional — sustentaram essa trajetória de expansão.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo empírico quantitativo de avaliação de resultados ex-post, orientado pelas diretrizes de

replicabilidade e transparência científica (King, Keohane & Verba, 1994). O banco de dados consolidado abrange o período de 1998 a 2014 e encontra-se depositado no repositório público Harvard Dataverse.

Fontes e Coleta de Dados: As informações foram extraídas de sistemas administrativos e bases secundárias oficiais: 1) Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES (GEOCAPES); 2) Diretório de Fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); 3) Estatísticas da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e 4) Repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Variáveis do Estudo: *Variável Dependente*: Quantitativo anual de titulados nos cursos de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado Acadêmico, Mestrado Profissional e Doutorado). *Variáveis Independentes*: Número de ingressos; quantidade de programas recomendados por conceito CAPES; número de bolsas concedidas no país e no exterior (CAPES/CNPq); montante de investimentos em fomento (R\$ mil correntes); número de docentes atuantes (permanentes, colaboradores e visitantes); expansão física das IES federais (REUNI); período governamental (1995–2014).

Procedimentos de Análise: Os dados foram tabulados e submetidos a análises estatísticas descritivas e de séries temporais utilizando os softwares estatísticos SPSS (versão 21.0) e Microsoft Excel. Para a projeção do número de titulados até 2020, foram modelados três cenários probabilísticos:

- Cenário de Estabilidade (P1): Assume crescimento zero a partir de 2015, mantendo o patamar constante observado no último ano da série temporal.
- Cenário de Tendência Histórica (P2): Extrapola a taxa linear de crescimento médio anual observada ao longo do período 1998–2014.
- Cenário Intermediário (P3): Corresponde à média aritmética entre os cenários P1 e P2, refletindo uma desaceleração moderada do ritmo de expansão.

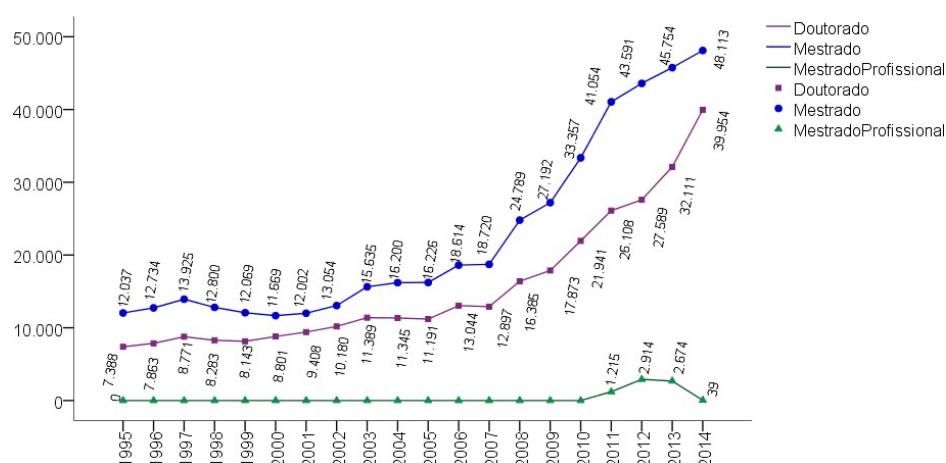
4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Financiamento e Evolução da Concessão de Bolsas

A análise dos dados orçamentários revela que o financiamento estatal constitui a espinha dorsal da pós-graduação brasileira. A distribuição de bolsas de estudo da CAPES no país apresentou crescimento contínuo, com forte inflexão positiva a partir do ano de 2007. Enquanto em 1998 foram concedidas cerca de 24 mil bolsas-ano no país, em 2014 esse volume ultrapassou a marca de 94 mil bolsas, registrando ampliação superior a 290%.

