



**TAINÁ FLOR BENTO**

**A AVALIAÇÃO CAPES COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE QUALIDADE  
PARA A PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA: limites e desafios**

**Brasília - DF  
2019**



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD  
Programa de Mestrado e Doutorado em Direito**

**TAINÁ FLOR BENTO MOTA**

**A AVALIAÇÃO CAPES COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE QUALIDADE  
PARA A PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA: limites e desafios**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito – Área 1 (Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento), Linha de Pesquisa I (Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado) do Programa de pós-graduação *Stricto Sensu* do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Varella

**Brasília - DF  
2019**

**TAINÁ FLOR BENTO MOTA**

**A AVALIAÇÃO CAPES COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE QUALIDADE  
PARA A PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA: limites e desafios**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito – Área 1 (Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento), Linha de Pesquisa I (Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado) do Programa de pós-graduação *Stricto Sensu* do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Varella

Brasília, 21 de outubro de 2019

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella  
Orientador

---

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira  
Membro Interno

---

Profa. Dra. Maria Edelvacy Marinho  
Membro Externo

## AGRADECIMENTOS

Sempre, primeiro a Ele. Agradeço a Deus pela misericórdia, graça e bondade que me acompanharam nessa jornada. “Todas as coisas foram feitas por Ele e, sem Ele nada do que foi feito se fez” (Jo 1:3).

Em especial, agradeço, aos meus pais, Nelita e Lareine, minha fundação de concreto e rocha, que me acompanharam com amor e sabedoria desde os primeiros cadernos de caligrafia até a consolidação desta pesquisa, em todos os pontos altos e baixos que a jornada abrigou. Ao meu irmão Tiago, exemplo de mente curiosa e dedicada, que me mostrou o caminho para a ciência. A Francisco, meu amor, cuja força, carinho e infinita disposição para ajudar me sustentaram até aqui. E a todos os amigos e familiares que foram fontes de inspiração.

Agradeço, também, ao Prof. Marcelo Dias Varella, meu orientador, cujos sábios conselhos e incentivo me fizeram enxergar além e me permitiram transformar ideias abstratas em uma contribuição prática para a educação do meu país. Sinto-me honrada pela convivência!

Os meus sinceros agradecimentos também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo incentivo e apoio para que fosse possível me dedicar à pesquisa de um assunto tão relevante para a educação brasileira.

Aos amigos da DAV que abraçaram com maestria e sabedoria a proposta desta pesquisa. Espero retribuir aplicando e compartilhando o conhecimento construído em prol da qualidade para a nossa pós-graduação.

It is not the critic who counts; not the man who points out how the strong man stumbles, or where the doer of deeds could have done them better. The credit belongs to the man who is actually in the arena, whose face is marred by dust and sweat and blood; who strives valiantly; who errs, who comes short again and again, because there is no effort without error and shortcoming; but who does actually strive to do the deeds; who knows great enthusiasms, the great devotions; who spends himself in a worthy cause; who at the best knows in the end the triumph of high achievement, and who at the worst, if he fails, at least fails while daring greatly.

*Theodore Roosevelt*



## RESUMO

A avaliação da pós-graduação Brasileira realizada pela CAPES é uma ferramenta de indução cujo impacto atinge toda a comunidade científica e, conseqüentemente, toda a sociedade brasileira. A presente pesquisa teve por objetivo analisar criticamente a avaliação CAPES a partir de seu entendimento como ferramenta de política pública educacional. O estudo permitiu conhecer o mecanismo de funcionamento do processo avaliativo assim como discutir a sua relevância nos moldes atuais. Como fonte para os dados obtidos, foram usados relatórios extraídos da Plataforma Sucupira, que é banco de dados oficial da pós-graduação, artigos, documentos, além de entrevistas com atores de interesse em nível político e acadêmico (nacional e internacional). No primeiro capítulo são discutidos aspectos relacionados ao funcionamento da avaliação CAPES ao longo de seus principais marcos históricos, quais sejam, o momento de estruturação do Sistema de Pós-Graduação, o de preocupação com o aumento de eficácia e o de incentivo à produtividade. É também tratado o contexto no qual foi criada a CAPES e em seguida o seu modelo de avaliação, em especial a partir dos ideais de Anísio Teixeira, além de analisar o mecanismo de funcionamento do modelo a partir dos traços observados historicamente. O segundo capítulo discute o funcionamento do processo avaliativo com apresentação de seus principais atores e etapas. É apresentada a fundamentação que justifica a escolha do método de avaliação por pares e suas possíveis fragilidades. Também é investigado o comportamento da ferramenta avaliativa, sua relevância e adequabilidade em contraposição ao que pode ser observado dentre os países de tradição acadêmica. O terceiro capítulo, em complementação ao segundo, ilustra o funcionamento da avaliação CAPES estudando sua aplicação diante de programas específicos dentro da área do Direito, da Química e da Sociologia e identifica algumas das conseqüências possíveis à utilização da avaliação. Por fim, o quarto capítulo traz as expectativas do novo modelo de avaliação em construção pela agência em diálogo com a comunidade acadêmica e órgãos do governo. Em especial, são apresentadas as novas abordagens em relação à concepção de produtividade, da autoavaliação e do impacto e relevância econômica.

Palavras-chave: avaliação da pós-graduação *stricto sensu*; Políticas Públicas; Direito Administrativo; Regulação de Serviços Públicos; Educação Superior

## ABSTRACT

The Brazilian Graduate Programs Assessment conducted by CAPES is an induction tool whose impact reaches the entire scientific community and, therefore, the entire Brazilian society. This research aimed to critically analyze the CAPES Evaluation from its understanding as a tool of educational public policy. The investigation led to the understanding of the process' mechanism as well as to the discussion of its relevance in the current patterns. As a source for the obtained data, records extracted from the Sucupira Platform, which is the official graduate courses database, articles, documents, as well as interviews with actors of interest at the political and academic level (national and international) were used. In the first chapter, the aspects related to the functioning of the CAPES Evaluation are discussed along its main historical milestones, which are the Graduate System structuring, the efficiency increase and the publication encouragement. It will also deal with the context in which CAPES was created and its evaluation model, especially from Anísio Teixeira's ideals, besides analyzing the mechanism of operation of the model from the historically observed traits. The second chapter discusses the functioning of the evaluated process with the presentation of its main actors and stages. It is presented the foundation of the choice for peer evaluation method and its possible weaknesses. It is also investigated the behavior of the tool, its relevance and adequacy in contrast of what can be observed among the countries with academic tradition. The third chapter, in addition to the second, illustrates the mechanisms of the CAPES Assessment, studying its application on programs in the area of Law, Chemistry and Sociology and identifies some of the possible changes that can be used in the assessment. Finally, the fourth chapter presents the expectations of the new Assessment model under construction by the agency in dialogue with the academic community and government agencies. In particular, new approaches to the creation of self-assessment and impact criteria and economic relevance are considered.

Keywords: Graduate Evaluation *stricto sensu*; Public policy; Administrative law; Public Services Regulation; College education





## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 – Aspectos comparativos do Sistema de Pós-Graduação de 1975 a 1985.....                | 37  |
| Quadro 2 – Evolução da Política Pública de avaliação CAPES.....                                 | 47  |
| Quadro 3 – Principais pontos de discussão presentes nos PNPGs.....                              | 49  |
| Quadro 4 – Perfil esperado dos programas de pós-graduação de acordo com suas notas .....        | 59  |
| Quadro 5 – Agências Internacionais de Controle de Qualidade da Pós-Graduação.....               | 67  |
| Quadro 6 – avaliação do PPG em Direito – FMU.....   | 111 |
| Quadro 7 – Evolução de Nota do Programa em Direito – UFRGS.....                                 | 114 |
| Quadro 8 – Evolução de Nota do Programa em Direito - PUC/SP.....                                | 115 |
| Quadro 9 – Evolução de Nota do Programa em Direito-FMU .....                                    | 115 |
| Quadro 10 – Quesitos presentes na ficha de avaliação de 2017 e do modelo novo em discussão..... | 122 |
| Quadro 11 – Quesito 4 pertencente à ficha de avaliação 2017.....                                | 123 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |  |
|----------------|--|
| ANDIFES        | Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior    |
| ANECA          | Agência Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación                        |
| ANPG           | Associação Nacional de Pós-Graduandos  |
| BIRD           | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento                            |
| CAPES          | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior                        |
| CF             | Constituição Federal   |
| CFE            | Conselho Federal de Educação   |
| CNAAC          | Council of National Academic Awards  |
| CNE            | Comité National d'Evaluation   |
| CNE            | Conselho Nacional de Educação  |
| CNPq           | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico                      |
| CPDOC          | Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil              |
| CTC-ES         | Conselho Técnico Científico do Ensino Superior                                     |
| DAV            | Diretoria de avaliação   |
| EAIR           | European Higher Education Society  |
| ENADE          | Exame Nacional de Desempenho de Estudantes   |
| ENQA           | European Network for Quality Assurance in Higher Education                         |
| EUA            | Estados Unidos da América  |
| FGV            | Fundação Getúlio Vargas  |
| FMI            | Fundo Monetário Internacional  |
| FMU            | Faculdades Metropolitanas Unidas   |
| FOPROP         | Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação                         |
| Hcéres         | Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur        |
| HEA            | Higher Education Act   |
| HEFCE          | Higher Education Funding Council for England                                       |
| IES            | Instituições de Ensino Superior  |
| INEP           | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira             |
| LDB            | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                                     |
| NASPAA         | Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration                   |
| NCACHE-<br>HLC | North Central Association of Colleges and Schools - The Higher Learning Commission |
| NSF            | National Science Foundation  |
| NVAO           | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie   |

|          |   |
|----------|---|
| OCDE     | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                               |
| PNE      | Plano Nacional da Educação                                  |
| PNPG     | Planos Nacionais da Pós-Graduação                           |
| PUC-SP   | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo               |
| QAA      | Quality Assurance Agency for Higher Education               |
| RBPG     | Revista Brasileira de Pós-Graduação                         |
| SBPC     | Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência            |
| SINAES   | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior          |
| SNPG     | Sistema Nacional de Pós-Graduação                           |
| UEM      | Universidade Estadual de Maringá                            |
| UFPE     | Universidade Federal de Pernambuco                          |
| UFRGS    | Universidade Federal do Rio Grande do Sul                   |
| UNICAMP  | Universidade Estadual de Campinas                           |
| UNISINOS | Universidade do Vale do Rio dos Sinos                       |
| USAID    | United States Agency for International Development          |



## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>17</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 1 . O PROCESSO AVALIATIVO DA CAPES COMO POLÍTICA PÚBLICA INDUTIVA PARA A PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA.....</b>       | <b>24</b> |
| 1.1 O processo de desenvolvimento da avaliação CAPES como instrumento de Política Pública.....                               | 25        |
| 1.1.1 Primeiro marco da avaliação: estruturação .....  | 26        |
| 1.1.2 Segundo marco da avaliação: aumento de eficácia .....  | 34        |
| 1.1.3 Terceiro marco da avaliação: produtividade.....  | 41        |
| 1.2 Embasamento para o uso da ferramenta avaliativa pelo Estado.....   | 52        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2. ADEQUABILIDADE DA COMPOSIÇÃO ATUAL DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO CAPES FRENTE AO CENÁRIO INTERNACIONAL.....</b> | <b>55</b> |
| 2.1 A estrutura do atual modelo de avaliação.....  | 56        |
| 2.2 O papel dos atores envolvidos no processo de avaliação: a avaliação por pares.....                                       | 61        |
| 2.3 A experiência Internacional no uso da avaliação como controle de qualidade .....   | 65        |
| 2.4 A adequação da avaliação CAPES em contraposição ao modelo internacional de Acreditação .....                             | 72        |
| 2.4.1 O modelo brasileiro de avaliação: instrumento de política pública  | 73        |
| 2.4.2 O modelo da Acreditação norte-americano a partir da NASPAA75   |           |
| 2.4.3 O comportamento da Acreditação e da avaliação diante de temas basilares .....  | 81        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 3. O IMPACTO DA AVALIAÇÃO SOBRE PROGRAMAS</b>  | <b>91</b> |
| 3.1 Delimitação da pesquisa com definição de instrumentos metodológicos utilizados .....                                     | 91        |
| 3.2 Caso de Sucesso .....  | 94        |
| 3.3 Caso De Revés .....  | 102       |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4 Programas 3x3 .....   | 109 |
| 3.5 Perfil de atuação da avaliação: discussão dos resultados observados |     |
| 113   |     |

#### **CAPÍTULO 4. DISCUSSÃO DOS NOVOS MODELOS DE AVALIAÇÃO**

|   |            |
|---|------------|
| 4.1 Percepção da necessidade de mudança por parte de organismos<br>externos à CAPES. .... | 118        |
| 4.2 Produção Intelectual .....  | 122        |
| 4.3 Autoavaliação .....   | 124        |
| 4.4 Impacto e relevância econômica .....  | 128        |
| 4.5 Temas em etapas iniciais de debate .....  | 130        |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....  | <b>134</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>138</b> |



## INTRODUÇÃO

O estabelecimento da pesquisa científica básica e tecnológica tem sido o principal produto da pós-graduação brasileira *stricto sensu*. Por isso, corresponde a uma das principais preocupações do Estado, representada por sua obrigação prevista na Constituição Federal (art. 218, § 1º).

**Art. 218.** O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

**§ 1º** A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.<sup>1</sup>

Tal texto da CF representa para o Brasil dois aspectos de suma importância. O primeiro diz respeito à garantia do direito de existência da ciência em si, impulsionada por ações diretas do Estado, de forma específica e intencional. Ainda que ocorra no seio de Instituições de Ensino detentoras de autonomia, a pesquisa científica deve ser considerada como objeto de aspiração estatal, e, portanto, é dever utilizar-se de recursos de gestão e recursos institucionais para operar em prol do desenvolvimento da ciência.

Além desse aspecto, pode-se depreender do texto constitucional o reconhecimento do papel da pesquisa científica para o avanço de temas de relevância para o Brasil. Ela é uma ferramenta cuja aplicação vai além da saúde de um setor. Sua atividade repercute no desenvolvimento de inúmeras áreas estratégicas, como na agricultura e indústria, criação de medicamentos, incorporação de técnicas artísticas e de engenharia além de compreensão sociológica de fenômenos nacionais e garantia de qualidade de ensino básico. A lista é incalculável.

A pesquisa científica realizada pela pós-graduação no Brasil é, portanto, uma condição básica para o desenvolvimento nacional, traduzida pelo constituinte como “bem comum”. Sua capacidade de impacto social justifica sua importância e a necessidade de compreensão dos mecanismos que a sustentam ou modificam.

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

É possível identificar o papel de destaque da pesquisa científica não apenas na Carta Magna, mas também nos acordos internacionais de que o Brasil é signatário. São exemplos: o Protocolo de Integração Educacional entre os Estados Partes do Mercosul, que entende a facilitação e incentivo à pós-graduação como fator essencial para o continente, e a Declaração de Incheon, especialmente ao reconhecer o direito à educação e sua inter-relação com outros direitos humanos.

A pós-graduação *stricto sensu* brasileira hoje responde por uma das mais importantes ferramentas de formação de recursos humanos especializados e é indiscutivelmente instrumento estratégico para atendimento às necessidades específicas brasileiras, seja a partir do estudo e utilização estratégica e sustentável da enorme biodiversidade nacional, seja a partir da construção de alternativas para solução de problemas sociais, seja para desenvolvimento de metodologias e materiais que capacitem tecnologicamente a indústria brasileira a alcançar competitividade.

No Brasil, a pós-graduação possui papel histórico de ferramenta para atender os interesses nacionais. Seu início remete ao Parecer Sucupira, como é conhecido o Parecer 977/1965, redigido por Newton Sucupira, educador brasileiro. O parecer foi responsável por definir o perfil e as principais diretrizes a serem seguidas pelas instituições de ensino neste que seria o início legal da pós-graduação no Brasil, daí procede seu título de marco do nascimento da pós-graduação.

Seu texto aponta para a necessidade de formação de corpo docente para a sustentação da educação superior, que dependia ainda da visita de acadêmicos europeus e americanos para a sua continuidade, pesquisadores de alto nível além de profissionais capacitados para protagonizar as áreas estratégicas nacionais.

A percepção da necessidade de formação evidenciada no Parecer Sucupira é fruto de um contexto em que o Brasil passou a tentar incorporar os avanços internacionais observados na educação superior, especialmente no Estados Unidos, e adaptá-los à realidade nacional, entendendo a educação como ferramenta de desenvolvimento.

Neste cenário, em 1951, foi criada, a partir do Decreto 29.741, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que mais tarde viria a ser renomeada para Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, como hoje é conhecida a CAPES.

A agência atua de forma a expandir e consolidar a pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados da Federação<sup>2</sup> além de promover ações que objetivam avanços no Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), com o objetivo de criar e implementar políticas públicas educacionais de forma a atender as demandas nacionais específicas, como a indução de criação de programas em regiões ainda não consolidadas, e gerais, como o incentivo ao compartilhamento de resultados de pesquisa por meio de publicação e de eventos.

Dentre as ações realizadas pela agência, a avaliação dos programas brasileiros concretizada periodicamente pela Diretoria de Avaliação (DAV) merece destaque. A atividade é uma de suas ferramentas mais robustas no controle e indução de crescimento de qualidade para o Sistema e seus resultados estão atrelados ao desenho de outras políticas públicas com o mesmo objetivo, de que é exemplo a distribuição de recursos públicos em forma de fomentos, bolsas e auxílios.

A ação do Estado, representada pela avaliação CAPES, tem se configurado no sentido de moldar os avanços da pós-graduação em seus múltiplos aspectos, criando assim uma genuína política pública ao definir os programas, premiar aqueles que se destacam de forma positiva e penalizar os que não se encaixarem nos níveis de qualidade propostos. Ainda que não retire a autonomia das instituições de ensino superior (IES), o direcionamento proposto pelos critérios de avaliação tem o impacto de uma norma cujo não cumprimento resulta no impedimento do exercício legal do curso.

No aspecto fático, no entanto, são muitos os desafios decorrentes do estabelecimento de critérios a serem alcançados a partir de realidades diversas existentes no contexto brasileiro, assim como peculiaridades e especificidades existentes para cada uma das 49 áreas de avaliação e ainda dentro de cada uma delas.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Capes: história e missão. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>. Acesso em janeiro de 2018

O modo com o qual o modelo de avaliação atualmente é implementado pela CAPES tem apresentado externalidades, cujos resultados têm sido alvo de críticas perante a comunidade científica.

Entender o mecanismo de ação da política pública promovida pela avaliação CAPES significa entender, portanto, a própria evolução da pós-graduação brasileira. Desde seus aspectos macro, como a forma com que o Estado se debruçou em construir o SNPG, até o aspecto micro, como a interação de cada programa com a avaliação e a utilização seus resultados para objetivos próprios.

Ao se aprofundar a reflexão e discussão sobre a avaliação CAPES, objetiva-se trazer à luz a estrutura por trás da definição do SNPG e entender como o Estado realiza a condução do crescimento da educação pós-graduada e da pesquisa científica em direção ao que entende ser o modelo mais benéfico para o alcance dos objetivos nacionais.

Diante do alto poder de impacto da avaliação CAPES perante a pós-graduação brasileira, torna-se imprescindível questionar seu formato e a positividade dos seus resultados. Assim, o objetivo geral da presente pesquisa é compreender o modelo atual da avaliação CAPES em seu papel de política pública, sob a perspectiva da análise de sua metodologia e arquitetura perante os interesses nacionais.

A presente proposta se mostra relevante, principalmente para o incentivo a debates que possam impactar a construção do novo modelo de avaliação previsto para ser aplicado em 2021 e cujos primeiros passos já foram estabelecidos.

Portanto, a matéria que se pretende pesquisar se adequa à área de concentração “Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado” dentro da linha de pesquisa “Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento”, por traçar questionamentos relevantes referentes aos arranjos institucionais do Estado para a promoção do desenvolvimento da educação pós-graduada além de analisar a estrutura da política pública traduzida pela avaliação CAPES.

O tema deste trabalho demonstra a complexidade do papel da avaliação do Estado, representado pela CAPES, como agente de política pública para a manutenção da qualidade do SNPG. A pesquisa aqui desenvolvida busca investigar

seus efeitos práticos sobre o desenvolvimento da pesquisa científica, considerando objetivos nacionais. Diante disso, é preciso realizar o seguinte questionamento:

A metodologia da avaliação CAPES, entendida como política pública, é adequada aos objetivos nacionais para a pós-graduação brasileira?

Para responder a esse questionamento, no capítulo 1 serão discutidos os mecanismos que justificam a classificação da avaliação CAPES como uma política pública de alto impacto na conformação da pós-graduação brasileira. Serão apresentadas evidências históricas da influência da avaliação que perpassam três marcos vivenciados pela pós-graduação desde seu surgimento oficial, com o objetivo de reconhecer o padrão de comportamento do Sistema diante da definição de critérios avaliativos. Além disso, será discutido o embasamento para o exercício do papel do Estado como avaliador.

Será trabalhada hipótese de que a avaliação teve papel relevante no histórico da educação no país. Para isso, serão comparados dados encontrados em diversos documentos, especialmente nos relatos referentes aos contextos de cada época presentes nos Planos Nacionais da Pós-Graduação (PNPG).

Em seguida, no capítulo 2, a partir do entendimento do papel avaliador da CAPES, será apresentado e discutido o próprio modelo em utilização. Primeiramente a partir de sua estrutura, incluindo a pertinência da avaliação realizada por pares, fundamento de todo o processo avaliativo. Posteriormente, a partir de sua percepção diante de temas basilares.

Para esse segundo momento, serão trazidas análises relativas ao contexto internacional no qual o Brasil se insere e, especialmente, relativas ao modelo de acreditação americano, um dos mais relevantes ao redor do mundo. Ele será utilizado como contraponto para o modelo brasileiro e como forma de diálogo para a identificação de fragilidades e de possíveis estratégias de aperfeiçoamento.

Em seguida, no capítulo 3, serão apresentados casos que ilustram no plano micro a forma de atuação do mecanismo de indução no histórico de programas da área do Direito, a partir dos quais são identificados três possíveis efeitos da avaliação sobre um curso em andamento. Com o intuito de garantir a abrangência da aplicação

dos efeitos, serão trazidas também comparações específicas da forma de atuação da área do Direito com outras áreas presentes em diferentes Colégios.

Ao final, no capítulo 4, serão tratados os sinais do novo modelo que tem despontado em publicações realizadas pela agência, assim como em estudos, levantamentos e debates internos. Para este fim, serão apontados os fatores que motivaram a identificação da necessidade de aperfeiçoamento do modelo atual bem como a mobilização de atores nacionais e estrangeiros no processo.

Além disso, serão discutidas inovações cuja concretude permite gerar o planejamento para mudanças por parte da comunidade acadêmica. Alguns tópicos trazidos de forma recente ao cenário da avaliação e outros já grandemente conclamados.

Isso não significa, no entanto, que não existirá choque sobre o Sistema, uma vez aplicados. Por isso, será realizada também uma análise crítica sobre a forma com que o sistema poderá ser impactado por ele, de acordo com os padrões observados historicamente.

Para alcançar os fins aqui propostos, foram analisados vários documentos oficiais dentre os quais possuem mais relevância o Parecer Sucupira, O PNPG V (2011-2020), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/1996, Regulamento da Avaliação Quadrienal disposto pela Portaria CAPES 59/2017 entre outros.

Também foram realizadas várias entrevistas com diferentes tipos de agentes em uma tentativa de absorver o olhar sobre a avaliação de atores políticos, acadêmicos e estrangeiros no processo. Apesar de contar com estrutura de perguntas específicas, buscou-se direcionar a entrevista para os temas que o entrevistado demonstrava mais interesse em compartilhar, de forma que o aspecto pessoal fosse mantido para além do relato dos trabalhos dentro do processo burocrático.

Bibliograficamente, buscou-se mesclar nomes consolidados dentro de suas áreas de atuação, com trabalhos de mestrado e doutorados nacionais como forma de reconhecimento da importância do conhecimento produzido pelos discentes da pós-graduação.

A proposta do trabalho é a de que a análise trazida acerca do impacto da avaliação CAPES e do controle da qualidade do SNPG realizado pelo Estado culmine na proposição de um modelo alternativo, que esteja adequado aos objetivos nacionais estabelecidos oficialmente e que seja eficaz e coerente em relação ao impacto que promove.

## **CAPÍTULO 1**

### **O PROCESSO AVALIATIVO DA CAPES COMO POLÍTICA PÚBLICA INDUTIVA PARA A PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA**

A avaliação promovida pela CAPES tem sido um dos maiores instrumentos de política pública utilizados pelo governo brasileiro em sua história recente. Sua principal atuação gira entorno da promoção da qualidade de ensino, assim como da garantia de alinhamento dos cursos de mestrado e doutorado aos objetivos nacionais.

Cada momento histórico vivenciado pelo Brasil trouxe consigo a reflexão sobre o que deveria ser esperado da pós-graduação. A CAPES, ao desenvolver instrumento ao qual se submeteriam todos os programas de mestrado e doutorado existentes no país, criou uma ferramenta capaz de inserir as necessidades econômicas e sociais, especialmente de profissionais capacitados para inovação, no formato da pós-graduação. Entre erros e acertos, a Agência consolidou o seu papel e gerou a fundação sobre a qual foi observada a transformação do cenário acadêmico.

Neste capítulo será realizada a análise de três marcos distintos nos quais é possível identificar de forma mais explícita a avaliação da CAPES em seu papel indutivo. O objetivo é compreender mais profundamente de que maneira a interação da CAPES com a pós-graduação, por meio do instrumento da avaliação, interferiu no crescimento e desenvolvimento do SNPG.

O primeiro marco se deu com a criação do SNPG no Brasil, quando a CAPES buscou trazer aspectos estruturantes aos seus quesitos avaliativos, em uma tentativa de incentivar os programas a alcançarem o padrão mínimo internacional. O segundo, a partir da necessidade de aceleração no crescimento do número de mestres e doutores por meio da otimização do uso de recursos e do tempo de formação. Finalmente, o terceiro, a partir do imperativo de multiplicação dos resultados obtidos através do incentivo à publicação.

Além da apreciação do desenvolvimento histórico da avaliação, será realizada de forma concomitante a análise da literatura existente que trata de política pública assim como da própria atuação da CAPES neste contexto.



Neste primeiro momento, a pós-graduação será analisada em sua totalidade, e não a partir do olhar de uma das áreas de avaliação. É importante, antes de determinar o comportamento específico da avaliação sobre uma das áreas, que seja detalhado o seu comportamento como ferramenta, qual seja, seu histórico de desenvolvimento, seus mecanismos e sua formulação. Dessa forma, qualquer recorte mais específico não seria um desenho representativo do que a ferramenta concebe. Em um momento futuro, quando será olhado de perto o efeito da avaliação CAPES sobre os programas, o recorte por áreas se mostrará pertinente.

Além do exame do processo indutivo da avaliação CAPES, será tratado o embasamento para o uso da avaliação sob o ponto de vista da Administração Pública e da ascensão do Estado Avaliador. Ao se realizar a discussão, espera-se evidenciar os aspectos que propiciaram a ascensão do mecanismo de avaliação bem como compreender o papel que exerce dentro da Administração Pública.

O objetivo é que, ao se observar o impacto da política avaliativa do SNPG, fique evidente o seu cerne indutivo assim como o mecanismo que o leva a ter tal comportamento. Apenas se compreendida a consequência do uso da ferramenta será possível discutir seus aspectos primordiais, sejam suas vertentes positivas ou suas fragilidades.

Para isso, indução será entendida como a promoção de comportamentos alinhados aos objetivos do indutor (CAPES) por meio do uso de recompensas e reconhecimento em oposição à obrigação de cumprimento originária de edição de legislação.

### **1.1 O processo de desenvolvimento da avaliação CAPES como instrumento de Política Pública.**

Segundo Werle, é possível afirmar que “o Estado é percebido através de sua ação”<sup>3</sup>. Sua lógica de intervenção na sociedade é segmentada em mecanismos e procedimentos que atuam sobre seu objeto e assim o modificam. Nesse contexto, a

---

<sup>3</sup> WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

avaliação de políticas públicas surge com o objetivo de criar elementos informativos que proporcionem o alcance de melhores resultados, seja considerando a qualidade do ensino ou da aprendizagem, seja considerando aspectos estruturais relacionados ao objeto avaliado.

A avaliação para controle e aperfeiçoamento de políticas públicas deve ser compreendida como uma construção resultante da evolução de metodologias combinada com a influência histórica e social de cada geração. A análise da política da CAPES, como fundação que participa diretamente do processo de criação e de aperfeiçoamento da pós-graduação brasileira, revela o seu próprio papel ativo como política pública. Historicamente, é possível enxergar a atuação da agência de forma bastante rica. Os resultados trazidos e o crescimento de seu papel se confundem e se misturam à própria história da educação no Brasil. Da criação da pesquisa nacional participaram, e ainda participam, os mais idealistas pensadores e o que pode ser observado é fruto de suas reflexões e contribuições para a agência.

### 1.1.1 Primeiro marco da avaliação: estruturação

Em julho de 1951 é criada a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) através do Decreto 29.741, ainda denominada Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Seu nascimento parte de uma construção política que aponta para 1930, quando Getúlio Vargas estabeleceu a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e empregou esforços no sentido de desenvolver a educação superior, entendida como uma questão nacional e parte importante do movimento de organização econômica do Estado Novo<sup>4</sup>.

Cidral auxilia no entendimento do cenário no qual se deram os primeiros passos da política educacional estruturada na história brasileira republicana. A pesquisadora descreve que:

Nos anos 1930 ocorreu uma consolidação da sociedade urbano-industrial no nosso país, surgindo novos empregos tanto no setor público quanto no privado. Com o aumento da demanda no ensino superior, houve crescimento do número de matrículas, bem como a expansão do ensino médio e da lei da

---

<sup>4</sup> HAMADA, Guilherme. **O sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil**. Dissertação (Dissertação em Direito) – PUC/PR. Curitiba. 2017

equivalência, de 1953, que igualou os cursos médios técnicos aos acadêmicos.<sup>5</sup>

Fruto dos trabalhos do novo ministério e da Reforma Francisco Campos (Decreto nº 19.851/31), passou a estar presente no Brasil o esboço daquilo que se tornaria o sistema de pós-graduação brasileiro. O Estado teve seu primeiro curso de doutorado criado em 1931, através do Decreto nº 19.852/1931 e inaugurou o sistema de pós-graduação 14 anos após o nascimento da CAPES, com a produção do Parecer Sucupira, como é conhecido o Parecer nº 977/1965 de relatoria de Newton Sucupira, o responsável pela definição da estrutura básica do que seria exigido dos cursos de mestrado e doutorado brasileiros.

Pouco antes, através da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), em 1961, é possível perceber a ascensão da atenção do Estado sobre a educação ao estipular uma nova forma de se perceber o ensino superior, com alteração de currículos e, especificamente, com a percepção da pós-graduação como uma categoria diversa dos outros graus educacionais.

A principal característica da primeira fase de avaliação dos cursos de pós-graduação promovida pela CAPES tem estreita relação com as intenções do Parecer Sucupira e da categorização trazida pela LDB. Apesar de apresentar preocupações comuns internacionalmente já presentes, como a produtividade e a qualidade do ensino, o principal ganho gerado foi o estabelecimento de critérios mínimos para a pós-graduação, ou seja, a estruturação das bases do sistema a partir da exigência de critérios elencados em troca de graus de financiamento. O texto do parecer revela a necessidade do estabelecimento de critérios básicos, como:

O Sr. Ministro da Educação e Cultura, considerando a necessidade de implantar e desenvolver o regime de cursos-pós-graduação em nosso ensino superior e **tendo em vista a imprecisão**, que reina entre nós, sobre a natureza desses cursos, solicita ao Conselho pronunciamento sobre a matéria que defina e, se for o caso, regulamente os cursos de pós graduação a que se refere a letra b do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases<sup>6</sup> (grifo nosso)

---

<sup>5</sup> CIDRAL, Natalie Aurélia. Os Critérios de Avaliação da CAPES e os Mestrados Acadêmicos de administração em Santa Catarina: Um breve estudo exploratório com alunos de duas IES de Santa Catarina. Dissertação (Dissertação em Administração) – FURB. Blumenau. 2014

<sup>6</sup> ALMEIDA JÚNIOR, A. et al. Parecer CFE nº 977/65, aprovado em 3 dez. 1965. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, p. 162-173, 2005.

O reconhecimento da falta de conceituação do ensino pós-graduado se evidencia ao longo do texto do Parecer. Ele demonstra a existência de debates e divergências acerca do caminho que o Brasil seguia até então. Newton Sucupira descreve que realizou análise de estatutos e regimentos de instituições de ensino e se deparou com um cenário de múltiplas definições do que chama de “natureza e fins da pós-graduação”, e, dessa forma, por vezes era confundida com cursos de especialização, cuja complexidade e objetivos diferem sobremaneira da pós-graduação *stricto-sensu*.

O Parecer ainda demonstra a preocupação de que a dita falta de estruturação e conceituação poderia se tornar determinante para a baixa de qualidade do ensino brasileiro. Era necessário empenhar esforços no sentido de se desenhar a pós-graduação desejada, retirar parte do controle do desenho dos programas das IES e trazer para um grupo específico, cujo entendimento estivesse alinhado à construção de um sistema que atuasse em sincronia com as necessidades nacionais.

O simples fato de que um estabelecimento tenha seus cursos de graduação reconhecidos, não significa que se encontra realmente habilitado para instituir a pós-graduação. Por isso mesmo, se quisermos evitar que a pós-graduação brasileira – essencial à renovação de nossa universidade seja aviltada em seu nascedouro, devemos estabelecer não somente princípios doutrinários mas critérios operacionais e normas que dirijam e controlem sua implantação e desenvolvimento. Daí a necessidade de que os cursos de pós-graduação sejam reconhecidos pelo Conselho<sup>7</sup>

Entre as exigências estabelecidas nesse primeiro momento, tem-se:

1. Que a pós-graduação *stricto sensu* seja oferecida por universidades e, apenas em casos excepcionais, em estabelecimentos isolados mediante autorização;
2. Que o escalonamento da pós-graduação seja realizado em dois níveis: mestrado e doutorado, sendo o mínimo de um ano de curso para o mestrado e dois para o doutorado;

---

<sup>7</sup> Id. Ibid.

3. Que, do candidato ao mestrado, seja exigida dissertação e, para o grau de Doutor, a defesa de tese e

4. Que, para matrícula nos cursos de pós-graduação, além do diploma do curso de graduação exigido por lei, as instituições possam estabelecer requisitos que assegurem rigorosa seleção intelectual dos candidatos, se voltando assim aos mais aptos.

A visão proporcionada pelo Parecer Sucupira é de importância reconhecida até a atualidade. Seus conceitos e embasamentos ainda formam o ponto de referência sobre o qual se edifica a pós-graduação.

Nas palavras de Jamil Cury: “Pode-se afirmar que, do ponto de vista doutrinário, em matéria oficial, esse parecer continua sendo a grande, senão a única, referência sistemática da pós graduação em nosso país.”<sup>8</sup> Ele é reconhecido amplamente como a base doutrinária e normativa da pós-graduação, um texto clássico sob o qual se consolidou o movimento de formação da pós-graduação brasileira.

A edição do Parecer Sucupira encontra abrigo ideológico no trabalho realizado por Anísio Teixeira, um dos principais nomes da Educação brasileira e o primeiro Secretário Geral da CAPES, cargo hoje equivalente ao de Presidente da agência. Ao ingressar na Administração Pública, em detrimento da escolha por uma carreira religiosa que lhe era esperada, Anísio dedicou-se a trabalhar pela organização da Educação brasileira, forjando um novo pensamento que se afastava da prática do autodidatismo comum à época. Seu pensamento, em grande parte influenciado por Dewey, filósofo e pedagogo norte-americano, apesar de não explicitamente ideológico, foi capaz de gerar atritos nas instituições do qual participou. Atritos estes que foram capazes de moldar a forma brasileira de compreender a Educação e produziram a herança observada atualmente, especialmente no ensino público.

O resgate dos embates envolvidos na criação da CAPES desvelam a dinâmica institucional que, diferentemente do entendimento proposto pelo senso comum, não “navegou” num mar de consensos e concordâncias, mas

---

<sup>8</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, p. 7-20, 2005.

num processo de intensas discussões e de busca de hegemonia, que acabou por se refletir na organização e na prática da própria instituição.<sup>9</sup>

Anísio era defensor do desenvolvimento de melhores condições para a pesquisa e o ensino, com o investimento em construção de um corpo docente correspondente tendo em foco a necessidade de pesquisadores para que se formassem pesquisadores, ainda que em um momento inicial fosse necessário atrair professores estrangeiros que suprissem essa necessidade de forma emergencial e temporária.

Além de um gestor da Educação, era um filósofo. Seu pensamento girava em torno da concepção de que o incremento intelectual, industrial e social exigia “uma educação em mudança permanente, em permanente reconstrução.”<sup>10</sup> Essa percepção trazia a responsabilidade de, portanto, substituir a instrução pela educação de fato, estimular a curiosidade, o senso crítico e a inovação do pensamento, ainda que em detrimento da repetição do pensamento passado, ideais certamente absorvidos pela sua gestão inaugural da CAPES. O ensino deveria ser livre, como única solução possível para a mitigação das desigualdades sociais.

Para além dos requisitos estabelecidos pelo Parecer Sucupira e da construção idealística de Anísio Teixeira em torno da criação da CAPES, também passou a vigorar a partir de 1974, com a gestão de Darcy Closs, critérios nacionais de aplicação para todas as áreas (com devidas adaptações) com indicadores mínimos para qualificação do corpo docente, número de créditos, entre outros.

A partir dessa definição do sistema, em 1976 era realizada a primeira avaliação dos cursos de pós-graduação, qualificados de A, programas de destaque, a E, programas de qualidade inferior.

É possível perceber da análise dos critérios utilizados na primeira fase de avaliação da CAPES que seu principal foco não se voltava às minúcias dos produtos dos cursos ou à relação de impacto na sociedade. Antes, a principal preocupação do

---

<sup>9</sup> GOUVÊA, Fernando; MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da pós-graduação no Brasil: um percurso com os boletins da CAPES. **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 111-132, 2006.

<sup>10</sup> TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola**. Companhia Editora Nacional, 1971.

avaliador nesse momento era organizar a estrutura da pós-graduação brasileira, de forma que se formasse um consenso sobre sua definição e natureza, premiando assim os mais estruturados com recursos de bolsas e auxílios.

Além disso, a primeira fase de avaliação teve como desafio romper as resistências das instituições em conceder os dados para serem avaliados. Partindo da ótica neoliberal, a solução adotada envolveu o corte de novas bolsas aos cursos que se recusassem a oferecer os dados solicitados.

O que parece ser uma medida extrema, na verdade, encontra sua justificativa na necessidade brasileira de fazer frente ao desenvolvimento tecnológico internacional, em grande medida impulsionado pela 2ª Guerra Mundial e sua necessidade de pesquisas e construção de alternativas bélicas voltadas para transporte, comunicação e produção e que se tornou herança para a sociedade ao seu término. Para o governo brasileiro, ficava a cada dia mais claro que o desenvolvimento passava pelo caminho da educação, tanto científica quanto tecnológica, e que seria necessário aumentar o foco no ensino superior para que fosse gerado o conhecimento necessário e o capital humano capacitado para atender a indústria e retroalimentar a própria educação, de forma que sustentasse seu crescimento.

O primeiro Plano Nacional da Pós-Graduação (PNPG), criado em 1975 pelo Conselho Nacional da Pós-Graduação e que traz planejamento das atividades para os cinco anos posteriores, revela a interessante formatação da distribuição de recursos federais de fomento e de bolsas anteriores ao sistema avaliativo. Segundo o documento, a distribuição de bolsas deveria atender as áreas estrategicamente mais basilares de forma a promover a composição de corpo docente para o maior número de áreas possíveis.

Ao pretender interferir na evolução futura do sistema, o Conselho Nacional de Pós-Graduação considera que o processo observado até agora tem sido parcialmente espontâneo, e, nos casos em que foi induzido, o critério predominante foi o de expansão física pressionada por motivos conjunturais. Deve-se caracterizar daqui para a frente uma nova fase, um novo processo de crescimento mais sólido e mais equilibrado.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BRASIL, Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação I (PNPG)**. 1975 1979 pg 144

Assim, se mostrava prioritário o incentivo ao crescimento das áreas básicas, comuns a grandes ramos do conhecimento. O objetivo por trás dessa medida era fazer com que a pós-graduação experimentasse crescimento suficiente para se tornar consolidada como geradora de recursos humanos para a sociedade. Também os recursos para a expansão de IES consideravam a necessidade do efeito cascata, no qual investimentos realizados em instituições de grande porte seriam comparativamente mais vantajosos que em instituições menores, pois teriam mais potencial de trabalho.<sup>12</sup>

No entanto, o documento também leva em consideração a necessidade de atendimento geoeeducacional, qual seja, criar possibilidades de geração e fixação de recursos humanos em áreas estratégicas para a economia brasileira, uma tarefa ainda hoje importante. Além disso, para as regiões críticas do ponto de vista estratégico, faz o incentivo ao envio de brasileiros para a obtenção do título de doutor em países com tradição da área demandada. Para esta última tarefa, havia a previsão do uso de 70 milhões de dólares, a preço de 1975, um alto investimento.

Em entrevista realizada em 1977, o então secretário executivo da CAPES, Almir Castro revela os ideais presentes em seu momento de criação. Para ele o grande nome por trás da concepção ideológica da CAPES foi o seu primeiro presidente, Anísio Teixeira.

Em suas palavras:

Anísio era dos poucos homens do Brasil dotados de imaginação. Ele foi um catalisador, um incentivador e fez renascer um estímulo para a universidade, fazendo com que ela iniciasse trabalhos, rumos e caminhos que não tinham sido trilhados. A inventividade de Anísio se fez sentir desde a origem da Capes, pois ele a concebeu como um órgão ligado ao Ministério da Educação, mas também à Presidência da República. Assim, tínhamos um status bem flexível: o Ministério não se metia conosco, e o fato de trazer escrito nos formulários "órgão da Presidência da República" nos dava algum prestígio, embora as verbas não fossem muito extensas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação I (PNPG) 1975-1979**. Brasília: CAPES.

<sup>13</sup> FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. **CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV**. Brasília: FGV/CPDOC/CAPES, 2002.



De acordo com os seus relatos, a preocupação de Anísio para a construção da CAPES era menos voltada à análise estatística da necessidade de formação de mão-de-obra e mais relacionada à percepção humana e individual, e, por isso, buscava profundidade nas informações que embasavam as decisões tomadas, especialmente quanto a que áreas estimular o crescimento e quais eram as induções que de fato supriam necessidades nacionais. Dados gerais e médias a respeito do cenário não lhe agradavam, pois não acreditava serem suficientes para construir suas decisões.

Esse traço do pensamento de Anísio corresponde ao próprio berço ideológico da CAPES. A busca pela qualidade estratégica, qual seja, os traços de qualidade que mais probabilidade possuem de serem replicados ou desdobrados em mais efeitos positivos, estes eram os que deveriam ser priorizados. Exemplo disso é a percepção da interação existente entre as ciências, que o fizeram estimular áreas das ciências sociais usando como justificativa política a necessidade de mão-de-obra em tecnologia nas ciências aplicadas.