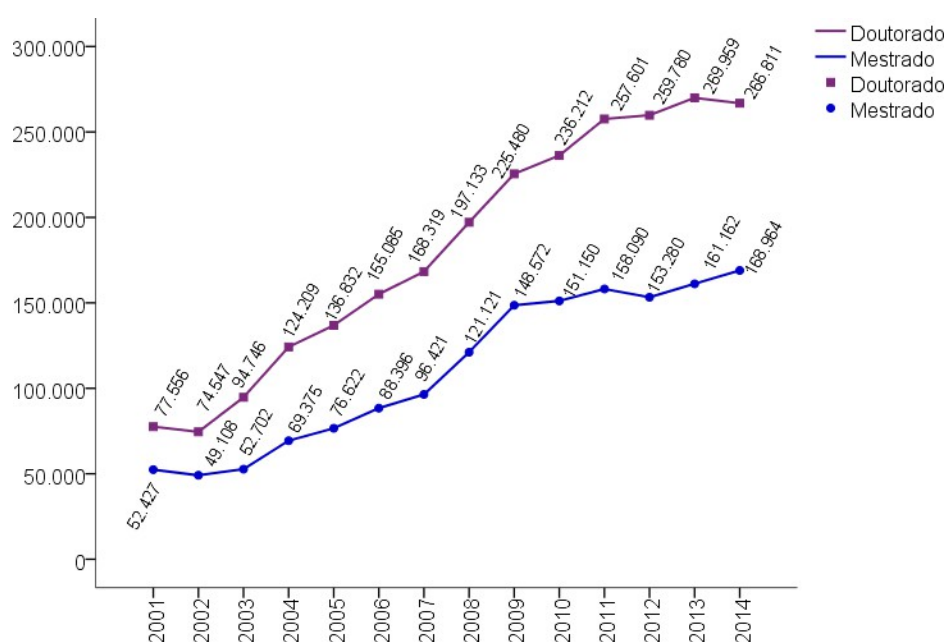
No âmbito do CNPq, os investimentos diretos em bolsas de pós-graduação no país evoluíram de R\$ 263,3 milhões em 2001 para mais de R\$ 980 milhões em 2014. Paralelamente, o fomento à formação no exterior (modalidades doutorado pleno, doutorado sanduíche e pós-doutorado) teve papel complementar decisivo, com expressiva aceleração no período 2011–2014 impulsionada por programas de internacionalização da ciência.

Gráfico 1. Total de bolsas de pós-graduação no país concedidas através da CAPES (1995-2014)



Fonte: Geocapes (CAPES/MEC) - Elaboração própria da autora

Gráfico 2. Investimentos realizados em bolsas de pós-graduação no Brasil, pelo CNPq (2001-2014) - (R\$ mil)



Fonte: CNPq - Elaboração própria da autora

4.2. Corpo Docente e Expansão do Ensino Superior Público (REUNI)

A sustentabilidade da expansão da pós-graduação esteve diretamente condicionada à ampliação do corpo docente e à reestruturação das Universidades Federais. Os dados do Sistema

Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e do Ministério do Planejamento demonstram um fluxo robusto de ingresso de novos professores por concurso público na rede federal de ensino superior, sobretudo no âmbito do Programa REUNI (Decreto nº 6.096/2007).

Tabela 1. Ingressos no Serviço Público Federal a partir de 1995 por concurso público – SIAPE (Cargo Docente Nível Superior)

Cargo/Carreira	1995	1996	1997	1998	1999
DOCENTE Professor Superior - NS	1.509	1.950	2.411	2.140	537
Cargo/Carreira	2006	2007	2008	2009	2010
DOCENTE	3.269	1.050	4.187	8.204	8.27

△ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/seja-mestre-ou-doutor-o-importante-e-que-se-titulou-uma-avaliacao-da-meta-14-do-plano-nacional-de-educacao-1998-2014?noblockage>

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (Ministério do Planejamento, Mar/2016) / Elaboração própria.

A contratação de docentes com titulação de doutor permitiu não apenas absorver o incremento de matrículas na graduação, mas também criar e credenciar centenas de novos programas de pós-graduação stricto sensu em municípios do interior do país, reduzindo históricas assimetrias de fixação de pesquisadores.

4.3. Crescimento de Programas, Matrículas e a Indução do Mestrado Profissional

Entre 1998 e 2014, o número total de programas de pós-graduação stricto sensu no Brasil mais que dobrou, saltando de 1.258 para 3.822 programas recomendados pela CAPES. A Tabela 2 ilustra essa evolução por modalidade.

Tabela 2. Evolução do Número de Programas de Pós-Graduação por Modalidade (1998–2014)

Ano	Mestrado Acadêmico	Mestrado Profissional	Doutorado	Total de Programas
1998	1.189	21	634	1.258
2002	1.432	78	872	1.688
2006	1.802	163	1.140	2.215
2010	2.311	301	1.523	2.848
2014	2.887	526	1.916	3.822

Fonte: GEOCAPES / Elaboração própria.