A CAPES, portanto, na visão de seu presidente fundador, correspondia ao braço do governo capaz de olhar para a educação e entendê-la como de fato uma necessidade nacional. Um fundamento sem a qual a democracia não funcionaria e para a qual a própria democracia deveria trabalhar. Era necessário trazer respostas às necessidades nacionais para que a pós-graduação viesse ter crédito para o próprio desenvolvimento.

(...)nós mesmos considerávamos que, se contribuíssemos para o avanço do desenvolvimento econômico, outras coisas viriam inexoravelmente. Se o país se enriquecesse poderia produzir boas universidades, boas oportunidades de pesquisa<sup>14</sup>

Sua percepção acerca da necessidade de se organizar e promover a pós-graduação está presente em documentos que antecedem a própria criação da CAPES. Em 1950 o educador, então secretário estadual de Educação e Saúde da Bahia envia correspondência ao Ministro da Educação, Dr. Clemente Mariani, intitulada “Sugestões para um plano de auxílio ao ensino superior do País” no qual identifica a necessidade de critérios mais seletivos para discentes e docentes ao

---

<sup>14</sup> Id. Ibid.

mesmo tempo que reconhece a falta de disponibilidade quantitativa e qualitativa dos últimos.

Teixeira apontou, ainda, a urgência de um levantamento das reais necessidades de quadros superiores para o País, e “como não é possível, com o recurso tão somente ao elemento nacional”, aventou a possibilidade da contratação de professores estrangeiros e sugeriu também critérios para a seleção de alunos para bolsas de estudo no exterior. Tais aspectos levantados por Teixeira, ainda em 1950, foram os pilares da implementação e do processo de formação da Capes, na medida em que expressaram ideias basilares quanto ao papel do ensino superior e da pós-graduação na transformação da educação brasileira <sup>15</sup>

A percepção das necessidades e do rumo necessário a ser seguido pela pós-graduação contidos no documento apresentado por Anísio estiveram presentes ao longo de todo o desenho de política desenvolvido pela CAPES em sua primeira década. Por isso, pode ser considerado como o primeiro plano de ação da agência.

A primeira fase também abriga a criação do National Science Foundation (NSF), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da USAID, que, por um breve período, firmou acordo com o Ministério da Educação brasileiro para o desenvolvimento do ensino superior.

O desenvolvimento de tais agências ligadas ao desenvolvimento econômico e educacional somado ao crescimento do uso da avaliação dentro da política pública europeia são aspectos essenciais na compreensão das bases da avaliação da pós-graduação brasileira. A partir da interação desses fatores, a CAPES foi criada e se tornou capaz de iniciar o processo de modelagem do SNPG focando especialmente na sua definição.

### **1.1.2 Segundo marco da avaliação: aumento de eficácia**

O papel da avaliação promovida pela CAPES no desenvolvimento do SNPG manteve sua relevância após a definição dos aspectos essenciais a serem seguidos

---

<sup>15</sup> GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da Capes: uma campanha extraordinária (1951-1960). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 91, n. 229, 2010.

pelos programas. Em seguida ao período inicial de estruturação da pós-graduação brasileira, cresceu a necessidade de indução dos programas em funcionamento para a garantia do seu alinhamento à política econômica expansionista que ascendia.

A avaliação brasileira promovida pela CAPES também vivencia essa transformação conceitual e a ascensão do anseio democrático europeu de meados de 1970. Ao longo da segunda fase da avaliação, foram fortalecidos instrumentos que garantiam maior participação da comunidade acadêmica no processo decisório, como o aumento no número de áreas de avaliação e maior transparência de processos e resultados.

Apesar de utilizar o método apenas representativo, qual seja, a escolha de um membro da comunidade para coordenar cada uma das áreas de avaliação, o avanço democrático deve ser reconhecido, ainda que opiniões minoritárias pudessem eventualmente se mostrar não atendidas na construção dos critérios pelos quais seriam avaliados.

Dahl aborda a temática em seu diálogo fictício entre o Majoritário, cuja visão é aqui amparada, e seu Crítico:

“(...) o domínio da maioria maximiza o número de pessoas que podem exercer a autodeterminação nas decisões coletivas. Em face dos limites de um sistema político em particular, da composição do *demós* e da necessidade de uma decisão coletiva sobre algum assunto, o princípio forte do domínio da maioria garante que o maior número possível de cidadãos viverá sob leis que escolheram para si próprios.”<sup>16</sup>

Se, por um lado, o próprio reconhecimento de áreas específicas de avaliação já demonstra o avanço da representatividade da comunidade acadêmica diante de um de seus principais apoiadores dentro da esfera administrativas, por outro revela quão incipiente era o caminho a ser percorrido.

Anísio Teixeira, em sua concepção inicial da CAPES e ao longo de todo o trabalho desenvolvido em sua carreira, defendia que a Educação em si era a base da democracia, de forma que também seus instrumentos deveriam seguir a lógica democrática. Darcy Ribeiro, em depoimento, relata que Anísio seguia o entendimento de que era preciso uma Educação boa para que a própria boa

---

<sup>16</sup> DAHL, Robert Alan et al. **La democracia y sus críticos**. Barcelona: Paidós. Pg 215. 1993.

Educação se tornasse uma exigência da população, pois, não seria possível demandar aquilo de que não se conhece a existência<sup>17</sup>

Apesar do crescimento do aspecto democrático, se tornavam cada vez mais evidente os pontos de fragilidade do sistema que careciam de intervenções: a alta evasão, o elevado tempo médio de titulação, alto custo e a ineficiência decorrente de tais fatores.<sup>18</sup>

O PNPG IV, ao tratar dos PNPGs anteriores, evidencia de que forma essas fragilidades colocavam em risco os planos nacionais:

“O III PNPG (...) expressa uma tendência vigente àquela época, a conquista da autonomia nacional (...). No que se refere à pós-graduação, essa idéia se expressa na afirmação de que **não há um quantitativo de cientistas suficiente** para se atingir plena capacitação científica e tecnológica, tornando-se importante um progresso da formação de recursos humanos de alto nível, **considerando que a sociedade e o governo pretendem a independência econômica, científica e tecnológica para o Brasil**, no próximo século. Dentro dessa perspectiva, a ênfase principal desse plano está no desenvolvimento da pesquisa pela universidade e a integração da pós-graduação ao sistema de ciência e tecnologia.” (grifo nosso)<sup>19</sup>

É com base nessa percepção que esforços começam a ser implantados no sentido de se alinhar o sistema em construção aos objetivos nacionais, especialmente no que diz respeito ao aumento do número de doutores no país. Para isso, uma das principais ferramentas utilizadas foi a diminuição do tempo de titulação, que passou de “indefinido”, no início do sistema, para 24 meses para mestrado e 48 meses para doutorado quando atingiu estágio de maior maturidade. A tabela abaixo mostra em números o perfil do sistema brasileiro à época do PNPG III e os desafios que a avaliação brasileira deveria enfrentar:

---

<sup>17</sup>ROCHA, João Augusto de Lima. Anísio em movimento. 2002.

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação** 1986-1989.

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação** 2005-2010.

**Quadro 1 – Aspectos comparativos do Sistema de Pós-Graduação de 1975 a 1985**

| <b>Aspectos comparativos</b>   | <b>1975</b>         | <b>1985</b>       |
|--|---------------------|-------------------|
| Total de programas de mestrado cadastrados                                   | 370                 | 787               |
| Total de programas de doutorado cadastrados                                  | 89                  | 325               |
| Total de professores envolvidos com atividades de pós-graduação              | 7500                | 20900             |
| Total de docentes com doutorado ou livre-docência que atuam na pós-graduação | 4000                | 10000             |
| Formação de mestres  | 4000<br>(acumulado) | 4000<br>(por ano) |
| Formação de doutores   | 600<br>(acumulado)  | 600<br>(por ano)  |
| Tempo médio de titulação para mestrado                                       | S/I*                | 5 anos            |
| Tempo médio de titulação para doutorado                                      | S/I*                | 5,5 anos          |
| Percentual de alunos matriculados que atingem a titulação (por ano)          | 15%                 | 15%               |
| Índice de evasão de alunos do total de alunos matriculados (por ano)         | 0,5                 | 0,45              |
| Cursos de mestrado com bom desempenho  | 51%                 | 62%               |
| Cursos de doutorado com bom desempenho                                       | 0,46                | 0,6               |

Fonte: Plano Nacional da Pós-Graduação IV 1986-1989

O quadro demonstra a dificuldade do sistema. Em prol de se disponibilizar mestres e doutores para o crescimento nacional, seria impraticável sustentar a média de 5 anos para obtenção do título de mestre ou de 5,5 anos para o de doutorado. Tornar o processo mais curto e ágil, para que se relacionasse aos objetivos nacionais, se mostrou crucial.

Além percepção da falta de eficiência vivenciada pelo Sistema, se tornam evidentes também os resultados trazidos pela falta de ações concretas para o estímulo à pós-graduação em regiões de menor tradição acadêmica.

O PNPG III descreve um cenário em que 74,21% dos programas estão concentrados na região sudeste. Região sul e nordeste seguem com 10,75% e 11,03% respectivamente e são seguidas pela região centro-oeste com 3,13%. À região norte, eram atribuídos apenas 0,85% do total de programas em funcionamento. Uma realidade distante de um Sistema que tem como meta a consolidação da pesquisa, a formação docente e a criação de mão-de-obra especializada.

O diagnóstico apresentado inaugura a nova fase da avaliação, centrada em corrigir distorções geradas pelo crescimento do sistema. Para cortar a ineficácia e focar os esforços dos programas aos objetivos nacionais, a avaliação passa também a reforçar a meritocracia, distribuindo recursos àqueles que mais se adequavam aos padrões estabelecidos. Assim eram criados modelos a serem alcançados pelos programas incipientes. A qualidade havia se tornado ponto chave dos critérios avaliativos e o aprofundamento da ligação da pós-graduação à pesquisa científica foi destaque para a classificação dos produtos apresentados.

O II PNPG apresenta que:

Todos os esforços de consolidação e de desenvolvimento implícitos neste Plano têm como meta o aumento qualitativo do desempenho do sistema como um todo, criando estímulos e condições favoráveis, bem como acionando mecanismos de acompanhamento e avaliação<sup>20</sup>

Internacionalmente, o destaque da qualidade como foco do processo de avanço da pós-graduação também ganhava espaço. A partir dos anos 1970, no entanto, a Europa demonstra uma diminuição do foco na ciência experimental e um aumento no efeito positivo advindo da pluralidade, isto é, aumento da participação de outros fatores e atores estratégicos fora do mundo acadêmico<sup>21</sup>. O ponto chave da avaliação realizada pelo Estado aos poucos migra para o diálogo e troca de

---

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação** 1982-1985.

<sup>21</sup> VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, 2010.

experiências em nível de igualdade entre os agentes, os destinatários e demais atores impactados pela política posta em prática.

A nova fase de avaliação vivenciada pela Europa se concentra na ampliação do efeito democrático que decorre de tal alteração. O aumento na participação, ao provocar envolvimento pluralizado, possui dois efeitos basilares para um Estado que se pretenda democrático: (a) dar voz aos grupos, na medida em que se passa a conhecer sua vivência e ponto de vista em assuntos específicos e não apenas através do voto em representantes com plataformas gerais e fluidas, e além disso, possui também a capacidade de (b) dividir responsabilização pelo sucesso e insucesso de projetos e assim, transferir o papel de agente ativo do funcionalismo governamental para a sociedade. Um passo fundamental para a construção de uma estrutura sustentável de democracia participativa.

Guba e Lincoln, pesquisadores especialistas em educação, descrevem esse novo momento como o exaurimento da perspectiva científica de que resultados são extraídos meramente de dados quantitativos e o nascimento da inclusão da miríade humana no processo, em seu aspecto político, social, cultural, assim como do contexto em que se inserem.<sup>22</sup> Sua visão parte do pressuposto de que não há como imaginar ou entender a avaliação separada de sua conjuntura, inclusive institucional, uma vez que é ele quem indicará o papel a ser exercido pelos resultados obtidos nas avaliações.

Boyle e Lemaire também analisam a segunda onda da avaliação descrevendo-a como a ascensão da avaliação entendida como instrumento público de *accountability* e de contestação de justificativas para a continuidade de políticas públicas além de um caminho para interagir com o nível político durante a construção e o andamento de projetos.<sup>23</sup>

Paralelamente, essa etapa contou também com o cancelamento de bolsas a programas considerados ineficazes e com um maior arrefecimento dos critérios para a criação de cursos novos. É possível argumentar que essa prática afastava a

---

<sup>22</sup> GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Sage, 1989.

<sup>23</sup> BOYLE, Richard; LEMAIRE, Donald (Ed.). **Building effective evaluation capacity: Lessons from practice**. Transaction Publishers, 1999.

política brasileira para a pós-graduação do assistencialismo e a trazia para o âmbito da meritocracia.<sup>24</sup>

De forma prática, a avaliação passa a ser mais bem estruturada, a partir da construção de um banco de dados informatizado na qual as IES preenchiam os dados relativos aos seus programas e podiam contar com a possibilidade de apenas ajustar esses dados no período seguinte a partir de inclusões pontuais. Não mais havia a necessidade de se fazer um preenchimento a partir de um formulário em branco a cada ano.

Em termos práticos, isso facilitou a participação dos programas no processo avaliativo, uma vez que menos esforços eram exigidos de um sistema que ainda via com estranhamento o compartilhamento de dados para uma avaliação até então não completamente compreendida pela comunidade. Facilitou também a análise dos avaliadores, que teriam em mãos nesse momento informações mais precisas sobre seu objeto de estudo.

Outras mudanças estruturantes foram colocadas em prática, como a abertura da avaliação à comunidade, com renovação anual parcial (50%) dos consultores e a criação do Conselho Técnico Científico do Ensino Superior (CTC-ES) em 1986, que significou a ampliação da participação direta da comunidade acadêmica nos critérios que a moldariam. Outro exemplo seria o estabelecimento do envio de amostras de produção científica, que retiraria o peso dos aspectos quantitativos para se introduzir o fator qualidade sobre cada programa.

Sobre o funcionamento e os critérios de avaliação explica Medeiros que a avaliação trazia indicadores mínimos, porém cada Comitê Assessor tinha a liberdade de estabelecer os critérios adequados para sua percepção do que deveria ser a avaliação.

“Sobre a questão (...) de a avaliação ser realizada a “portas fechadas”, acredito ser importante resgatar o fato de que já existia o Comitê Assessor por áreas e de que alguns critérios mínimos eram utilizados como base para a avaliação, como: número de professores doutores, disciplinas dos cursos, número de ingressos/egressos, cópias de teses e dissertações e produção intelectual individual dos professores. No entanto, esses indicadores poderiam variar de acordo com cada área, sendo que os critérios que cada área utilizava não eram divulgados ou o peso atribuído a cada indicador não

---

<sup>24</sup> CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillom. **Avaliando as avaliações da CAPES**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.23, n.3, p.63-73, jul;set. 1983.



era claro. Os cursos forneciam os dados e recebiam um conceito de A a E no final do processo.”<sup>25</sup>

A abertura da avaliação à comunidade sinaliza dois aspectos relevantes. Por um lado, o reconhecimento do peso e impacto do trabalho avaliativo do SNPG, peso sem o qual não haveria demanda da comunidade pela transparência de procedimentos. Em segundo lugar, a abertura revela o esforço da CAPES no avanço para a aproximação da comunidade ao processo. Não mais deveria se tratar de um trabalho realizado por uma agência para o cumprimento de uma necessidade burocrática. Antes, era preciso abraçar a dimensão a qual foi levada a avaliação em termos de impulsionamento do sistema e adequá-la a tal tarefa.

A fase de otimização da pós-graduação brasileira para atendimento dos objetivos nacionais se estende por vários anos e chega ao fim em 1998, quando a CAPES implementa a reestruturação de sua avaliação. Ela passa por tempos de crise, da sua extinção em 1990, durante governo de Fernando Collor, à sua recriação logo em seguida, a partir da pressão da comunidade acadêmica. Os avanços trazidos por essa fase para a avaliação, como a eficácia da distribuição dos aportes financeiros, a estratégia de desenvolvimento de programas dentro do interesse nacional e o próprio crescimento do Sistema, aos poucos dão lugar à falta de discriminação dentro da avaliação, uma vez que os critérios estabelecidos haviam sido alcançados e se tornaram evidência de ponto mínimo de corte e não evidência de excelência. Se, por um lado, esse cenário demonstra a inaptidão do sistema avaliativo, por outro, ele confirma que a indução pretendida para a avaliação alcançou seus objetivos.

### **1.1.3 Terceiro marco da avaliação: produtividade**

A terceira fase da avaliação, voltada para a produtividade, começa a mostrar sinais de sua vinda em 1990 (com o processo de edição da nova LDB), se concretiza em 1998 e permanece até os dias atuais.

---

<sup>25</sup> MEDEIROS. Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual: o “modelo CAPES” de 1975 a 2002**. Dissertação. Dissertação em Gestão Educacional. UNISINOS. São Leopoldo. 2016

O modelo de avaliação então em vigor em 1990 já se mostrava esgotado e incapaz de promover o correto entendimento sobre a categorização dos programas e também de expressar seu real valor qualitativo, uma vez que, por se tratarem de patamares estruturantes, o Sistema de Pós-Graduação por eles foi nivelado, o que pode ser enxergado a partir da alta quantidade de cursos que recebiam conceito A. A exaustão do segundo modelo de avaliação, no entanto, não deve ser entendida como uma falha de gestão, mas sim como o resultado positivo de uma política que buscou aperfeiçoar a estrutura dos programas brasileiros assim como almejou o aumento de eficácia e abastecimento nacional de pesquisadores e profissionais com *know-how* suficiente para dar sustentação à expansão industrial desejada pelo Estado brasileiro.

#### Segundo Medeiros:

Ao apresentar dados do sistema de pós-graduação, é possível ver que, na avaliação realizada em 1980, 29% dos cursos de mestrado e 36% dos cursos de doutorado obtiveram conceito A. Em avaliação realizada no ano de 1994, 41% dos cursos de mestrado e 53% dos cursos de doutorado obtiveram conceito A.<sup>26</sup>

A proporção de programas com conceito A revela também a proporção de programas que consideravam, com devido apoio da agência e do senso comum, que sua forma de conceber e praticar a pesquisa haviam alcançado o topo em termos de qualidade. Para os demais programas restava o almejar chegar até onde os programas A haviam chegado, pois nada haveria além.

Adicionalmente, o crescimento vivenciado pelo SNPG o levou a um consistente quantitativo de programas. Segundo dados disponíveis no portal GeoCAPES, em 1998 o Brasil contava com cerca de 1260 programas espalhados por todo o território nacional. Esse número representa um crescimento de cerca de 170% em relação aos números de 1975. Tal avanço numérico tornava impraticável a realização do modelo de avaliação em vigor. Tornou-se essencial então estabelecer e explorar critérios objetivos que pudessem garantir a uniformidade da avaliação assim como sua eficácia em evidenciar a diferença existente entre os programas em andamento de acordo com o seu nível de qualidade.

---

<sup>26</sup> Id. Ibid.

Uma vez padronizado o comportamento dos programas perante a formação de corpo docente e o uso consciente do tempo de formação para alunos bolsistas, passou-se a tornar foco da preocupação do Governo brasileiro, assim como da própria comunidade científica, que o fruto dos investimentos, ou seja, a pesquisa científica, fosse compartilhada para que cumprisse o papel multiplicador que lhe é inerente. Além disso, também os padrões internacionais, que não estavam presentes no modelo de avaliação por conceito A a E, precisavam ser incorporados como diretriz única a todas as áreas de avaliação de forma a garantir a inserção da ciência brasileira nas discussões dos polos científicos.

Dessa forma, em 1998 a CAPES lançou, sob a presidência de Abílio Afonso Baeta Neves, um novo modelo de avaliação. Entre as principais diferenças articuladas, é possível encontrar a gradação de níveis de qualidade partindo de 1 a 7, sendo as notas 6 e 7 reservadas aos programas considerados de excelência, uma alternativa à limitação da nota A. Além disso, como um dos principais diferenciadores, foi acrescentado à avaliação o QUALIS, estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação.

Relevante é o impacto gerado pela criação do QUALIS Periódicos. Ainda que modulado para tornar possível uma métrica isonômica para a produção intelectual de um programa e, assim, incentivá-lo a debruçar-se sobre o tema, grande também foi seu impacto diante dos próprios veículos de publicação.

Ao se referir ao histórico do periódico *Educar em Revista*, ligado à Universidade Federal do Paraná, Machado Júnior e Bencostta relatam que:

A periodicidade da *Educar em Revista* manteve-se anual até a edição de número 16, publicada no ano de 2000. É neste momento que a Capes inicia o processo de criação do Qualis, que será responsável pela criação dos índices de avaliação dos periódicos em suas respectivas áreas. O editor na época sinalizou esta preocupação, indicando naquele editorial que a revista buscou avanços de indexação, periodicidade, atualização, avaliação externa por pares e padronização de normatização e impressão. A partir de 2001, o periódico passou a ser publicado em dois volumes anuais, ou seja, sua periodicidade passou a ser bimestral. Neste momento marca-se outro importante avanço na trajetória da revista: a consolidação da publicação eletrônica, que inicialmente seria vinculada a *site* próprio, mas posteriormente se agregaria ao Sistema Eletrônico de Revistas (SER) da UFPR. Mais do que manter os números atuais, surgiu também a necessidade de reedição de

números anteriores, visto a procura por estes, indicada através de um dos seus editoriais.<sup>27</sup>

A escolha pelo desenvolvimento do QUALIS como instrumento de avaliação já indicava o papel de destaque que a produção científica haveria de tomar no novo modelo. Era preciso ter indicadores refinados o suficiente para medir e categorizar a atuação de cada programa. Essa lógica também já podia ser encontrada na LDB de 1996, como fruto da mobilização internacional para que se passasse a entender a Educação a partir de uma ótica ainda mais neoliberal, em que são exigidos produtos mensuráveis como garantia de valor, em contraposição ao aspecto subjetivo do impacto social.

Ao reforçar a vertente competitiva do sistema de avaliação, a CAPES intencionou impulsionar a comunidade acadêmica a otimizar seus resultados de forma progressiva, inclusive em seu aspecto mercadológico, para a garantia de reconhecimento perante instituições com foco de pesquisa ou de corpo docente semelhantes.

É essa mesma vertente competitiva a base para o novo modelo de avaliação concebido em 1998. Bourdieu entende esse fenômeno a partir do conceito de campo social. Para ele o campo social não se restringe a uma unidade geográfica mas, antes, diz respeito a um espaço abstrato no qual o indivíduo tem o objetivo de conquistar o troféu, que está relacionado ao seu ponto de destaque em relação aos demais, destaque esse que confere um valor (simbólico) e que só tem nexos dentro de seu próprio campo.

Para o campo acadêmico: o reconhecimento do destaque e excelência perante os pares, o que, de forma última, resulta em um número maior de bolsas e de incentivos financeiros por parte da administração pública.

Um campo é um espaço estruturado, um campo de forças – há dominantes e dominados, há relações constantes, permanentes, de desigualdade que se exercem no interior desse campo<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> MACHADO JÚNIOR, Cláudio de Sá; BENCOSTTA, Marcus Levy. Educar em Revista: uma história, um perfil, um projeto. **Educar em Revista**, n. 50, p. 293-303, 2013.

<sup>28</sup> BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Oeiras: Celta Editora, 1997, 1997.

Bourdieu entende que a luta simbólica pelo reconhecimento não está ligada apenas à busca por uma “representação favorável de si”, mas diz respeito ao outro. É uma luta intrinsecamente gerada pela existência da concorrência pelo que acredita ser o mesmo poder: “um poder sobre os outros que deriva sua existência dos outros, de seu olhar, de sua percepção e de sua apreciação”<sup>29</sup>

Esse ponto de vista possui aplicação sobremaneira na realidade vivida pelo SNPG ao final de seu modelo antigo. Como conceder um valor simbólico a um programa A quando não existe quantitativo suficiente de programas E para sustentar o troféu adquirido?

Neste novo sistema, portanto, um programa nota 3 em sua primeira avaliação, ainda que progrida e amadureça em pesquisa, corre o risco de permanecer sendo classificado como nota 3, caso os demais programas com sua nota e de sua área de avaliação tenham um crescimento relativo superior. O seu sucesso só poderá ser medido em observação ao desempenho encontrado pelos seus semelhantes.

Tal mecanismo trouxe ganhos importantes para a educação brasileira. De fato, a produção do Brasil cresceu em uma velocidade alta. Segundo a contabilização da base aberta de dados Scimago, que utiliza os dados da plataforma Scopus, em 2001, já sob o efeito da nova diretriz da CAPES, os pesquisadores brasileiros publicaram 13.846 artigos. Em 2011 esse número já havia chegado a 49.664 artigos. Ainda de acordo com a plataforma, em 2017 o Brasil chegou a ocupar o 14º lugar no ranking internacional, com 73.697 artigos científicos publicados. Posição mais alta que países como Holanda, Suíça e Suécia, por exemplo.

A tendência é a de que, pelo desconhecimento das linhas de corte para a próxima avaliação a ser realizada em 2021, em 2018<sup>30</sup> se observe um número ainda maior de publicações, com o objetivo de garantir a boa avaliação ou ao menos manutenção de nota do programa.

No entanto, em meio à comunidade acadêmica, cresce o discurso de que o modelo possui distorções sérias.

---

<sup>29</sup> BOURDIEU, Pierre. *Meditações pascalianas*; trad. **Sergio Miceli**. Rio de Janeiro: **Bertrand Brasil**, p. 157-251, 2001.

<sup>30</sup> Até a presente data, a plataforma Scimago ainda não havia publicado os dados relativos a 2018

No Brasil, as mudanças atingem não apenas as instituições universitárias, mas também repercutem junto aos Coordenadores de Programas, aos professores e aos pós-graduandos, que são compelidos a se preocupar com índices, classificações, fatores de impacto, rankings e, principalmente, a lidar com situações que envolvem um grande grau de competição entre os Programas (...)<sup>31</sup>

Ainda tomando a contabilização da base Scimago como referência, apesar da alta colocação em número de artigos publicados, quando se trata da mensuração do impacto, obtida, por exemplo, a partir da quantidade de citações por artigo, o Brasil ocupa a 163ª colocação no ranking mundial. Mais especificamente na área do Direito, o Brasil ocupa a 14ª colocação em produção de artigos científicos e a 92ª em impacto medido em relação à quantidade de citações por artigo científico.

Entre os potenciais efeitos negativos gerados pela ênfase na publicação, é possível destacar três aspectos que mais afetam a ciência brasileira. O primeiro ponto diz respeito justamente à relação quantidade *versus* qualidade. Ao se transferir o foco para o aspecto quantitativo, os programas se encontram pressionados a abrir mão da qualidade em prol de manter sua posição na avaliação. Em termos práticos, isso significa o incentivo à manutenção de pesquisas de curto-prazo em detrimento daquelas cujos resultados poderiam trazer maior benefício social, seja em nível local ou global.

O segundo ponto a ser destacado faz referência à necessidade de se conceitualizar de forma mais adequada quais são os reais produtos de um programa de pós-graduação. A partir do momento em que se estabelece como resultado último a produção científica, se retira o peso da formação do discente e da inserção de sua pesquisa na sociedade uma vez finalizado o seu período na academia, ou seja, o acompanhamento de egressos.<sup>32</sup>

A partir da concentração de esforços na produtividade, é descrito como problema também a subvalorização do docente que preza pela qualidade de formação e de pesquisa, mas não alcança o número de produções necessárias para sustentar

---

<sup>31</sup> BIANCHETTI, Lucídio; VALLE, Ione Ribeiro. Produtivismo acadêmico e decorrências às condições de vida/trabalho de pesquisadores brasileiros e europeus. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 82, p. 89-109, 2014.

<sup>32</sup> SHIGAKI, Helena Belintani; PATRUS, Roberto. Revisão por pares e produtivismo acadêmico sob a ótica de avaliadores de artigos de periódicos em Administração. **RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 31, 2016.

o crescimento do programa como um docente de “baixa qualidade”. Da mesma forma, a subvalorização dos trabalhos aplicados, ainda que tenham relevância para o crescimento nacional.

Além desses aspectos, podem ser citadas a possibilidade de diversas outras distorções, como a quebra da pesquisa em partes diminutas para que gerem mais publicações, a opção por artigos sem capacidade de inovação, conhecidos como *junk papers* e a inserção de nomes de docentes nas publicações ainda que seu papel dentro da pesquisa não tenha sido relevante.

Ainda que não se possa afirmar categoricamente que proporcionalmente esse tipo de produção seja acentuada, o desenho voltado para a produtividade quantitativa falha em separar programas que atuam para o bom exercício da ciência, objetivo por trás do incentivo à publicação, e aqueles que conseguem alcançar patamares semelhantes simulando os quantitativos presentes em programas de qualidade superior.

Tal realidade não frustra os avanços trazidos pela incorporação da produtividade no dia-a-dia da pós-graduação como forma de compartilhamento dos avanços científicos realizados. Entretanto, como os demais modelos, uma distorção em seu desenho original torna necessário o ajuste de mecanismos e percepções do que de fato deve ser traduzido como qualidade em um programa de pós-graduação.

Essa percepção da comunidade acadêmica será explorada de forma mais profunda à frente, mas já demonstram que, de fato, o modelo de avaliação estabelecido pela CAPES em 1998 também chegará ao esgotamento eventualmente. Os primeiros sinais de seu desgaste já estão se tornando visíveis, inclusive para a própria CAPES, que já iniciou o trabalho de ouvir as instituições avaliadas no sentido de adaptar alguns aspectos para a próxima avaliação a ser realizada em 2021. Mesmo considerando que atualmente o modelo de avaliação ainda seja pertinente e consiga estimular o crescimento da pós-graduação, o órgão demonstra entender a necessidade de reestruturar o desenho de sua política pública de forma a estar preparado para a evolução do Sistema a ocorrer nesse período de 4 anos a partir do diálogo iniciado com a comunidade.

Essa perspectiva, além de desafiadora, certamente encontrará alguns pontos de resistência relacionados aos programas que estão mais adaptados ao atual

modelo. No entanto, repensar a avaliação, como demonstra o seu histórico de apoio à estruturação e fortalecimento à pós-graduação brasileira, é procedimento essencial para evitar a estagnação dos programas e garantir o avanço do Brasil diante dos padrões internacionais de ensino e pesquisa.

#### **Quadro 2 – Evolução da Política Pública de Avaliação CAPES**

| <b>Ano</b> | <b>Periodicidade</b> | <b>Características principais</b>   |
|------------|----------------------|---|
| 1976       | Anual                | avaliação separada dos cursos de mestrado e doutorado escala de cinco conceitos A-E resultados classificados como "informação reservada" restrita ao âmbito das agências federais |
| 1980       | Anual                | Inclusão de visitas de consultores aos programas como parte do processo de avaliação  |
| 1982       | Anual                | Decisão de remeter aos programas de pós-graduação os relatórios de avaliação de seus respectivos cursos   |
| 1983       | Anual                | Início da prática de solicitar aos programas a indicação de nomes de consultores para a composição das listas para a escolha dos representantes de área                           |
| 1984       | Bienal               | Implantação da periodicidade bienal   |
| 1985       | Bienal               | Início da divulgação ampla dos resultados da avaliação  |
| 1990-1994  | Bienal               | Discussões sobre a elevação do padrão de desempenho dos cursos e sobre necessidade de aumento de uniformidade dos critérios utilizados entre áreas                                |
| 1996-1997  | Bienal               | Estudos e seminários para a reformulação do sistema de avaliação  |
| 1998       | Trienal              | Implementação do atual modelo.  |
| 2019-      | Quadrienal           | Discussão de aperfeiçoamento no modelo de avaliação   |

Fonte: Evolução da avaliação. CAPES. Disponível em <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/avaliacao-n/evolucao-da-avaliacao-enviado-ed-26fev.pdf> (com adaptações)

No Quadro 2 é possível observar a evolução ocorrida no modelo de avaliação CAPES desde a sua primeira edição, em 1976 até os dias atuais. Interessante notar



que o desenvolvimento da avaliação passou, e ainda passa, pelo caminho da democratização, com maior participação da comunidade no processo de definição de critérios avaliativos e na própria comissão de avaliação, e também com o aumento de publicidade e transparência de seus resultados.

Existe a expectativa, portanto, de que o futuro da indução ao SNPG promovida pela avaliação continue a explorar novas formas de participação da comunidade, de forma que o resultado do processo seja fruto da interação de todos e perca, ao longo do tempo, sua caracterização burocrática, em seu sentido original weberiano.

Práticas que não tiveram continuidade, como o hábito das visitas às propostas de cursos novos, seja pelo tamanho do Sistema, seja por redistribuição de recursos, ainda encontram espaço em casos específicos, quando percebidas necessidades de esclarecimentos ou de orientação (para cursos já em funcionamento).

A evolução do entendimento do Sistema e do papel da avaliação dentro desse contexto também é possível de ser percebido na documentação produzida com o passar dos anos, em especial na edição do PNPG, cuja principal diretriz era traçar um panorama geral da situação vivenciada pela pós-graduação e apontar práticas e caminhos a serem adotados para o alcance dos objetivos nacionais, conforme quadro abaixo.

**Quadro 3 – Principais pontos de discussão presentes nos PNPGs**

| PNPG             | Ano         | Destaque  |
|------------------|-------------|---|
| I                | 1975 a 1979 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturação e expansão da pós-graduação;</li> <li>- Institucionalização do sistema visando recursos, concessão de bolsas, projetos de expansão, padrões de desempenho e qualidade da formação dos recursos humanos;</li> <li>- Implantação do sistema de avaliação da pós-graduação da CAPES em 1976.</li> </ul>  |
| II               | 1982 a 1985 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão e qualidade da capacitação docente;</li> <li>- Qualidade do ensino superior e, especificamente, da pós-graduação;</li> <li>- Institucionalização e aperfeiçoamento da avaliação com a participação da comunidade científica;</li> <li>- Melhoria do desempenho e aperfeiçoamento do Sistema de pós-graduação;</li> <li>- Desenvolvimento de instrumento de avaliação para mensurar a qualidade dos programas/cursos.</li> </ul> |
| III              | 1986 a 1989 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel da pós-graduação no desenvolvimento nacional;</li> <li>- Pesquisa como elemento indissociável da pós-graduação ao sistema de ciência e tecnologia e ao setor produtivo em consonância com as prioridades nacionais;</li> <li>- Otimização do tempo de conclusão e dos recursos;</li> <li>- Institucionalização da pós-graduação e da pesquisa.</li> </ul>  |
| IV <sup>33</sup> | 2005 a 2010 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão do sistema, necessidade de financiamento para sua sustentabilidade, diversificação do modelo de pós-graduação, cooperação internacional, formação de recursos humanos no exterior;</li> <li>- avaliação baseada na qualidade e excelência dos resultados das áreas de conhecimento e impacto dos resultados na comunidade acadêmica, empresarial e sociedade.</li> </ul>  |

<sup>33</sup> O PNPG IV foi editado, no entanto não foi oficialmente publicado. Não obstante, suas diretrizes e diagnósticos serviram de base para o planejamento público.

|   |             |  |
|---|-------------|--|
| V | 2011 a 2020 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (assimetrias);</li> <li>- Criação da agenda nacional de pesquisa;</li> <li>- Aperfeiçoamento da avaliação;</li> <li>- Interdisciplinaridade;</li> <li>- Apoio a outros níveis de ensino à educação básica, a outros níveis e modalidades de ensino e, especialmente, o ensino médio.</li> </ul> |
|---|-------------|--|

Fonte: extraído de Braz, Márcia Malaquias. Instrumentos de avaliação da CAPES para os mestrados profissionais: julgamento pelos avaliados na área de planejamento urbano e regional.2014 (com adaptações)

Além desse objetivo, os PNPGs serviram e servem, de forma bem-sucedida, como documentação do histórico da pós-graduação brasileira. Por meio da análise dos destaques disponíveis na tabela acima, é possível enxergar a ascensão da percepção da importância da avaliação da pós-graduação para o Estado brasileiro. Primeiramente com a sua implementação e a partir daí desenvolvendo sua relevância com base em instrumentos adequados. No PNPG III reconhecendo de forma mais explícita sua atuação na busca pela qualidade, especialmente no processo de pesquisa e, recorrentemente, sugerindo pontos de aperfeiçoamento em seu modelo para o atendimento das necessidades observadas pelo diagnóstico trazidos em relação ao Sistema.

Esse processo de criação e desenvolvimento da avaliação CAPES e, conjuntamente, do SNPG contém a percepção de erros e acertos assim como entendimento da realidade nacional, no entanto também ele se beneficiou do desenvolvimento da avaliação por países de tradição acadêmica.

Uma vez compreendido o aspecto indutivo da avaliação, o próximo passo diz respeito a compreender onde ela se encontra dentro do contexto da Administração Pública e quais aspectos justificam a opção do administrador.

## **1.2 Embasamento para o uso da ferramenta avaliativa pelo Estado**

Nesse ínterim, o aspecto indutor da avaliação toma forma e revela a profundidade de sua capacidade de influência no modo pelo qual se desenvolve o SNPG e a própria ciência brasileira, além de todos os setores sociais e econômicos que absorvem seus produtos.

O olhar crítico de tal política por parte do Direito revela aspectos importantes a serem questionados em sua estrutura, em especial no que diz respeito ao papel do Estado avaliador.

Diferente de outros setores governamentais, a política pública de controle e aperfeiçoamento da pós-graduação brasileira não está arquitetada apenas na imposição direta de regulamentação para controle do comportamento dos atores, antes, seu desenho gira em torno da promoção da indução de conduta, de forma a conformar o cenário às suas expectativas.

A ascensão da avaliação como disciplina, especialmente a partir dos anos 1960, quando se percebe o desenvolvimento sistemático de debates e produção científica e sua correspondente incorporação pela administração pública, trouxe consigo o fortalecimento do Estado avaliador. Esse será entendido para os fins desta pesquisa como o Estado em sua intervenção na condução de políticas públicas a partir da verificação sistematizada de seu objeto, principalmente em relação a sua eficiência e eficácia.

Tal papel do Estado encontra críticas por parte da comunidade no sentido do uso que é feito das informações extraídas dos resultados de uma avaliação. Nas palavras de Dias Sobrinho:

A mudança de paradigma do Estado de Bem-Estar para o neoliberalismo engendrou um tipo novo de Estado Avaliador. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utiliza para superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No

segundo, prevalece a lógica do controle e da racionalidade orçamentária, que efetivamente significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública.<sup>34</sup>

O olhar transparece o receio da comunidade acadêmica em relação à exposição trazida pela avaliação e sua utilização pelo administrador. Caso a percepção de fragilidades seja coordenada para a punição do objeto avaliado, é esperado que este se volte contra o avaliador ou utilize formas, conscientes ou não, de suprimir informações que levem a percepção de pontos fracos.

Especificamente no caso da avaliação conduzida pela CAPES, a avaliação realizada pelo Estado tem em si mesma o papel de política pública regulatória. Além disso, até o momento presente, ela atua como legitimadora dos critérios para distribuição de recursos públicos. A crítica passível de ser construída contra o uso da avaliação esbarra em suas necessidades e em seus benefícios, porém indica o caminho a ser seguido para que se previna da deturpação de sua atuação como ferramenta. Mais do que um instrumento criado pelo Estado a partir da ascensão da disciplina que leva seu nome, a avaliação corresponde a uma resposta à falta de qualidade percebida na pós-graduação, em seus primórdios, e permanece até a atualidade, em consequência da necessidade de impulso ao crescimento em aspectos específicos.

Conforme coloca Schwartzman:

(...) sistemas avaliativos estão longe de ser uma panacéia, ou um "jeitinho" tecnocrático para resolver as atuais dificuldades. Não se trata, na realidade, de passar de um problema para sua solução, e sim de escolher com que tipo de problemas queremos viver: se com os de um sistema educacional predominantemente estagnado e sem rumo, com as notáveis exceções de sempre, ou com os de um sistema educacional dinâmico, vivo e contraditório, em busca de seus caminhos.<sup>35</sup>

No primeiro capítulo, foi realizada uma análise do histórico do SNPG desde o seu surgimento, quando desenvolvidas as primeiras políticas públicas de formação e de estruturação da pós-graduação de alcance nacional. Foram abordadas as três

---

<sup>34</sup> DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002. P. 46

<sup>35</sup> SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação do ensino superior. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo. USP**, v. 3, p. 90, 1990.

fases principais, nas quais as definições sobre o Sistema e devida indução foram criadas e perante as quais os programas buscaram se ajustar de forma a garantir sua continuidade e conquistar investimento governamental.

Entender esse histórico é fundamental para a discussão do atual modelo de avaliação. Mais do que simplesmente mostrar as suas origens, a análise do histórico mostra a existência de um ciclo: primeiramente as necessidades são definidas de forma estratégica conforme o cenário nacional (considerando aqui como a necessidade de pesquisa, força de trabalho qualificada etc.), o modelo de avaliação é aplicado, em seguida se percebe um forte impacto no sistema, uma fase turbulenta de adequação, superação da turbulência, esgotamento do modelo de avaliação e um novo levantamento de necessidades perante o cenário nacional. Um processo que não indica ter fim.

Se caracterizado o argumento de que o uso da avaliação pelo Estado representa uma prática positiva, ascende o questionamento a respeito de qual modelo então seria o mais adequado para o seu contexto. Uma vez que o Brasil não é o único país a realizar uma prática avaliativa em seu sentido lato, como caracterizar o modelo mais apropriado para a realidade nacional?

Esses questionamentos serão discutidos no próximo capítulo com o objetivo de que, uma vez compreendida a forma de atuação do modelo nacional e estrangeiro, seja possível obter argumentos críticos a respeito de sua adequabilidade.

## CAPÍTULO 2

### ADEQUABILIDADE DA COMPOSIÇÃO ATUAL DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO CAPES FRENTE AO CENÁRIO INTERNACIONAL

A experiência brasileira de aperfeiçoamento do SNPG se diferencia sobremaneira das experiências de países com tradição em pós-graduação. Para a Europa, o reconhecimento e desenvolvimento da pesquisa remontam à idade média e suas cátedras e, portanto, podem ser considerados fruto da maturação natural provocada pela história e todos os marcos políticos e sociais que a compuseram por séculos.<sup>36</sup>

Os Estados Unidos, também referência em educação, vivenciaram igualmente o fruto desse longo desenvolvimento. Não muito tempo após a chegada dos colonizadores no que viria a se tornar os Estados Unidos, instituições de ensino superior foram fundadas e, logo após a revolução americana, passaram a incluir temas de interesse nacional como Medicina e Direito. Entre as chamadas *colonial colleges* figuram a Universidade de Harvard, Universidade de Yale, Universidade de Princeton, Brown e Dartmouth, ainda hoje parte do grupo das mais célebres universidades do mundo. Em 1862, a partir do *Morrill Land-Grant Act* assinado pelo Presidente Lincoln, ato que determinou a construção de *colleges* utilizando o dinheiro da venda de terras de propriedade do governo federal, o sistema se expandiu ao longo de todos os estados que compõe a federação americana.<sup>37</sup>

Neste capítulo, será estudado o sistema atual de avaliação CAPES, seu funcionamento, suas regras e fluxo, comparando-o às classificações de avaliação definidas pela literatura e discutindo a distribuição do papel dos atores envolvidos na avaliação com o objetivo de se analisar a pertinência da avaliação realizada por pares.

Com a intenção de trazer um contraponto ao modelo apresentado, será realizado diálogo com o modelo internacional de acreditação na expectativa de que, ao se apresentar comportamentos diversos, o debate crítico a respeito da adequabilidade do modelo brasileiro seja acentuado. Para isso será apresentado

---

<sup>36</sup> ALTBACH, Philip G. Patterns in higher education development. **Prospects**, v. 21, n. 2, p. 189-203, 1991.