Merece destaque o comportamento do Mestrado Profissional, que apresentou taxa de crescimento geométrico exponencial, evoluindo de 21 cursos em 1998 para 526 cursos em 2014 (aumento de 2.404%). Essa modalidade provou ser um instrumento eficaz para atender às demandas de inovação e qualificação do setor produtivo e da administração pública direta.

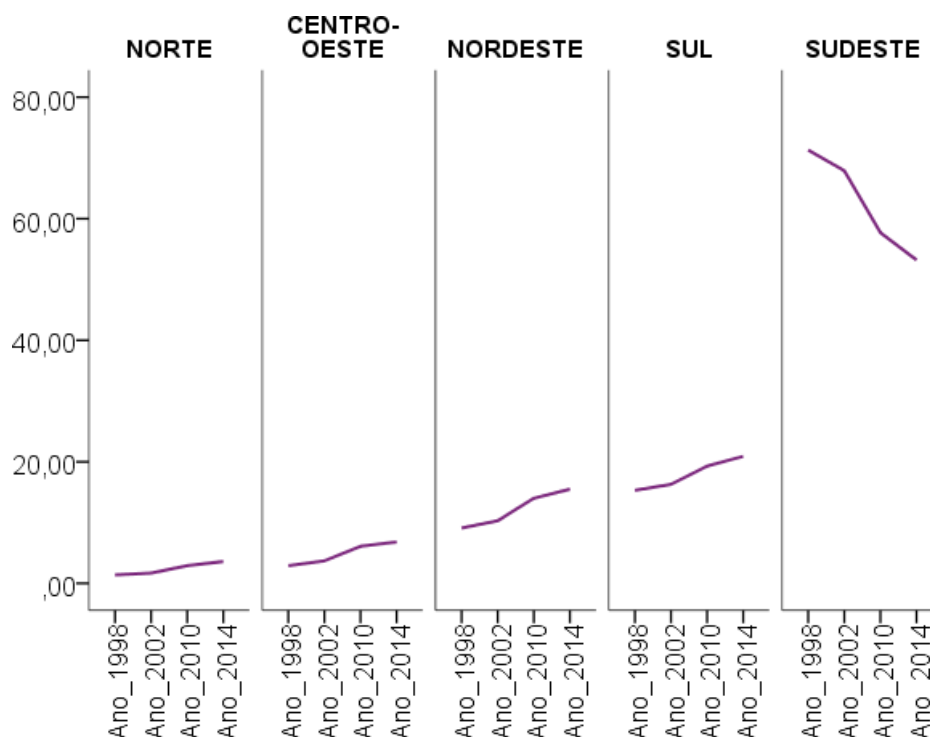
Ademais, observa-se expressivo avanço das instituições particulares de ensino superior na oferta de programas stricto sensu. Essa

elevação de matrículas privadas foi viabilizada, em grande medida, pelo redirecionamento de instrumentos orçamentários como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES Pós-Graduação), estendido à pós-graduação a partir de julho de 2014.

4.4. Distribuição Regional e Qualidade dos Programas (Conceitos CAPES)

A despeito do expressivo crescimento absoluto, a distribuição espacial dos programas mantém desigualdades regionais marcantes. Em 1998, a Região Sudeste concentrava 62% dos programas de doutorado do país; em 2014, essa participação reduziu-se para 51,2%, demonstrando desconcentração gradual em favor do Nordeste (que passou de 10,1% para 18,3%) e do Sul (de 18,2% para 20,1%). O Norte e o Centro-Oeste, contudo, ainda registravam em 2014 participação inferior a 5% e 6%, respectivamente.

Gráfico 3. Distribuição percentual dos programas de Doutorado por região no Brasil 1998 / 2002 / 2010 / 2014



Fonte: Geocapes (CAPES/MEC) - Elaboração própria da autora

Quanto à avaliação de desempenho, a maioria absoluta dos programas consolidados situa-se nos conceitos 3, 4 e 5 da CAPES. Os programas de excelência internacional (conceitos 6 e 7) permaneceram fortemente concentrados nas universidades públicas federais e estaduais de referência acadêmica.