<sup>37</sup> BRUBACHER, John. **Higher education in transition: History of American colleges and universities**. Routledge, 2017.

também o modelo de avaliação e controle de qualidade da pós-graduação utilizado pelos principais países de tradição acadêmica, além dos EUA.

A unicidade do modelo brasileiro é resultado da unicidade de sua história, contudo, apenas a partir do diálogo com atores cujos objetivos se assemelham aos objetivos brasileiros será possível pensar a avaliação para além daquilo que já alcançou.

## **2.1 A estrutura do atual modelo de avaliação**

O modelo de avaliação atualmente adotado possui características específicas que se desdobram em mecanismos intencionados para controle. Para compreender seu funcionamento e refletir sobre seu impacto, será realizada análise da atual estrutura em funcionamento, detalhando, para isso, os passos do ciclo avaliativo em seus quatro anos de duração.

Em uma breve descrição, a avaliação CAPES se inicia com o preenchimento dos dados cotidianos do PPG na aplicação Coleta de Dados, disponível na Plataforma Sucupira. Nomeada em homenagem a Newton Sucupira, a plataforma serve como espaço virtual de interação dos programas e pró-reitores com os serviços disponíveis na Diretoria de avaliação da CAPES, além de abrigar o histórico dos pareceres das comissões avaliadoras, desde a aprovação do projeto do programa, formando assim a “memória da pós-graduação”, entre outros inúmeros usos possíveis.

Ao preencher o Coleta, de forma contínua e *on-line*, o programa informa dados relativos às áreas de concentração, linhas de pesquisa, projetos, produção intelectual, docentes, discentes, teses e dissertações, disciplinas, entre outros. Cada um desses pontos terá o seu papel no processo avaliativo e será responsável pela criação de informações e indicadores utilizados pelas comissões avaliativas para determinar o desempenho do programa.

Em determinado momento do calendário, é solicitado ao coordenador do programa que consolide os dados referentes ao ano base e ao seu Pró-Reitor que homologue os relatos cadastrados, o que torna os dados daquele período, a princípio, inalteráveis.



Apesar de impor uma data anual para o fechamento do sistema referente àquele período, o Coleta não tem um calendário específico para o preenchimento. Os dados podem ser inseridos ao longo do ano, seguindo o ritmo de conclusão de atividades do programa e garantindo assim maior confiabilidade aos dados inseridos. Ao mesmo tempo, o sistema serve como instrumento de gestão e aprimoramento contínuo dos programas.

Esse aspecto é interessante pois revela a participação do objeto avaliado desde o início do processo. A CAPES não tem o papel de fiscalização, qual seja, de se inserir fisicamente no cotidiano dos programas em prol de aferir o cumprimento de diretrizes e medir sua qualidade, antes confia ao próprio programa a construção de seu conjunto de dados que servirá como histórico e fundamento sob o qual se construirá a sua avaliação.

O Coleta atua como órgão vital da avaliação CAPES. Seu formato avançou desde 1974 até os dias atuais de forma a ser mais representativo em relação às atividades realizadas pelos programas e, mais recentemente, vem realizando estudos no sentido de facilitar o seu uso de maneira que a carga horária docente esteja menos voltada para atividades burocráticas e mais disponível à pesquisa e à orientação.<sup>38</sup>

Paralelamente ao preenchimento do módulo Coleta pelos programas, o CTC-ES realiza seminários e visitas de acompanhamento aos programas e, por meio de estudos, pesquisas e debates, elabora a ficha de avaliação que será utilizada ao final daquele ciclo.

O CTC-ES é formado por membros da comunidade nomeados pela Presidência da CAPES após consulta entre as IES para representar sua área de avaliação como coordenadores. Atualmente, dentre os 49 coordenadores, são escolhidos 6 ou 7 representantes de cada colégio (Colégio de Ciências da Vida, de Humanidades e de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar), além de um representante da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), um representante do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP), o diretor de Relações Internacionais, o diretor de Programas e Bolsas e, por fim, para presidir o conselho, o diretor de avaliação. A composição se justifica por uma estratégia de

---

<sup>38</sup> SIQUEIRA, Manoel Brod. Sucupira - **A Platform for the Evaluation of Graduate Education in Brazil**. *Procedia Computer Science*, v. 146, p. 247-255, 2019.

participação, e, portanto, de contribuição, de diversos tipos de atores com o arcabouço de experiência acadêmica, política ou burocrática necessários à construção do Sistema.

A ficha elaborada pelo CTC-ES é um documento de extrema importância dentro do processo avaliativo pois é ela quem evidencia aos programas o caminho que deverá ser percorrido e em quais âmbitos serão esperados seus resultados. Funciona de forma semelhante a uma bússola apontando para quais serão os pontos de maior valor na contabilização do desempenho do programa.

Apesar de direcionar, no entanto, a ficha por si só não confirma a qualidade dos produtos. Isso porque sua aplicação é realizada dentro de um contexto de comparabilidade entre os programas, de forma que, ainda que exista um direcionamento de que a qualidade do programa será medida por sua produção acadêmica, por exemplo, a aferição de que o quantitativo apresentado é apenas satisfatório ou pode ser considerado excelente depende: do próprio histórico do programa; se está em ascensão ou em declínio; e também dos números apresentados pelos outros programas.

Em posse, então, dos dados coletados e da ficha aprovada, são formadas as comissões de avaliação divididas por áreas buscando-se equilíbrio entre distribuição regional e de gênero. Passados os períodos de pedido de reconsideração (diretamente à comissão que realizou a avaliação) e de recurso (direcionados especificamente à presidência da CAPES), o programa se torna vinculado à nota resultado de sua avaliação por todo o ciclo avaliativo, atualmente com a extensão de 4 anos para qualquer nível (mestrado ou doutorado) ou modalidade de curso (acadêmico ou profissional).

Programas que não alcançarem a nota mínima, qual seja, 3 para mestrado e 4 para doutorado, a princípio, são impedidos de receber novos discentes e tem suas atividades encerradas tão logo esses finalizem seu vínculo com os discentes que estejam matriculados.

Por outro lado, programas que alcançarem a nota 5 se tornam candidatos para as notas 6 e 7, as chamadas notas de excelência. No regulamento publicado pela CAPES referente à avaliação Quadrienal de 2017, Portaria CAPES 59/2017, foram

relatados pontos imprescindíveis para que um programa alcançasse as notas 6 e 7. O programa deverá:

1. Conter o doutorado;
2. Ter desempenho equivalente ao dos centros internacionais de excelência na área;
3. Ter nível de desempenho diferenciado em relação aos demais programas da área no que se refere à formação de doutores e à produção intelectual;
4. Demonstrar solidariedade com programas não consolidados ou com países que apresentam menor desenvolvimento na área;
5. Ter nucleação de novos programas no país ou no exterior

E, como travas, sua ficha de avaliação deve ter:

1. Predomínio de conceito “muito bom” nos itens de todos os quesitos da ficha, para a nota 6
2. Conceito “muito bom” em todos os itens de todos os quesitos da ficha de avaliação.<sup>39</sup>

Internamente, cada área tem a prerrogativa de determinar requisitos extras e percentuais limites para a determinação de seus programas 6 e 7. O quadro abaixo indica o perfil esperado dos programas de acordo com a nota recebida.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Portaria nº 59, de 21 de março de 2017.

**Quadro 4 – Perfil esperado dos programas de pós-graduação de acordo com suas notas**

| Nota  | Conceito            | Perfil   |
|-------|---------------------|--|
| 6 e 7 | muito bom           | São reservadas exclusivamente aos programas acadêmicos com doutorado que obtiveram nota 5 e conceitos “Muito Bom” em todos os quesitos da ficha de avaliação   |
| 5     | muito bom           | Para obter a nota final 5, o programa deverá obter “Muito Bom” em pelo menos quatro dos cinco quesitos existentes, entre os quais terão que figurar necessariamente os quesitos 3 e 4 (Corpo Discente e Produção intelectual). A nota 5 é a nota máxima admitida para programas que ofereçam apenas mestrado   |
| 4     | Bom                 | A concessão da nota 4 será possível para cursos que tenham alcançado, no mínimo, conceito “Bom” em pelo menos três quesitos, incluindo, necessariamente, os quesitos 3 e 4 (Corpo Discente e Produção Intelectual).  |
| 3     | regular             | A nota 3 corresponde ao padrão mínimo de qualidade para a recomendação do programa ao CNE e consequente permanência no Sistema Nacional de Pós-Graduação.  |
| 1 e 2 | deficiente ou fraco | <p>i. O programa com conceito “Insuficiente” no Quesito 1, “Proposta do Programa”, poderá alcançar no máximo nota 2, e com conceito “Fraco” poderá alcançar no máximo nota 3.</p> <p>ii. O menor valor dentre as notas obtidas pelo programa nos Quesitos 3 e 4 (corpo discente e produção intelectual) definirá os limites da nota final a ser atribuída.</p> |

Fonte: Portaria CAPES nº 59 de 21 de março de 2017.

Ao observar o modelo de avaliação escolhido pelo Brasil, é possível perceber a multiplicidade de atores envolvidos. De discentes a pró-reitores, e de docentes ao corpo editorial de revistas científicas, todos possuem o seu papel dentro do ciclo de 4 anos a ser posto em prática. Esse aspecto enriquece os resultados obtidos ao mesmo tempo em que aumenta a sua relevância para o SNPG.

## **2.2 O papel dos atores envolvidos no processo de avaliação: a avaliação por pares.**

A avaliação realizada pela CAPES possui como uma de suas características principais a concentração de poder decisório em membros eleitos pela comunidade científica, aqui entendida como o corpo de pesquisadores, docentes e colaboradores que compõe a rede de produção científica no Brasil. Dois dos principais momentos da avaliação periódica de programas depende diretamente da atuação da comunidade.

O primeiro momento diz respeito ao momento da avaliação em si. O representante da área indicado pela comunidade possui a liberdade de definição do corpo de consultores a integrar o grupo que realizará a avaliação de uma área específica. Essa avaliação ocorre de acordo com orientações particulares definidas pela DAV como a necessidade de distribuição regional, equidade de gênero e garantia de participação de docentes fora das instituições tradicionalmente representadas.

As diretrizes da DAV visam a diminuir o viés que cada consultor possa trazer consigo e assim garantir que as especificidades regionais também sejam tratadas e levadas em consideração ao se reconhecer a qualidade de um programa inserido em determinado contexto. Assim, se torna possível avaliar não apenas os dados trazidos, mas o peso social atribuído a cada programa.

O segundo momento crucial em que a CAPES faz uso de especialistas é o momento de votação de notas. As notas atribuídas pelo corpo de consultores passam posteriormente pela votação do CTC-ES. Nesse momento, o CTC-ES debate as notas atribuídas e pode votar por acompanhá-las ou decidir por uma nova nota. É desse grupo, em sua maioria escolhido pela comunidade, que procede a nota oficial a ser divulgada pelo órgão.

Por estar presente em dois momentos basilares da avaliação, é preciso investigar se a avaliação CAPES é de fato classificada como uma avaliação centrada em especialistas e quais são as consequências disso para o sistema de pós-graduação.

Segundo Fitzpatrick, Sanders e Worthen, pesquisadores referência no âmbito da avaliação de políticas públicas educacionais, uma avaliação centrada em profissionais é aquela que “depende basicamente dos conhecimentos específicos de um profissional para julgar uma instituição, um programa, um produto ou uma atividade”<sup>40</sup>. Nesse tipo de avaliação, os especialistas no objeto são procurados por se presumir o domínio do tema ou a técnica necessária para o levantamento de informações e para se chegar a um juízo fundamentado de valor. A princípio, esse modelo aparenta exigir aquilo que se pressupõe estar presente em qualquer avaliação, pois sem domínio do objeto, não há possibilidade de mensurar corretamente o seu comportamento e os seus desdobramentos. No entanto, Fitzpatrick explica que:

Embora os juízos subjetivos de profissionais estejam envolvidos em certo grau em todas as abordagens da avaliação (...), a presente abordagem é claramente diferente devido à **dependência direta e declarada** de juízos profissionais subjetivos como estratégia básica da avaliação.<sup>41</sup>

A avaliação CAPES constitui assim, em certa medida, um sistema institucionalizado de pareceres de especialistas, entretanto, pela rotatividade dos membros desse sistema, quais sejam, os consultores membros das comissões elaboradas pelo coordenador de área com apoio da DAV, em muito se assemelha ao que Fitzpatrick denomina de “grupo *blue-ribbon*”, que define como um grupo visivelmente experiente e de excelência cujo trabalho tem por fim gerar credibilidade para o avaliado.

Exemplo de grupo *blue-ribbon* é a *National Commission on Excellence in Education* que mudou a história da educação americana. A comissão foi criada em 1981 pelo então Secretário da Educação dos Estados Unidos, Terrel Bell, em uma tentativa de impedir o enfraquecimento do Departamento da Educação e para

---

<sup>40</sup> FITZPATRICK, Jody L.; SANDERS, James R.; WORTHEN, Blaine R. Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines. 2004.

<sup>41</sup> Op. Cit.

“examinar a percepção generalizada do público de que algo está sendo seriamente negligenciado em nosso sistema educacional”<sup>42</sup>

A comissão incluía inúmeros nomes ilustres como Glenn T. Seaborg, ganhador do prêmio Nobel de Química de 1951, Barlett Giamatti, presidente da Universidade de Yale e David P. Gardner, que viria a se tornar Presidente da Universidade da Califórnia, como responsáveis pela comissão. Seu relatório final, entregue em 1983, foi considerado de retórica apocalíptica pelo grau de preocupação trazido pela comissão a respeito dos problemas enfrentados pelo sistema educacional americano.

Alguns autores, como Terrel Bell, defendem que o relatório, conhecido por “*A nation at risk*” foi o pai do movimento reformador da escola e que seu principal legado teria sido incluir o tema da qualidade da educação na agenda política nacional.<sup>43</sup> Desde então se observa a criação sucessiva de políticas voltadas para o tema.

Apesar de tais pontos construtivos apresentados, a utilização de grupos de especialistas de que são exemplos as comissões do tipo *blue ribbon* é discutível. Paul E. Peterson, membro do Brookings Institute, apresenta suas críticas ao analisar os relatórios de seis comissões de destaque em sua excelência. Ele reconhece que existe impacto na publicação dos relatórios, porém argumenta que as recomendações não são práticas. Ou tem custos inexequíveis ou tem limitações reais à sua aplicação, quando não são tão generalistas a ponto de perderem seu propósito.<sup>44</sup>

A crítica de Peterson está ligada à falta de tecnicismo usualmente presente nesse tipo de comissão. A ausência do conhecimento da estrutura técnico-burocrática assim como da realidade da estrutura fática presente nas instituições às quais se direciona o relatório pode representar a dissociabilidade das recomendações apresentadas e da realidade experimentada. Além desse risco, Peterson também chama a atenção para a ausência de etapas importantes quando se trata de políticas públicas, quais sejam: (1) avaliação metódica da pesquisa existente, (2) considerações racionais de opções a serem apresentadas e (3) proposições específicas e também (4) o reconhecimento do que chama de “*the most difficult*

---

<sup>42</sup> NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION. A nation at risk: The imperative for educational reform. **The Elementary School Journal**, v. 84, n. 2, p. 113-130, 1983.

<sup>43</sup> BELL, Terrel H. Reflections one decade after a nation at risk. **Phi Delta Kappan**, v. 74, n. 8, p. 592, 1993.

<sup>44</sup> PETERSON, Paul E. Did the education commissions say anything?. **The Brookings Review**, v. 2, n. 2, p. 3-11, 1983.

*conceptual and political issues*”: para ele, o olhar do especialista ignora questões técnicas importantes que precisam ser consideradas para encontrar soluções viáveis às questões que precisam ser superadas.<sup>45</sup>

A avaliação conduzida pela CAPES se assemelha ao tipo *blue ribbon* na medida em que reúne grandes especialistas das áreas, consultores pertencentes ao meio acadêmico referências em seu campo de pesquisa. Apesar das discussões em torno das altas demandas colocadas pela agência e da sua adequabilidade, é especificamente por causa deste tipo de comissão que os critérios CAPES possuem legitimidade perante o SNPG. Caso fossem baseadas no raciocínio burocrático, seriam classificadas como critérios externos e, portanto, desconectados da realidade vivenciada pelos programas. No entanto, a escolha da agência não está imune às fragilidades passíveis de serem encontradas pelas comissões *blue ribbon*.

Ao ser realizada por especialistas, existe o risco de serem estabelecidos critérios visando um panorama inalcançável para uma parcela do sistema. Soma-se a isso a dissociabilidade da avaliação ao sistema de apoio financeiro concedido pela própria CAPES. Apesar da conexão das notas a programas específicos de concessão de bolsas, as demandas de melhorias especificadas na ficha de avaliação não encontram correspondente resposta de apoio do órgão. Essa realidade pode gerar o descompasso entre o exigido de acordo com os melhores parâmetros trazidos pelos especialistas e o caminho fático que um programa com dificuldades precisa trilhar para alcançar maturidade e qualidade.

No entanto, diferentemente das comissões *blue ribbon*, os relatórios produzidos pela avaliação CAPES não possuem o caráter generalista e sem efeitos práticos. Antes, se apresentam em formato de quesitos e itens específicos e uniformes e se debruçam sobre cada programa que esteja em funcionamento. Além disso, ainda exercem o relevante papel de gerar embasamento para a distribuição de recursos públicos.

A ressalva existe, porém, quanto à divisão de papéis dentro da CAPES. Ainda que seja a coordenação da área, juntamente com a comissão por ela indicada, a responsável por definir o alcance de qualidade observado em um determinado

---

<sup>45</sup> Op. Cit..



programa, ainda cabe ao Conselho Superior a definição dos critérios prioridades para a distribuição de bolsas.

Dessa forma, o modelo brasileiro embasado na avaliação por pares tem mostrado efeitos positivos para os objetivos estabelecidos. A princípio, não existe a possibilidade de alteração desse aspecto uma vez que é ele quem legitima todo o processo. Retirar a avaliação feita por pares seria o mesmo que desfazer o modelo brasileiro.

### **2.3 A experiência Internacional no uso da avaliação como controle de qualidade**

Entender o uso da avaliação na pós-graduação e na Educação como um todo, especialmente no contexto europeu, passa pelo entendimento do próprio conceito de ferramenta de garantia de qualidade. Na história moderna, a partir dos anos 1980, o debate acerca da garantia de qualidade ganhou espaço notadamente no Reino Unido, onde foi estabelecida como principal objetivo da educação superior. Seguindo a tendência, também países como Finlândia, Dinamarca e Espanha começaram a desenvolver esforços no sentido de estabelecer mecanismos de controle de qualidade.<sup>46</sup>

Esse despertar europeu para o tema tem origem no crescimento do uso de tecnologias diversas e a necessidade de direcionamento científico para atender as demandas sociais geradas pelo fenômeno. Associado a isso, também era preciso reorganizar e direcionar de forma focada os limitados gastos públicos com educação. O financiamento público passava a se tornar cada vez mais interligado à qualidade demonstrada pelas instituições e seus programas.<sup>47</sup>

Todavia, a criação de agências específicas para a realização da aferição de qualidade dos programas foi promovida apenas anos ou décadas mais tarde, a exemplo da *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA), que atua

---

<sup>46</sup> WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.). **Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation**. Springer Science & Business Media, 2007.

<sup>47</sup> VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

principalmente no Reino Unido, criada em 1997, e o francês *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (Hcéres), criado em 2013.

Iniciativas anteriores às agências estiveram presentes em 1998 com a Declaração de Sorbonne, assinada pela Alemanha, França, Grã-Bretanha e Itália que culminou na Declaração de Bolonha, em 1999, com a assinatura de 29 países. Esta visava a criação de um espaço europeu de ensino superior, com a flexibilização das regras para facilitar a mobilidade de discentes e pesquisadores e a cooperação em matéria de garantia de qualidade de ensino.<sup>48</sup>

A partir de Bolonha, foi recomendada a criação da *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), em 2000, com o objetivo de incentivar a cooperação para o controle e garantia de qualidade de ensino, registrados a partir do estabelecimento dos padrões europeus de garantia de qualidade do ensino superior (ESG).<sup>49</sup>

Esse movimento de expansão e uniformização dos critérios de qualidade são resultado também do agir de uma construção interna de países estratégicos dentro do contexto europeu. A França, por exemplo, desde 1985 estabeleceu a criação do *Comité National d'Evaluation* (CNE). Sua função era a de corrigir as disfunções causadas pela falta de uniformidade e rigidez no sistema, porém, de sua avaliação não dependiam diretamente as alocações de investimento público, apesar de poder chegar a este ponto exigindo a revisão de contratos entre instituições e o Ministério da Educação. De forma semelhante, também a Holanda passou pela estruturação dos mecanismos de interação entre governo, representado por seu Ministério de Educação e Ciência e instituições de ensino superior, e o Reino Unido, a partir do *Council of National Academic Awards* (CNAA).<sup>50</sup>

De acordo com Rhoades:

A partir de meados da década de 1980, discussões sobre garantia de qualidade surgiram em outros países europeus, como Bélgica, Dinamarca,

---

<sup>48</sup> DECLARATION, Sorbonne Joint. Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system. **By the four ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom. Paris**, 1998.

<sup>49</sup> VAN DER WENDE, Marijk C.; WESTERHEIJDEN, Don F. International aspects of quality assurance with a special focus on European higher education. **Quality in higher education**, v. 7, n. 3, p. 233-245, 2001.

<sup>50</sup> VAN VUGHT, Frans A.; WESTERHEIJDEN, Don F. Towards a general model of quality assessment in higher education. **Higher Education**, v. 28, n. 3, p. 355-371, 1994.

Finlândia e Noruega. Dado o padrão na Europa, talvez tenha sido apropriado que a garantia de qualidade tenha surgido como tópico nas reuniões de 1987 da Associação Europeia para Pesquisa Institucional (EAIR), realizadas em Twente, Holanda (Kells e Van Vught, 1988). O programa da conferência incluiu diversas apresentações sobre a autoavaliação e autorregulação das instituições. Em 1989, a qualidade era um dos vários “tópicos” da reunião anual do EAIR, em torno da qual o cronograma da conferência era organizado.<sup>51</sup> (tradução nossa)

A partir desse momento, seguindo a lógica da adoção de princípios da administração e buscando a adequação do ensino superior ao contexto político e econômico, desdobrou-se a criação de agências específicas que garantissem a *accountability* e a eficiência exigida nos setores privados.

Apesar da busca pela uniformização dos critérios de qualidade, cada país adotou um modelo específico adaptado às suas necessidades nacionais. Na tabela reproduzida abaixo, é possível identificar quais são as principais agências hoje em atuação na Europa e nos Estados Unidos e qual é o perfil básico de cada modelo escolhido, especificamente para avaliação e controle da qualidade do ensino.

---

<sup>51</sup> From the mid-1980s, quality assurance discussions emerged in other European countries, such as Belgium, Denmark, Finland, and Norway. Given this pattern in Europe, it is perhaps appropriate that quality assurance emerged as a topic in the 1987 meetings of the European Association for Institutional Research (EAIR), which were held in Twente, The Netherlands (Kells and Van Vught 1988). The conference program included many presentations on institutions’ self-assessment and self-regulation. By 1989, quality was one of several “tracks” of the annual EAIR meeting, around which the conference schedule was organized

RHOADES, Gary; SPORN, Barbara. Quality assurance in Europe and the US: Professional and political economic framing of higher education policy. **Higher Education**, v. 43, n. 3, p. 355-390, 2002.

**Quadro 5 – agências internacionais de controle de qualidade da pós-graduação**

| Países                | Agência  | Método   | Periodicidade                                     | Participantes  | Avaliação obrigatória | Decorrencia   |
|-----------------------|--|--|---|--|-----------------------|---|
| <b>Espanha</b>        | ANECA  | Peer review; autoavaliação produção na acreditação de docentes | <b>4 anos mestrado e 6 anos doutorado</b>         | Estudantes; acadêmicos e profissionais; staff agência                        | <b>Sim</b>            | <b>Comprovar se título seguiu o projeto proposto e avaliar seus principais resultados</b> |
| <b>Estados Unidos</b> | muitas agências acreditadoras (rec. US Dept Education) | Peer review; visita; relatórios; autoavaliação                 | <b>Ciclos variados / agências -- até 10 anos.</b> | Estudantes e/ou acadêmicos e/ou profissionais; staff agências                | <b>Não</b>            | <b>Reputação</b>  |
| <b>Finlândia</b>      | FINEEC   | Auditoria de qualidade das IES                                 | <b>Atualmente 7 anos</b>                          | IES + avaliadores externos; staff agência                                    | <b>Sim</b>            | <b>Rótulo Quality Label for Excellence</b>  |
| <b>França</b>         | HCERES   | Auto-avaliação; relatórios; comitês                            | <b>5 anos (para Escolas Doutorais)</b>            | Professores pesquisadores; estudantes; setor privado; comitês internacionais | <b>Sim</b>            | <b>Foco na acreditação para o período seguinte</b>  |
| <b>Inglaterra</b>     | QAA  | Peer review ampliado (auto-avaliação)                          | <b>anual</b>                                      | auto-avaliação; estudantes; acadêmicos; profissionais; staff agência         | <b>Sim</b>            | <b>Restrições na emissão diplomas</b>   |

Fonte: Relatório da Comissão acompanhamento do PNPG. CAPES. 2018

O quadro revela a diferença do perfil de cada metodologia assim como do entendimento do papel avaliativo para cada país.

i. QAA: É possível observar que a inglesa Quality Assurance Agency (QAA), em semelhança ao modelo brasileiro, mantém uma das mais severas consequências para o baixo desempenho dentro da avaliação: a impossibilidade de emitir diplomas. No entanto, a metodologia escolhida mantém seu perfil inicial de busca pela independência universitária em alguns pontos como na escolha pelos critérios pelo qual serão avaliadas, como indica a inclusão da autoavaliação.

Em relatório<sup>52</sup> encomendado pelo extinto em 2018 *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), a agência pública do Reino Unido responsável pela distribuição de recursos financeiros às universidades, Clarke e Lunt comparam a educação pós-graduada em oito países (Austrália, Inglaterra, Alemanha, Índia, Noruega, Escócia, Espanha e Estados Unidos). Os pesquisadores observaram a qualidade presente nos programas de mestrado e doutorado encontrados e notaram que muito da política de pós-graduação inglesa se originou em parceria com uma série de organizações voltadas para o ensino superior.

O relatório afirma também que a *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) influenciou a modelagem do controle de qualidade da pós-graduação no sistema alemão, norueguês, espanhol entre vários outros e, além disso, a própria ENQA foi significativamente influenciada pela agência inglesa QAA. Dessa forma, o modelo inglês teria construído bases e caminhos e determinado o papel avaliativo pós-graduado do continente europeu.

A descrição do papel inglês não exclui a contribuição realizada por outros países com tradição em avaliação de políticas públicas, especialmente relativas ao ensino superior, no entanto, demonstra a consciência relativa à importância da influência sobre o tema para a garantia de qualidade do ensino e pesquisa, especialmente após o incentivo à mobilidade e à integração entre os países trazidas pela Declaração de Bolonha.

---

<sup>52</sup> CLARKE, G and LUNT I. International Comparisons in Postgraduate Education: quality, access and employment outcomes Report to HEFCE. University of Oxford. 2014

A postura da QAA perante a garantia de qualidade se destaca ainda em um aspecto. A relação com os avaliados é a de parceiros associados, ou seja, ao optar por receber a avaliação promovida pela QAA, a relação construída é a de responsabilidade compartilhada pelo atingimento de padrões. Atuando dessa forma, a QAA se presta não somente ao momento avaliativo, mas também exerce uma espécie de consultoria com serviço de orientação ao longo de todo o processo.

ii. HCÉRES: Outras nações também construíram sua estrutura e demonstram estar consolidadas em seu âmbito de atuação. A HCÉRES, agência francesa de avaliação, por sua vez, entende a avaliação como instrumento para a condução da qualidade e afirma ser desenhada para servir aos stakeholders. Com isso, se compromete em torno de dois objetivos principais: ser o órgão responsável pela avaliação de grupos de instituições de ensino superior, unidades de pesquisa e programas de estudo, além de fornecer uma ferramenta de avaliação específica para os interessados em geral em nível nacional.<sup>53</sup>

Os principais objetivos elencados para a sua avaliação perpassam o compartilhamento de informação para os administradores das instituições e programas de forma a embasar seu planejamento estratégico, prover os docentes com dados suficientes para o autoaperfeiçoamento, além de ajudar os discentes nas suas escolhas educacionais. Dessa forma, a HCÉRES entende que possui a meta de atuar tanto em prol das instituições como da sociedade em si.

Apesar de ser única nacionalmente, a legislação francesa admite que a HCÉRES conduza a avaliação de forma direta ou verifique a qualidade de avaliação realizada por outros organismos através da validação dos procedimentos realizados, o que proporciona um aumento no grau de liberdade dos avaliados além de gerar a possibilidade de concorrência entre agências.

As regras estabelecidas não exigem que os procedimentos utilizados por um segundo corpo avaliativo sejam idênticos aos utilizados pela agência oficial francesa, no entanto, exige que recebam sua validação e que atendam a certas exigências como

---

<sup>53</sup> HCERES. Les clés de l'évaluation. Disponível em <https://www.hceres.fr/fr/les-cles-de-levaluation>. Acesso em agosto de 2018

seguir os princípios europeus de objetividade, transparência, separação do corpo avaliativo daquele que é objeto da avaliação, igualdade de tratamento, entre outros.

iii. ANECA: Cabe destacar que o processo exercido pela ANECA, agência espanhola para a avaliação, segue os critérios e diretrizes estabelecidos pela European Association for Quality Assurance in Higher Education no documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*<sup>3</sup> em uma tentativa de padronizar seus procedimentos e aproximar-se de outros sistemas avaliativos exercidos por agências europeias.

No entanto, a ANECA possui um diferencial estratégico em seu desenho avaliativo. Ele se divide em três vertentes, duas comumente presente nas agências, quais sejam: a avaliação *ex-ante* (ou verificação), na qual observa se os critérios básicos para o funcionamento estão sendo atendidos e a avaliação *ex-post* (renovação da acreditação) para reconhecimento dos produtos. A terceira, que consolida seu sistema, é o acompanhamento do desenvolvimento e da implantação dos cursos, conhecido como Programa Monitor.

Anualmente, a ANECA solicita o envio de dados dos programas e os encaminha aos avaliadores para que verifiquem e construam um panorama de sua situação atual. A partir desse estudo, são preparados relatórios de orientação a serem utilizados para direcionar os programas até o momento da avaliação *ex-post*, quando sua acreditação é revisada.

Esse mecanismo auxilia os programas por dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à capacidade de adequação às normativas e expectativas da agência antes que eles de fato possam ser penalizados perdendo a acreditação. Esse ponto incorpora as alterações vivenciadas pelo sistema de pós-graduação ao longo dos seis anos que duram os ciclos avaliativos, de forma que não se torne necessário o fim de um ciclo para que ajustes a novos contextos políticos e sociais sejam realizados. Além disso, essa característica traz previsibilidade para que os programas venham a conhecer de fato seu desempenho e melhorem as chances de sucesso dentro daquele mesmo ciclo. O crescimento do impacto social favorece ganhos em externalidades a todos os setores nacionais.

O segundo aspecto gerado pelo mecanismo do Programa Monitor diz respeito ao incentivo à qualidade entre os programas a despeito da competitividade trazida

pelo congelamento de posições que um ciclo avaliativo de 6 anos, ou menor (como o brasileiro, de 4 anos), pode gerar. Ao se conhecer a realidade de seu programa, é possível manter a qualidade de aspectos que estejam regulares e desenvolver aspectos secundários com a segurança de não se comprometer a consolidação de sua posição. Incentiva-se, por exemplo, aceitar os riscos da construção de novos grupos de pesquisa e diversificação de produção, uma vez que a qualidade mínima tenha sido comprovadamente alcançada.

Um dos principais diferenciais desse modelo diz respeito às estratégias de recursos humanos utilizadas com o intuito de gerar motivação e comprometimento com a organização, e, a partir daí, obter os melhores resultados possíveis em termos de performance intelectual. Uma abordagem que entende o corpo docente como também um “cliente” da avaliação.

O modelo construído pela CAPES acolhe características dos modelos internacionais apresentados, não como implementação de metodologias prontas, mas como absorção daquilo que mais se adequa ao seu próprio contexto nacional, o que o torna um modelo ímpar.

## **2.4 A adequação da avaliação CAPES em contraposição ao modelo internacional de acreditação**

Por ter se desenvolvido a partir de necessidades e políticas indutivas específicas para o Brasil, o modelo de avaliação CAPES se distancia dos modelos comumente utilizados ao redor do mundo, entre eles, o modelo americano da acreditação. Se faz necessário, então, discutir a atuação do modelo brasileiro como política pública e seus pontos de diferenciação em relação ao modelo americano de forma que possa se questionar e, a partir disso, se manter adequado frente aos novos desafios surgidos no cenário científico.

Uma vez conhecido o seu funcionamento prático, nesta seção, será analisado o modelo brasileiro de garantia de qualidade da pós-graduação, as características que o definem e o consolidam como modelo legítimo e, em seguida, os parâmetros utilizados pela *Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration* (NASPAA) para a acreditação de cursos no modelo americano.



A partir da abordagem realizada, os modelos serão comparados considerando dois pontos essenciais para ambos: o papel da produtividade e do corpo docente. A expectativa é de que essa discussão contribua para a compreensão do cenário atual na avaliação e aponte novos horizontes de aperfeiçoamento para o sistema adotado pela CAPES.

#### **2.4.1 O modelo brasileiro de avaliação: instrumento de política pública**

A avaliação é hoje a maior estrutura de formação e conformação do SNPG. A avaliação periódica nos moldes atuais, praticada desde 1998, define e torna pública o que acredita ser a qualidade da atuação de todos os cursos em andamento no Brasil através do método de avaliação por pares. A partir de critérios quantitativos e qualitativos, a avaliação da CAPES é realizada periodicamente com o intuito de estabelecer o padrão aceitável para funcionamento e incentivar a evolução do SNPG em conformidade com as diretrizes e metas estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação (PNE) e pelo PNPGE.

O crescimento do sistema evidencia seu agir como instrumento de política pública. Em 1965, quando os primeiros estudos pós-graduados foram reconhecidos, o Conselho Nacional de Educação (CNE) identificou ao todo 38 programas de pós-graduação, 27 mestrados e 11 doutorados em território nacional. Alguns anos depois, em 1975, o Brasil contava com 429 programas de mestrado e 149 de doutorado. Em apenas 10 anos (2007 a 2017) as induções promovidas pela agência levaram ao surgimento de mais de 1800 cursos novos. Desde então, esses números se mantiveram em crescimento. Além de crescimento numérico, o próprio conteúdo e qualidade dos programas foram moldados.

É, então, a partir dos resultados da avaliação Periódica CAPES que o Estado tem espaço para redefinir o comportamento dos atores do Ensino Superior (entre eles, Instituições de Ensino, docentes e discentes) orientando-os segundo suas prioridades. Esse ponto difere a avaliação CAPES das demais avaliações comumente utilizadas pela Administração Pública, que possuem como foco basicamente a medição de

resultados de políticas públicas. Por conta dessa especificidade deve ela mesma, a avaliação CAPES, ser entendida como uma política pública *per se*.

Assim, avaliar o trabalho da CAPES perante o SNPG significa avaliar uma política pública que vai além do “instrumento de persuasão”<sup>54</sup>, caracterizado pelo reforço e mobilização para posição que os avaliados já enxergam como necessária. Antes, a demanda por parte da comunidade acadêmica é para que a CAPES traga diretrizes que orientem objetivamente o comportamento apropriado dos programas. Além disso, se considerados os objetivos nacionais, se fortalece o raciocínio de que o comportamento estimulado esteja em consonância intencional com metas elaboradas nos planos de médio e longo prazo para que dificuldades como a assimetria regional e a qualidade de formação em relação às demandas do mercado sejam trabalhadas.

Também características específicas desse modelo como a opção pela categorização de programas em notas e o estímulo à competitividade entre os programas na busca pelo reconhecimento de sua qualidade no meio acadêmico aumentam o impacto do desenho da avaliação no funcionamento dos programas.

O entendimento da avaliação CAPES como política pública remete inicialmente ao próprio papel do Direito no estudo de políticas públicas. Segundo Dallari Bucci, a contribuição do Direito nesse âmbito se revela “à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” de que é exemplo a Educação. E ainda:

As políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados.<sup>55</sup>

A autora defende o argumento de que a exequibilidade dos avanços sociais trazidos pela CF 1988 depende de sua correspondência ao equilíbrio real de forças políticas e sociais e que a construção de políticas públicas são o resultado do alcance desse equilíbrio e, portanto, operacionalizam o direito social.

---

<sup>54</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

<sup>55</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Pública Reflexões Sobre O Conceito Jurídico**. Editora Saraiva, 2000.

A avaliação CAPES se adequa apropriadamente a essa definição. A partir do estabelecimento de critérios específicos pelos quais serão mantidos em funcionamento os PPGs e ainda utilizando os mesmos critérios para direcionar ações de fomento governamental, a agência modela os padrões a serem atingidos pelas IES e tem a habilitação necessária para direcionar no sentido de priorizar o desenvolvimento, a produtividade e os objetivos nacionais<sup>56</sup>.

Dessa forma, o modelo de avaliação estabelecido pela CAPES, a partir de seu novo formato posto em vigor na década de 1990, é construído para abarcar um sistema que se pauta pela comparabilidade dos programas. Para isso, ganha destaque o aspecto quantitativo da avaliação, permeada também por aspectos qualitativos, em um esforço para dar tratamento igual aos programas e assim garantir uma comparabilidade realista e consistente. Ao se partir de critérios mensuráveis quantitativamente, defende-se que os programas conseguem traçar diretrizes mais claras em direção à melhora de sua posição dentro da categorização de notas e, além disso, usufrui de uma metodologia mais isonômica que permite trazer confiabilidade aos comparativos realizados entre programas e, com algumas limitações, até mesmo entre diferentes áreas de avaliação.

Tratadas as características principais da natureza da avaliação brasileira assim como seus procedimentos práticos, se faz necessário buscar nas experiências internacionais, mais especificamente no modelo americano, diferenciais que possam dialogar, questionar ou incrementar a política pública nacional.

#### **2.4.2 O modelo da Acreditação norte-americano a partir da NASPAA**

Em entrevista concedida para esta pesquisa, Kathryn Newcomer, diretora da Escola de Políticas Públicas e Administração Pública da Universidade George Washington explica o que entende ser o principal papel do modelo de acreditação

---

<sup>56</sup> MACCARI, E. A.; LIMA, M. C.; RICCIO, E. L. Uso do sistema de avaliação da CAPES por programas de pós-graduação em Administração no Brasil. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009

americano: garantir padrões mínimos de qualidade. Difere sobremaneira portanto do modelo brasileiro, que busca trazer o programa ao seu próximo patamar de qualidade.

Utilizada em larga escala nos Estados Unidos, a acreditação corresponde ao método de avaliação pelo qual uma instituição privada concede um selo de qualidade aos programas interessados. De acordo com Worthen<sup>57</sup>, essa forma de avaliação ganhou força em 1930 e aos poucos substituiu o sistema de inspeção escolar, importado da Europa.

Como principais características do modelo da acreditação, é possível citar a voluntariedade da participação das IES a ser avaliada e o tipo de avaliador envolvido: não basta o reconhecimento da qualidade do avaliador como avaliador, é preciso que este esteja ligado à classe avaliada de tal forma que seu olhar seja classificado como o olhar entre pares, para isso, portanto, o ideal é que seja membro da comunidade a ser avaliada. Assim também, deve ser a construção dos critérios e conceitos a serem observados durante a avaliação.

Além destes critérios, Worthen também diferencia a acreditação contemporânea das demais como sendo aquela que contém:

1. Padrões públicos;
2. uma autoavaliação feita pela instituição;
3. uma equipe de assessores externos;
4. uma visita ao estabelecimento;
5. um relatório da equipe de visita sobre a instituição, em geral contendo recomendações;
6. um estudo do relatório feito por um grupo de especialistas de prestígio; e
7. um relatório final e a decisão relativa à acreditação por parte do órgão responsável. Embora nem todo o sistema de acreditação siga à risca essa prescrição, essa é uma descrição excelente da maioria dos sistemas de acreditação de nossos dias.<sup>58</sup>

As agências acreditadoras são concebidas dentro da esfera privada, geralmente associações educacionais de escopo estadual ou nacional, e constroem critérios para conduzir as avaliações, em regra feita por pares para averiguar se esses

---

<sup>57</sup> WORTHEN, Blaine R. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Edusp, 2004.

<sup>58</sup> Id. Ibid.

critérios são ou não alcançados e assim conceder a acreditação. Elas mesmas são alvos de avaliação por parte do governo, mais especificamente pelo *Department of Education* que verifica suas credenciais para determinar a sua legitimidade em participar do sistema. Apesar de exercer um certo tipo de controle, o Departamento reconhece apenas os acreditadores que fazem essa solicitação. A estes é definida qual será a amplitude de sua acreditação e atividades relacionadas.

Assim, o desenho da acreditação é construído de forma que sejam criadas redes de garantia de qualidade que substituam o controle direto do Estado endossado pela falta de uma autoridade central. Esse formato visa a garantir a independência e autonomia das universidades sem renunciar ao incremento em qualidade.

O *Department of Education* determina as principais funções da acreditação como sendo:

1. Avaliar a qualidade dos programas acadêmicos em instituições de ensino superior
2. Criar uma cultura de melhoria contínua da qualidade acadêmica em faculdades e universidades e estimular uma elevação geral de padrões entre instituições educacionais.
3. Envolver professores e funcionários de forma abrangente na avaliação e planejamento institucional
4. Estabelecer critérios para certificação profissional e licenciamento e para atualização de cursos que ofereçam tal preparação<sup>59</sup>

A acreditação tem sido amplamente aceita dentro do território americano, grande parte em virtude da lógica de mercado intrínseca ao país. A competição existente entre as instituições privadas de ensino é fator relevante para se entender a razão de uma Instituição de Ensino voluntariamente se submeter a uma verificação de seus atributos.

---

1. <sup>59</sup> "Assess the quality of academic programs at institutions of higher education  
 2. Create a culture of continuous improvement of academic quality at colleges and universities and stimulate a general raising of standards among educational institutions  
 3. Involve faculty and staff comprehensively in institutional evaluation and planning  
 4. Establish criteria for professional certification and licensure and for upgrading courses offering such preparation  
 Accreditation in the United States. Disponível em:  
 <[https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation\\_pg2.html](https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation_pg2.html)>. Acesso em fevereiro de 2019

Amartya Sen trata do assunto a partir de um ponto de vista econômico não ortodoxo e defende que: “É importante não só dar o valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar.”<sup>60</sup>

E continua:

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes.<sup>61</sup>

A partir da percepção de Amartya Sen, é possível observar que a liberdade trazida pela livre competição entre os programas pode ser considerada como o embasamento e, simultaneamente, a força motriz necessária para incentivar e motivar a busca pela melhoria contínua.