4.5. Titulação Anual e Avaliação do Cumprimento da Meta 14

O cerne do estudo consistiu em avaliar o volume de diplomados frente à Meta 14. O número de titulados anuais em mestrado saltou de 13.910 (em 1998) para 48.679 (em 2014). No doutorado, a formação anual passou de 3.882 para 16.745 titulados no mesmo período.

Para verificar o horizonte de cumprimento da meta até o prazo final do PNE, aplicaram-se os modelos de regressão de séries temporais. A Tabela 3 e a Tabela 4 apresentam as projeções para Mestrado e Doutorado, respectivamente.

Tabela 3. Estimativa e Projeção do Número de Titulados — Mestrado (2015–2020)

Ano	Estimativa Central (\$P_2\$)	Limite Inferior (95%)	Limite Superior (95%)	Status frente à Meta 14 (60.000/ ano)
2015	53.154	50.230	56.078	88,6% da meta
2016	55.503	52.563	58.444	92,5% da meta
2017	57.853	54.896	60.810	96,4% da meta
2018	60.202	57.228	63.176	Meta Alcançada (100,3%)
2019	62.551	59.561	65.541	104,2% da meta
2020	64.901	61.894	67.907	108,1% da meta

Fonte: GEOCAPES / Elaboração própria da autora (Malafaia, 2016).

Conforme evidenciado na Tabela 3, mantida a taxa de crescimento P2, a meta de titulação de 60 mil mestres por ano seria superada no ano de 2018, atingindo 60.202 titulados.

Tabela 4. Estimativa e Projeção do Número de Titulados — Doutorado (2015–2020)

Ano	Estimativa Central (\$P_2\$)	Limite Inferior (95%)	Limite Superior (95%)	Percentual da Meta 14 (25.000/ ano)
2015	17.547	16.525	18.568	70,2%

2016	18.349	16.904	19.793	73,4%
2017	19.151	17.382	20.920	76,6%
2018	19.953	17.910	21.995	79,8%
2019	20.754	18.470	23.038	83,0%
2020	21.556	19.054	24.058	86,2% da meta

Fonte: GEOCAPES / Elaboração própria da autora (Malafaia, 2016).

No que tange aos doutores (Tabela 4), as estimativas projetam para o ano de 2020 a formação anual de 21.556 doutores no cenário P2, o que representa aproximadamente 86,2% da meta estipulada (25 mil doutores/ano). No cenário de estabilidade zero (P1), o número estagnaria em 16.745 formados, enquanto no cenário intermediário (P3), a titulação alcançar-se-ia em 19.150 doutores em 2020 (76,6% da meta).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou examinar em que medida a Meta 14 do Plano Nacional de Educação foi alcançada, analisando a trajetória quantitativa da pós-graduação brasileira entre 1998 e 2014 à luz da Teoria do Programa.

As evidências empíricas demonstram que a expansão da pós-graduação no Brasil foi impulsionada por escolhas deliberadas de política pública, destacando-se a ampliação de bolsas de estudo (CAPES/CNPq), o aumento do orçamento de fomento, a expansão das universidades federais via REUNI e a indução do Mestrado Profissional.

As projeções estatísticas indicam um cumprimento assimétrico da Meta 14: enquanto o objetivo relativo ao mestrado apresentava alta probabilidade de cumprimento antecipado em 2018, a meta para o doutorado exigiria a manutenção sustentada de investimentos e expansão para aproximar-se do patamar de 25 mil titulados em 2020.

Como contribuição para a gestão pública e a accountability educacional, ressalta-se a necessidade de: 1) aprimorar a eficiência alocativa dos recursos públicos, priorizando áreas estratégicas e mesorregiões desprovidas de programas consolidados; 2) acompanhar a expansão privada financiada por crédito público; e 3) combater a evasão discente. Os achados fornecem subsídios para que gestores e a comunidade acadêmica formulem instrumentos aperfeiçoados de monitoramento e avaliação continuada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

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

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

CANO, I. Introdução à avaliação de programas sociais. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

CASSIOLATO, M. M. M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro de apoio à elaboração de planos de avaliação. Nota Técnica IPEA, Brasília: IPEA, 2010.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

DIAS, R. Introdução à administração pública. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MALAFAIA, M. S. Seja mestre ou doutor, o importante é que se titulou: uma avaliação da meta 14 do Plano Nacional de Educação (1998-2014). 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. Evaluation: A systematic approach. 7th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

¹ Mestra Profissional em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1570-4967>