Além desse aspecto, é preciso reconhecer também o peso da acreditação na distribuição de recursos federais, mais especificamente do que diz respeito aos projetos de ajuda financeira a discentes concedidos sob a previsão do *Title IV* do *Higher Education Act* (HEA). De acordo com dados disponibilizados pelo governo americano<sup>62</sup>, em 2016, apenas a *North Central Association of Colleges and Schools - The Higher Learning Commission* (NCACHE-HLC), uma das várias agências acreditadoras, foi responsável pela concessão de aproximadamente 39 bilhões de dólares a Instituições de Ensino Superior por meio de *grants*, auxílios e financiamento de estudantes que se encaixam nos parâmetros dos programas em andamento. No total, foram distribuídos aproximadamente 127 bilhões de dólares através do trabalho de 41 agências reconhecidas.

A partir de tais números, se evidencia a importância das agências acreditadoras para o sistema educacional americano. Elas funcionam como uma espécie de agente controlador e direcionador do gasto público para auxílio estudantil da pós-graduação, determinando assim importantes aspectos da configuração tanto da criação e

---

<sup>60</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2018.

<sup>61</sup> *Id. Ibid.*

<sup>62</sup> Summary Outcomes Data. Disponível em:

<<https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/summaryoutcomesdata.xls>.> Acesso em fevereiro de 2019.

permanência de instituições de ensino cuja dependência financeira federal é clara quanto no desenvolvimento e aperfeiçoamento da pesquisa científica para aquelas que já se encontram consolidadas.

No entanto, é discutido se o relevante papel das agências acreditadoras pode de fato ser exercido com a devida cautela e qualidade a partir de sua estrutura tendo-se em vista que as agências são majoritariamente associações sem fins lucrativos criadas por *colleges* e sustentadas pela mensalidade de seus membros. Em geral, não existe contrapartida de recursos federais para sustento das agências, ainda que elas só possam funcionar a partir de densa regulamentação e que elas mesmas exerçam parte importante do processo de distribuição dos recursos federais.

Segundo Antoinette Flores:

O que as agências cobram das IES como taxa de associação é muito pouco comparado com os gastos de credenciamento para faculdades e contribuintes. Para cada \$1 que acreditadores gastam para monitorar a qualidade da instituição, eles fornecem acesso a \$ 1,693 em suporte financeiro federal.<sup>63</sup>

Parte da justificativa para taxas tão baixas se deve ao fato de que a parte mais densa do trabalho é realizada a partir de pares voluntários, mas esse aspecto não protege as agências do fato de que a responsabilidade a elas atribuída as expõe a grandes gastos, como custeio de defesa em processos realizados por instituições de ensino que perderam a acreditação. Flores cita o caso de 2013, quando a *City College* de São Francisco processou a agência que a acreditava depois de sua tentativa de revogar a acreditação. Segundo ele, os gastos da agência apenas com este caso foram correspondentes a aproximadamente um terço de sua receita anual.

Adicionalmente, a exposição das agências a grandes instituições tem gerado críticas no sentido de garantir a confiabilidade de seus resultados. O Washington Post publicou em 2016 uma declaração do então Secretário da Educação Arne Duncan em que afirma que, em sua maioria, agências acreditadoras são cães de guarda que não

---

<sup>63</sup>“What agencies charge colleges for membership dues and fees is tiny compared with the stakes of accreditation for colleges and taxpayers alike. For every 1\$ accreditors spend on monitoring college quality, they provide colleges access to \$1.693 in federal financial aid.” FLORES, Antoinette. Accreditation is Broken. Time to Repair it. Disponível em: <https://www.chronicle.com/article/Accreditation-Is-Broken-Time/240086>>. Acesso em janeiro de 2019

mordem (“*for the most part, accreditation agencies are watchdogs that don’t bite*”). Sua afirmação aparenta ser consequência do escândalo da falência da gigante *Corinthian Colleges*, em 2015, que por anos enfrentou processos judiciais e investigações relativas a acusações de fraude e cortes de financiamento federal devido a falsificações e adulteração de dados e, ainda assim, conseguiu manter sua acreditação.

Diferentemente da avaliação CAPES, a acreditação tem uma alta capacidade de especialização. Por ter como foco uma área específica, cada agência acreditadora possui liberdade suficiente para ajustar o modelo de avaliação à realidade presente em seu campo de origem.

Seja tomada como exemplo a avaliação realizada pela NASPAA, associação sediada em Washington responsável pela acreditação de programas de mestrado na área de políticas públicas em âmbito nacional e internacional. Segundo documento publicado pela associação, os critérios de avaliação se dividem em dois tipos: pré-condições e “*standards*”.

As pré-condições, por sua vez, se dividem em quatro: *Program eligibility*, no qual o programa precisa comprovar que vem de uma instituição de ensino regular e reconhecida e que possui dados suficientes para operacionalizar a avaliação; *public service values*, quais sejam, os valores considerados bons e desejáveis ao interesse público; *primary focus*, que a NASPAA define como ideal “preparar os estudantes para serem líderes, gerentes e analistas em suas profissões” e, finalmente; *course of study*, que deve estar em 36 e 48 créditos por semestre, para mestrado e doutorado respectivamente, quantidade pensada para garantir a possibilidade de experiências acadêmicas para além da sala de aula, com interação com grupos de pesquisa e outros trabalhos colaborativos.

O segundo grupo de critérios, chamados de *standards*, se divide em 7 pontos considerados cruciais para o bom andamento do programa como *managing the program strategically*, e *matching operations with the mission: faculty performance*.

Cada um desses pontos é dividido em subtópicos de avaliação, como:

3.3 Pesquisa, Bolsas de Estudo e Serviços: Os membros do corpo docente do programa conduzirão bolsas de estudos e se envolverão em atividades de serviços profissionais e comunitários fora da universidade apropriados à



missão do programa, ao patamar de suas carreiras e às expectativas de sua universidade<sup>64</sup>

Utilizando esses tópicos, a NASPAA estabelece quais são os critérios mínimos de organização e de qualidade do programa para que este se habilite a receber dinheiro público e consolide uma posição competitiva no mercado.

Uma vez compreendida a essência do modelo da acreditação, agora se torna possível posicionar o olhar sobre dois pontos de interesse para a pós-graduação e discutir as semelhanças e diferenças entre os modelos.

### **2.4.3 O comportamento da Acreditação e da avaliação diante de temas basilares**

Ainda que seja possível uma discussão acerca da profundidade, abrangência e robustez da avaliação, o foco do presente estudo não é realizar um comparativo da qualidade de ambos modelos. Tanto a avaliação realizada diretamente por agentes do governo para controle de validade, modelo brasileiro, quanto o estabelecimento de selos de padrão de qualidade, modelo americano, representam a evolução das necessidades educacionais vivenciadas pelas nações.

Entretanto, diante de questionamentos a respeito da adequação do modelo brasileiro, se torna necessário identificar como os aspectos de conflito se comportam no modelo da acreditação. Caso os pontos sejam superados no modelo americano, o Brasil deveria se questionar sobre o formato de sua avaliação. Contudo, caso também estejam presentes, se torna mais fácil isolar as variáveis que produzem o comportamento indesejado, trabalhando-se com a hipótese de que tais distorções estejam mais atreladas ao sistema de pós-graduação que aos padrões pelos quais é avaliado.

---

<sup>64</sup>3.3 Research, Scholarship and Service: Program faculty members will produce scholarship and engage in professional and community service activities outside of the university appropriate to the program's mission, stage of their careers, and the expectations of their university. *Id. Ibid.*

A partir da descrição apresentada de ambos, serão discutidas suas semelhanças e diferenças a partir de dois pontos de interesse para a pós-graduação: como lidam com a produtividade e o papel que atribuem ao corpo discente.

### **2.4.3.1      *Peso da Produtividade***

O primeiro aspecto que chama a atenção é o peso atribuído à produtividade entre os dois modelos. No modelo avaliativo brasileiro atual a questão da publicação é comparada por parte do corpo acadêmico a algo semelhante à expressão “*publish or perish*” ou, em tradução livre, “publique ou pereça”.

O quantitativo das produções exerce papel significativo em como o desempenho dos programas será visto perante os avaliadores e a própria comunidade científica. Tal aspecto é reforçado pela ficha de avaliação utilizada em 2017, com itens específicos dedicados à questão como o item 4.1: “Publicações qualificadas do Programa por docente permanente” e 3.3: “Qualidade das Teses e Dissertações e da produção de discentes autores da pós-graduação e da graduação (no caso de IES com curso de graduação na área) na produção científica do programa, aferida por publicações e outros indicadores pertinentes à área.”<sup>65</sup>

Diferentemente, o modelo americano<sup>66</sup>, a partir do estudo realizado por Hedrick, não pressupõe de forma específica a produção no momento da acreditação. Se for considerada como exemplo a lista de atributos exigidos e avaliados pela NASPAA<sup>67</sup>, não são encontradas referências diretas à capacidade de produção do programa, apenas em relação à capacidade de estabelecer objetivos mensuráveis e alcançá-los de forma consistente com sua missão (Standard 1, item 1.3). No entanto, ainda segundo Hedric:

Professores em IES credenciadas recebem mais, publicam mais e ensinam menos que seus colegas em IES não credenciadas. Essa diferença existe entre faculdades que são similares, e não é simplesmente devida à seleção não aleatória de docentes em instituições acreditadas e não credenciadas.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Ficha de Avaliação Quadrienal 2017. Disponível em: <capes.gov.br>. Acesso em fevereiro de 2019

<sup>66</sup> HEDRICK, David W. et al. **The Effects of AACSB Accreditation on Faculty Salaries and Productivity**. Journal of Education for Business, 85:5, 284-291, 2010.

<sup>67</sup> Naspa Accreditation Standards. Ibid

<sup>68</sup> “The authors found that faculty in accredited business schools are paid more, publish more, and teach less than their peers at nonaccredited schools. These differences exist between faculty who are

Assim, é possível dizer que, apesar de não estabelecer critérios específicos para a produção dos programas, o modelo da acreditação leva à indução da produtividade acadêmica. Além de seu incentivo à produção, devem ser considerados também: o fator “mercado” presente no sistema educacional americano e os rankings privados especializados em diferenciação de programas.

Parte da academia argumenta que a pressão para que exista produção, e produção de qualidade, atua como fator motivador para o corpo docente, uma forma de impedir que o docente menospreze a necessidade de avanço científico em meio a outras inúmeras atividades. Porém a comunidade científica americana também está sujeita aos aspectos negativos da pressão pela publicação. A necessidade de quantitativos cada vez mais altos para fazer frente às outras instituições de ensino, competidores naturais de investimentos públicos e privados, atinge de forma direta a construção da agenda de pesquisa. Problemas de pesquisa que exigem tempo de estudo e maturação são preteridos frente aos que tem maior potencial de publicação imediata.

Peter Higgs, físico britânico ganhador do prêmio Nobel por prever e comprovar teoricamente a partícula que leva seu nome, Bóson de Higgs, em entrevista ao The Guardian publicada em dezembro de 2013<sup>69</sup> afirmou que seria improvável que alguma universidade decidisse contratá-lo a partir dos padrões atuais.

Ele (Peter Higgs) duvida que um avanço similar possa ser alcançado na cultura acadêmica de hoje, por causa das expectativas dos acadêmicos em colaborar e continuar produzindo. Ele disse: "É difícil imaginar como eu teria paz e tranquilidade suficientes no clima atual para fazer o que fiz em 1964."<sup>70</sup>

E ainda:

---

otherwise similar, and are not simply due to nonrandom selection of faculty into accredited and nonaccredited institutions.”

HEDRIC, David W. et al. Ibid.

<sup>69</sup> Peter Higgs: I wouldn't be productive enough for today's academic system. Disponível em <<https://www.theguardian.com/science/2013/dec/06/peter-higgs-boson-academic-system>>. Acesso em janeiro de 2019

<sup>70</sup> He (Peter Higgs) doubts a similar breakthrough could be achieved in today's academic culture, because of the expectations on academics to collaborate and keep churning out papers. He said: "It's difficult to imagine how I would ever have enough peace and quiet in the present sort of climate to do what I did in 1964 Id. Ibid

Higgs disse que se tornou "um constrangimento para o departamento quando são realizados exercícios de avaliação de pesquisa". Uma mensagem circulava pelo departamento dizendo: "Por favor, dê uma lista de suas publicações recentes". Higgs disse: "Eu enviava de volta uma declaração: 'Nenhuma'."<sup>71</sup>

Além de afetar a construção da agenda de pesquisa, a pressão pela publicação também tem a capacidade de afetar a priorização das atividades docentes. O estímulo para se dedicar à produção, quando foge dos padrões, seja apenas pela pressão propriamente dita, seja pela diferença de distribuição de recompensas como recursos e financiamentos internos ou externos, pode levar ao entendimento de que o trabalho realizado voltado aos discentes é inferior ao trabalho da pesquisa, um pensamento que já está abertamente consolidado em inúmeras instituições americanas.<sup>72</sup>

Dados extraídos da Plataforma Scimago apontam que em 2008 foram registrados 539.449 artigos americanos em periódicos. Em 2018 o número foi de 683.003 artigos, um crescimento de aproximadamente 27% em um intervalo de 10 anos.

As causas são inúmeras. É possível argumentar que parte desse crescimento seja justificado pela competição internacional por produções de impacto, especialmente vindos da China, que já ocupa o segundo lugar mundial no ranking, com uma taxa de crescimento no mesmo período de 10 anos de 128%.<sup>73</sup>

No Brasil, a soma destes dois fatores, a natural competitividade entre os programas associada ao estabelecimento de critérios quantitativos densos dentro da sistemática da política de indução da avaliação legítima e intensifica a pressão pela produtividade acadêmica.

No entanto, ainda que tal pressão pela grande produtividade exista no contexto brasileiro, a partir da análise do modelo americano, não é possível argumentar que

---

<sup>71</sup> Higgs said he became "an embarrassment to the department when they did research assessment exercises". A message would go around the department saying: "Please give a list of your recent publications." Higgs said: "I would send back a statement: 'None.' Ib. Ibid

<sup>72</sup> HERB, Ulrich. **Sociological implications of scientific publishing: Open access, science, society, democracy and the digital divide**. 2010.

<sup>73</sup> SJR -- SCImago Journal & Country Rank., disponível em <http://www.scimagojr.com>, acesso em 27/08/2019

seja um fenômeno exclusivo do desenho da avaliação CAPES. Ambos os modelos compartilham da mesma característica, guardada suas especificidades.

A supervalorização da produtividade, apesar de ser identificada no cenário acadêmico internacional como um todo, tem sido alvo de críticas pela comunidade. As discussões realizadas demonstram haver uma mudança de pensamento em progresso em relação a esse aspecto. Cabe esperar que as revisões realizadas sobre o modelo de avaliação da CAPES considerem esse panorama e desenvolvam estratégias para reverter a situação.

### **2.4.3.2 Corpo Discente**

O segundo ponto de interesse de discussão entre os modelos diz respeito ao foco aplicado aos critérios observados nos programas.

No modelo de avaliação institucional aplicado pelo Brasil, o corpo discente faz parte do conjunto do programa cujo principal produto é a pesquisa científica. Assim, a parte da avaliação realizada que envolve o aprendizado de alunos está conectada diretamente à medição e qualidade do avanço da ciência.

Não obstante, o que essa forma de percepção do papel da qualidade do ensino absorvido pelo corpo discente não significa é a autorização à preterição da estrutura de curso oferecido a ele. Antes, a estrutura do curso, ainda que não tenha um peso específico, conforme observado na avaliação quadrienal de 2017, é fator *sine qua non* para a manutenção do funcionamento do curso.

Inserido no quesito “estrutura do programa” encontra-se o perfil esperado do egresso, instrumento utilizado para auxiliar no desenho das disciplinas, projetos de pesquisa e demais atividades do curso. A partir de exigência, é garantida uma estrutura mínima a ser encontrada pelos discentes, ou, ao menos, revela a organização e alinhamento lógico do curso em seu planejamento.

Além desse fator, estão presentes também a contabilização da produção intelectual realizada em parceria com os discentes, o que reforça a característica principal da estruturação da avaliação dos discentes a partir de seu papel no avanço da produção científica.

No modelo da acreditação, por sua vez, existem referências diretas à qualidade do aprendizado como a determinação de que o programa seja capaz de medir e demonstrar a sua expectativa de “*student learning*” além dos fatores abaixo:

Quesito 4 – Combinando a Atuação com a Missão: Servindo aos Alunos

4.1 Recrutamento de Estudantes: O programa terá práticas adequadas de recrutamento de estudantes de acordo com sua missão.

4.2 Admissão de Alunos: O programa terá e aplicará critérios de admissão bem definidos apropriados para sua missão.

4.3 Apoio aos Alunos: O programa garantirá a disponibilidade de serviços de apoio, tais como aconselhamento curricular, distribuição e supervisão de estágios, aconselhamento de carreira e assistência na alocação profissional de forma que capacite os estudantes a progredir em carreiras pública, administrativa e política.

4.4 Diversidade dos Alunos: O programa promoverá a diversidade e um clima de inclusão por meio de seu recrutamento, práticas de admissão e serviços de apoio aos estudantes.<sup>74</sup>

O Quesito 4 impõe aos programas a necessidade de preocupação com a experiência que o discente terá em relação ao programa e a adequabilidade de sua política de gerenciamento do corpo discente em relação aos seus próprios objetivos, desde a forma com que se dará a sua entrada até a sua inserção em uma possível carreira. A definição de tais aspectos diz respeito não apenas a garantir fundamentos estáveis e seguros para o programa, como também diz respeito à proteção dos interesses do discente frente ao mundo acadêmico, humanizando-os e reforçando a ideia de que são consumidores do que o programa tem a oferecer, e não apenas seus produtos.

Da mesma forma, continua a tratar do aspecto dos discentes em seu Quesito 5:

---

<sup>74</sup> Standard 4 Matching Operations with the Mission: Serving Students

4.1 Student Recruitment: The program will have student recruitment practices appropriate for its mission.

4.2 Student Admissions: The program will have and apply well-defined admission criteria appropriate for its mission.

4.3 Support for Students: The program will ensure the availability of support services, such as curriculum advising, internship placement and supervision, career counseling, and job placement assistance to enable students to progress in careers in public affairs, administration, and policy.

4.4 Student Diversity: The program will promote diversity and a climate of inclusiveness through its recruitment, admissions practices, and student support services. NASPAA ACCREDITATION STANDARDS. Disponível em: <<https://naspaaaccreditation.files.wordpress.com/2015/02/naspaa-accreditation-standards.pdf>> Acesso em janeiro de 2019.

Quesito 5 – Combinando a atuação com a Missão: Aprendizagem do Aluno

5.1 Competências Universais Requeridas: Como base para seu currículo, o programa adotará um conjunto de competências requeridas relacionadas à sua missão e seus valores de serviço público. As competências requeridas incluirão cinco domínios: a habilidade de

- liderar e administrar na governança pública;
- participar e contribuir para o processo político;
- analisar, sintetizar, pensar criticamente, resolver problemas e tomar decisões;
- articular e aplicar uma perspectiva de serviço público;
- comunicar-se e interagir de maneira produtiva com uma força de trabalho e cidadania diversificada e mutável.

5.2 Competências Necessárias Específicas para a Missão: O programa identificará competências essenciais em outros domínios que sejam necessários e apropriados para implementar sua missão.

5.3 Competências eletivas específicas da missão: O programa definirá seus objetivos e competências para concentrações e especializações opcionais.

5.4 Competências profissionais: O programa garantirá que os alunos aprendam a aplicar sua educação, como por meio de exercícios experimentais e interações com profissionais em toda a ampla gama de profissões e setores de relações públicas, administração e políticas.<sup>75</sup>

A NASPAA estabelece pontos específicos para garantir o aprendizado dos discentes. Os quesitos colocados, no entanto, não restringem a forma de atuação do programa a um determinado padrão ou método. Não existe uma limitação específica ao caminho a ser percorrido ou o estabelecimento de metas numéricas a serem alcançadas de forma a permitir a medição do aprendizado de discentes. Todavia, são instituídos padrões mínimos exigíveis de qualquer programa em funcionamento. Conceitos, objetivos e expectativas que permeiam a missão da pós-graduação em sua essência, e não dizem respeito a uma área de avaliação ou perfil de curso.

---

<sup>75</sup>Standard 5 Matching Operations with the Mission: Student Learning

5.1 Universal Required Competencies: As the basis for its curriculum, the program will adopt a set of required competencies related to its mission and public service values. The required competencies will include five domains: the ability

- to lead and manage in public governance;
- to participate in and contribute to the policy process;
- to analyze, synthesize, think critically, solve problems and make decisions;
- to articulate and apply a public service perspective;
- to communicate and interact productively with a diverse and changing workforce and citizenry.

5.2 Mission-specific Required Competencies: The program will identify core competencies in other domains that are necessary and appropriate to implement its mission.

5.3 Mission-specific Elective Competencies: The program will define its objectives and competencies for optional concentrations and specializations.

5.4 Professional Competencies: The program will ensure that students learn to apply their education, such as through experiential exercises and interactions with practitioners across the broad range of public affairs, administration, and policy professions and sectors.”

*Id. Ibid*

No Brasil, a postura adotada frente ao corpo discente diz respeito à evolução natural que se deu na missão da pós-graduação brasileira desde seu desenho inicial, passando pelas mudanças realizadas após o regime militar e o reestabelecimento da democracia e chegando ao momento atual. Inicialmente focada na indução da formação de pessoal capacitado para as salas de aula e se tornando gradativamente voltada para promoção do desenvolvimento de pesquisa.<sup>76</sup>

José Garcez Ghirardi, coordenador do Observatório do Ensino do Direito da FGV-SP defende a importância de se realizar o desenho dos programas de pós-graduação em torno do perfil de discente encontrado, de modo que seja de fato voltado à sua formação e alcance os resultados esperados por aqueles que se matriculam.

(...) é preciso saber: quem é o público desse curso para quem estou elaborando um percurso de ensino? Como os alunos se caracterizam em termos de formação anterior, experiência profissional, faixa etária, expectativas? O que esperam do processo e o que entendem por boa formação? Esses dados são fundamentais para garantir que o programa possa ser efetivo na prática. Eles ajudam a construir estratégias para levarmos o grupo de alunos ao ponto que desejamos. (...) Conhecê-las de antemão é essencial para que se possa desenhar um curso que **funcione em termos práticos** — isto é, que **realmente qualifique o corpo discente**, esse grupo de indivíduos que depositou em nós a confiança de que iríamos ajudá-los a fazer exatamente isso: qualificar-se.<sup>77</sup>

A crítica realizada ao modelo brasileiro é a de que a avaliação CAPES subestima o papel do discente dentro do sistema e, portanto, o retira da centralidade dos critérios de qualidade. Dentre aqueles que realizam essa interpretação está Dias Sobrinho:

Essas atividades de discussão, análise, valoração, tomadas de decisão e ação relativamente às prioridades de cada instituição devem ter caráter social. Em grande parte, devem ser realizadas coletivamente e segundo as práticas institucionais. A avaliação não deverá ser realizada, então, como um processo de controle, punição ou premiação; mais propriamente, **deve ser um processo integrado às estruturas pedagógicas, científicas e administrativas, com a finalidade principal de melhorar o cumprimento da responsabilidade social das IES**, por meio de um aumento consistente da profissionalização dos docentes, revisão crítica dos currículos, programas,

<sup>76</sup> BIANCHETTI, Lucídio; RIBEIRO VALLE, Ione. Produtivismo acadêmico e decorrências às condições de vida/trabalho de pesquisadores brasileiros e europeus. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 82, 2014.

<sup>77</sup> Ghirardi, JG et al. Ensino do Direito para um mundo em transformação. 2012.



práticas pedagógicas, valor científico e social das pesquisas, impactos e inserção institucional na comunidade local, nacional e mundial etc.<sup>78</sup>

A responsabilidade social que Dias Sobrinho cita está diretamente ligada à qualidade do discente formado e de seu papel na sociedade durante e após a conclusão de seu curso, considerando-o o seu potencial de verdadeiro produto da pós-graduação.

Ao analisar a ficha da avaliação Quadrienal de 2017 é possível perceber que o peso relativo à qualificação do corpo docente, aos resultados de pesquisa e, principalmente, à produtividade do programa ainda é superior à medição da qualidade de fato do ensino prestado, entendido como avaliação do discente.

Esse fato encontra duas justificativas possíveis. Uma das formas de se medir a qualidade do ensino é a partir da leitura das teses e dissertações concluídas. No entanto, o tamanho do Sistema não admite o uso desse tipo de recurso. O argumento natural a ser apresentado seria a realização da leitura de amostras do universo de trabalhos concluídos. Essa alternativa, entretanto, também não mitiga de forma definitiva a questão por conta da segunda justificativa. A avaliação é intimidadora por natureza, de forma que a escolha da amostra, seja feita pelo programa ou pela comissão de avaliação, muito dificilmente representará o real cenário vivenciado pelo programa.

Entendendo a maior robustez da indução à valorização do discente presente no modelo da acreditação, caso o desenvolvimento da indução brasileira aconteça de forma a acompanhar os padrões internacionais, é possível que a avaliação CAPES venha a incluir elementos voltados para a medição do conhecimento adquirido por parte dos discentes ou até mesmo incorpore a avaliação desses discentes em relação ao curso em sua própria análise.

Quando se trata da inclusão do discente na análise da qualidade de um programa, portanto, é possível afirmar que existem ganhos em se observar a experiência americana. Ainda que existam desafios no processo, o modelo brasileiro

---

<sup>78</sup> DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior: regulação e emancipação. In: \_\_\_\_\_; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003

é articulado o suficiente para abarcar alterações que valorizem a qualidade do ensino dentro dos programas de pós-graduação. Porém, em relação ao produtivismo, a análise dos dois modelos revela certa semelhança de comportamento. Assim, é necessário que a CAPES junto à sociedade científica busque formas de mitigar a questão observando os próprios meios disponíveis e analise a modificação dos aspectos em seu modelo que incentivam a prática.

Diversos outros pontos de discussão poderiam ser listados entre os dois modelos, particularmente na relação entre avaliadores-avaliados, metodologia, tempo de duração ou de validade do controle de qualidade, *accountability* ou a forma com que é realizada a verificação de competência dos avaliadores (avaliação do avaliador) etc. Contudo, os dois aspectos apresentados representam hoje os pontos mais relevantes para o entendimento do processo da avaliação brasileira e, mais importante, são os aspectos que necessitam de maior debate para a construção de uma nova avaliação, que se adeque à nova realidade brasileira e que gere estímulos e induza o crescimento de forma profícua para docentes e discentes.

Além disso, a partir das comparações e análises trazidas é preciso também entender que, apesar de trazer reflexões ao modelo atualmente praticado, não é possível identificar o modelo da acreditação como superior, especialmente no contexto do SNPG. As características observadas no processo da acreditação estão atreladas à evolução histórica do ensino superior americano. O Brasil, por ter tido um processo histórico diferente, dificilmente se beneficiaria da mesma forma do modelo.

Dessa forma, a compreensão dos fatores externos à avaliação que atuam e favorecem o produtivismo acadêmico assim como a extensão do papel do discente nos critérios avaliados podem contribuir sobremaneira na percepção de caminhos a serem traçados para um modelo de avaliação adequado às necessidades nacionais atuais.

No próximo capítulo, receberá um olhar mais detalhado o mecanismo de ação da avaliação CAPES em programas de diferentes perfis. Em seguida, serão discutidos os novos aspectos a serem esperados para as próximas avaliações.

## CAPÍTULO 3

### O IMPACTO DA AVALIAÇÃO SOBRE OS PROGRAMAS

O Sistema Nacional da Pós-Graduação teve o alicerce de seu desenvolvimento estabelecido pelo efeito indutivo dos critérios da avaliação CAPES. Sua evolução como um todo reflete o efeito individual que a avaliação possui sobre cada programa, dentro de seu contexto.

De diferentes formas, a avaliação possui a habilidade de interagir com a realidade dos programas, modificando-os a partir dos critérios estabelecidos previamente a respeito desde o modo de organização de disciplinas até o modo com que docentes são descredenciados. É a soma dessa interação que representa o atual cenário da pós-graduação brasileira.

Para entender então o mecanismo utilizado pela CAPES, se faz necessário o olhar individualizado sobre a avaliação ao longo do tempo, especificamente sobre os programas, trazendo foco à análise de como é a relação entre os resultados publicados e o comportamento produzido logo em seguida.

Neste capítulo serão trazidos casos de programas avaliados e o respectivo efeito da avaliação sobre o seu comportamento para, então, ilustrar o modo de ação do mecanismo da avaliação, assim como investigar os padrões de comportamento que podem ser observados.

#### **3.1 Delimitação da pesquisa com definição de instrumentos metodológicos utilizados**

Newton Sucupira, ao continuar seu pensamento sobre a construção da pós-graduação brasileira, em seguida à edição do parecer que leva seu nome, indica o modelo ideal de avaliação a ser realizada. Ela seria criteriosa e teria como objetivo basicamente averiguar a adequação da estrutura do Programa e quais os frutos advindos de seu desempenho.

Após quase 20 anos de funcionamento, impõe-se uma avaliação rigorosa e ampla de nossa pós-graduação. Uma tal avaliação teria de ser feita em duas direções. Primeiramente, mediante uma análise detalhada das condições de

funcionamento dos cursos (qualificação dos professores, conteúdos programáticos, regime de estudos, bibliotecas, análise do valor das teses e dissertações, bem como de sua relevância etc.). A segunda seria a determinação precisa da qualidade do produto. Embora um trabalho de tal envergadura não tenha sido ainda realizado, podemos dizer que, não obstante as distorções e o baixo nível de vários de seus cursos, pós-graduação globalmente considerada nossa pós-graduação apresenta inegavelmente saldo positivo. Subscrevemos inteiramente o que Darcy Ribeiro dizia em entrevista recente: "A experiência brasileira de pós-graduação nos últimos anos é a coisa mais positiva da história da educação superior do Brasil e é também a que tem que ser levada a sério".<sup>79</sup>

A necessidade da avaliação para a evolução da qualidade da pós-graduação tem sido tema de discussão basicamente desde sua estruturação normativa.

Para responder à pergunta de pesquisa aqui proposta, qual seja, qual é o impacto da política pública estabelecida pela avaliação CAPES sobre a pós-graduação brasileira, é necessário olhar com cautela e de forma detalhada o impacto gerado sobre cada programa de forma individual, em um estudo de amostragem do tipo instrumental e ilustrativo.

Essa tarefa está alinhada ao conceito desenvolvido por Worthen, Sanders e Fitzpatrick em seu guia para a avaliação, no qual determinam que o objetivo último da meta-avaliação é sumarizado na habilidade de qualificação do objeto avaliado, empoderamento dos interessados e disponibilização de informações que possibilitem o aprimoramento contínuo.<sup>80</sup>

Ainda que se possa dizer de forma inequívoca que, no caso do objeto estudado, a avaliação da pós-graduação brasileira, o todo seja maior que a simples soma das partes, tendo em vista a rede de construção e difusão de conhecimento que existe dentro de si, a análise individual de programas pode revelar aspectos de seu mecanismo que o olhar macro não seria capaz de observar.

Em virtude dessa particularidade, neste trabalho foram selecionados alguns programas ao redor do Brasil escolhidos a partir de critérios específicos. O primeiro recorte realizado diz respeito à área de avaliação. Foi escolhida a área do Direito por sua tradição e historicidade além da observada baixa quantidade de estudos

---

<sup>79</sup> SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. In: **Fórum educacional**. 1980. p. 3-18.

<sup>80</sup> WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines**. Longman, 1997.

específicos sobre a qualidade da avaliação na área. Para garantir um contraponto ao comportamento observado, foram selecionados programas também da área de Química e de Sociologia. O objetivo é que, ao trazer o modo de atuação de duas áreas distintas, porém com igual estado de consolidação, tenha-se uma representação mais realista sobre o cenário que se pretende ilustrar.

Em seguida, foram selecionados programas que, em teoria, experimentaram um impacto maior das regras estipuladas pela avaliação, seja de forma positiva (programas que subiram a nota em dois pontos) ou de forma negativa (sendo penalizados com a redução da nota em dois pontos). Entre o grupo de programas com todas as características indicadas, a escolha de quais seriam investigados foi randômica.<sup>81</sup> A expectativa é que a avaliação desses programas demonstre tanto quais são os casos de sucesso da avaliação, ou seja, qual é o padrão intencionado pela CAPES, assim como o que a Instituição considera estar avesso à indução criada.

Como forma de entender de maneira profunda o funcionamento do sistema, também estão presentes na lista os programas que mantiveram a mesma nota desde sua criação, nota 3. Correspondem a programas que, por isso, não possuem doutorado, assim como os casos diametralmente opostos, quais sejam, programas que tenham sido aprovados com a menor nota possível, 3, e progressivamente tenham alcançado a nota 5.

Neste ponto cabe uma explicação. Apesar de a maior nota permitida pela CAPES ser a nota 7, a área do Direito permanece desde sua criação sem ter concedido tal valor a nenhum de seus programas. A justificativa não se encontra em uma determinada política de organização da área, tendo-se em vista que permanece ao longo da gestão de diversos coordenadores de área com estratégias e pensamentos diversos.

Pelo mesmo motivo também não é possível afirmar que seja diretamente uma restrição imposta pela CAPES, que já contou com diversos Presidentes e Diretores de avaliação no período de sua existência. Uma possível explicação está presente no regramento para a atribuição da nota.

---

<sup>81</sup> Ainda que a metodologia tenha tido o aval da orientação desta pesquisa, a seleção dos programas foi feita de forma exclusiva pela orientanda, de forma aleatória.

Segundo documento de área, o programa nota 7 deverá possuir o mesmo nível de qualidade e produção dos programas mais renomados internacionalmente. Por ser uma área que conta com diversos programas tradicionais em diversos países, é considerado que exista ainda a necessidade de avanço por parte dos programas brasileiros em promover impacto internacional de sua produção científica.

Com a intenção de acompanhar o histórico de avaliação dos programas e de que forma a avaliação reflete e interfere em seu comportamento pelo maior escopo de tempo possível e com a maior profundidade de análise cabível, serão utilizadas neste estudo as avaliações desde 2001 até 2017. Serão levados em consideração os avanços e as alterações observados ao longo dos 16 anos de interstício nas fichas de avaliação assim como na política pública desenvolvida pela CAPES.

Este estudo pretende exemplificar o funcionamento do mecanismo e demonstrar que, por meio dos critérios objetivos definidos e apresentados, é possível determinar não só a eficácia da avaliação, mas também a sua efetividade.

### **3.2 Caso de Sucesso**

Uma vez realizada a definição prévia dos passos principais da pesquisa com o objetivo de manter a confiabilidade e relevância dos resultados para as hipóteses aqui propostas, passa-se agora a tratar de programas cuja evolução de notas, a partir dos padrões estabelecidos pela CAPES, pode ser tida como bem-sucedida, ainda que seu início não tenha sido de destaque.

Foram analisadas as fichas de avaliação de 2001 a 2017, com ênfase naquelas que tiveram o maior impacto sobre o programa, bem como os documentos de área publicados. Dentro do grupo de programas com aumento de um ou dois pontos em sua nota ao longo do tempo, foram escolhidos randomicamente os programas de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e de Química da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Esse panorama atrai atenção e gera questionamentos a respeito do que seja considerado como padrão de conduta para programas que procuram crescer aos olhos da agência. Entender como se comportam os programas que conseguiram mudar o cenário de sua avaliação significa entender como o próprio processo

avaliativo impacta em seu funcionamento. Espera-se observar as proposições geradas pelo avaliador em cada ciclo, de que forma o programa reagiu a estas proposições e qual foi o resultado percebido em sua história, se negativo ou positivo.

i. 2001: Iniciando a análise a partir dos dados encontrados na ficha de avaliação do PPG em Direito-UFRGS da avaliação de 2001, o primeiro fator a chamar a atenção diz respeito ao salto dado pelo programa da nota 3 (1998) para a nota 5 (2001). O avaliador justifica sua posição com o seguinte argumento:

Sem embargo da ausência de teses de doutorado até o momento defendidas, o Programa, como um todo, merece a nota 5, pois as pesquisas levadas a efeito no doutorado, o corpo docente, e os trabalhos de excelência no Mestrado, permitem inferir, com segurança, tratar-se de programa nota 5 no contexto da área de pós-graduação em Direito. As pesquisas e o corpo docente atestam a notável qualificação do Programa.<sup>82</sup>

O padrão estabelecido pelo documento de área até então, definia como um programa nota 3 aquele que, dentre outros aspectos, não consegue ainda alcançar nível acima da média mas que, porém, não seja considerado fraco ou deficiente, seja nas suas funções de formação, seja na sua produção de conhecimento científico, e , para a nota 5, o programa que está bem acima da média, ou seja, é considerado eficiente, possui identidade e consistência tanto em seu desempenho quanto em sua produção.<sup>83</sup>

A partir do que consta na ficha de avaliação do PPG, não havia ainda o término do ciclo de formação dos discentes do curso de doutorado, de forma que é possível depreender, portanto, que as pesquisas em andamento e o próprio corpo docente envolvido chamaram a atenção de forma positiva. Entende-se que tais fatores foram considerados incomumente bons, ou seja, bem acima da média encontrada no cenário até então.

Diferentemente, outras áreas como a de Astronomia e Física, na mesma avaliação, optaram por realizar uma metodologia basicamente quantitativa, em que

---

<sup>82</sup> BRASIL. Ficha de Avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. 2001 Disponível em: [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em outubro de 2018.

<sup>83</sup> BRASIL. Documento de área Direito 2001 disponível em [http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/VisualizadorServlet?nome=/2000\\_026\\_Doc\\_Area.pdf&aplicacao=avaliacaotrienal&idEtapa=0&ano=2000&tipo=doc\\_area](http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/VisualizadorServlet?nome=/2000_026_Doc_Area.pdf&aplicacao=avaliacaotrienal&idEtapa=0&ano=2000&tipo=doc_area). Acesso em março de 2019

“foi atribuído o conceito Muito Bom para a maioria dos cursos” pela dificuldade de diferenciação dos programas.

ii. 2004: Em seguida, a avaliação de 2004 demonstra grande preocupação com a qualificação e dedicação do corpo docente, que se espalha por basicamente todos os quesitos da ficha de avaliação. Na referida avaliação, alusiva aos períodos 2001, 2002 e 2003, o programa segue com nota 5. Foram descritas melhoras importantes como o aumento no número de docentes NRD6, o núcleo de docentes sob o qual se constituía o Programa, com uma substantiva contratação que gerou aumento de 57% na categoria, adequação da Estrutura Curricular com redução do número de disciplinas o que, segundo o avaliador, revela a busca do Programa pela qualidade, além de projetos de pesquisa de relevância científica e com alto grau de difusão dos resultados.

Apesar das melhoras, a avaliação do programa cai em vários quesitos da ficha. O corpo docente, considerado “muito bom” em 2001 agora é tido como “bom”, a justificativa é a de que o número de discentes por docente NDR6 estava abaixo do recomendado pela área. A Atividade de Formação cai de “muito bom” para “regular” basicamente pela mesma razão, tendo em vista que a quantidade relativamente baixa de NRD6 gerou a concentração de orientandos sobre poucos orientadores. O quesito “Teses e dissertações” deixa de ser considerado como “Muito Bom” e passa a ter status de “Bom” em virtude do baixo número de defesas realizadas no período, uma possível consequência da concentração de orientandos.

A princípio, nenhum desses pontos originou-se ao longo do período. Antes, estiveram presentes na avaliação de 2001, porém não foram considerados como relevantes o suficiente para alterar a avaliação de quesitos específicos, o que revela um aumento substancial na cobrança de resultados dos programas por parte do avaliador.

iii. 2007: Em 2007, a avaliação no Direito se fortalece em aspectos quantitativos, especialmente em virtude do tamanho do grupo a ser avaliado (51 programas, crescimento de 35% em relação à avaliação de 2001), o que diminui a



discricionariedade do avaliador e limita a avaliação do programa em questão aos números estabelecidos para a nota 4. Esse retrocesso de nota é justificado pela ficha de avaliação a partir de critérios básicos e estruturais do programa, como falta de coerência entre as linhas de pesquisa e entre as áreas de concentração. Essa questão já havia sido identificada em 2001, no entanto, os avanços realizados pelo programa não foram suficientes para que o avaliador reconhecesse a manutenção de qualidade do programa.

A diferença de 2001 para 2007 é a de que, na primeira avaliação, aquilo que era entendido como o principal produto do programa estava presente, portanto, a qualidade deveria ser reconhecida apesar das falhas encontradas, especialmente olhando em comparação ao comportamento dos outros programas do Sistema. Neste momento, é possível presumir que a qualidade da pesquisa e da produção discente atingiram nível tal que trouxeram o selo de garantia de qualidade para seu programa.

Diferentemente, em 2007, o destaque de um programa em um aspecto de sua atuação não foi mais capaz de determinar a manutenção de sua nota, em parte possivelmente devido ao endurecimento de critérios causado pela competitividade entre os programas, em parte devido à observação do avaliador quanto à recorrência do mesmo ponto fraco ao longo do tempo, o que por si só já revela o próprio crescimento em maturidade do modelo de avaliação da área. Outras questões que foram determinantes para a diminuição na nota do programa foram: a presença de um mestre entre seu corpo docente e baixa participação dos docentes nas atividades de ensino e pesquisa na graduação. Tempo de titulação e registro de bancas sem a presença de membros externos e baixo percentual de docentes com mais de quatro produções técnicas também são citadas na ficha UFRGS 2007. Nessa mesma avaliação, 11 programas avaliados tiveram suas notas aumentadas.

iv. 2010: Na avaliação de 2010, referente aos períodos de 2007 a 2009, é possível perceber o avanço dos critérios quantitativos, especialmente nos critérios de produtividade. É surpreendente a mudança de comportamento do programa. O próprio avaliador coloca que:

Reagindo às críticas do CA formuladas em 2007, a nova Coordenação tomou um leque de medidas de recuperação que lograram efeito. A organização do Programa melhorou consideravelmente, o que se refletiu também na

produção científica dos corpos docente e discente. Assim, os pontos de constrangimento criticados pelo Comitê da Capes foram praticamente zerados e o Programa voltou a ocupar uma posição de referência regional.<sup>84</sup>

A avaliação 2010 UFRGS descreve que houve uma reorganização acadêmica e administrativa, incluindo mudanças na estrutura das linhas de pesquisa. Também é descrita uma reformulação de regulamentos de procedimentos como prazos, desligamento e exigências, inclusive em relação ao tempo médio de titulação, reduzido para 24 meses no Mestrado e o estabelecimento de um número máximo de orientações por docente, ambas exigências da CAPES vigentes a partir de 2007.

Seu corpo docente passou a ser composto apenas por doutores, com a preocupação de que não fossem titulados pela própria IES, sempre que possível. Foi reduzido o percentual de docentes colaboradores para 22%, metade do percentual observado em 2007. A média de produção docente, inclusive a técnica, subiu para os padrões do conceito “muito bom”.

A queda da nota do programa e o seu retorno com ganho profundo de qualidade sinaliza grandemente como o programa amadureceu em termos de indução à qualidade, assim como sinaliza o padrão de operação da política pública de incentivo ao desenvolvimento da CAPES.

v. 2017: Em 2017, o PPG UFRGS indicou estar dentro dos padrões esperados pelos avaliadores em 4 dos 5 quesitos estabelecidos pela ficha de avaliação e, portanto, retorna à nota 5. Particularmente, o quesito inserção social, considerado “Muito Bom” foi objeto de elogio ao serem citados os de prestação de serviços jurídicos gratuitos e de qualidade. Também a proposta do programa, o corpo docente e o corpo discente receberam conceito “Muito Bom”. No entanto, a produção intelectual, responsável por 40% do peso da avaliação, não alcançou o quantitativo desejado e retrocedeu ao conceito “Bom”. Como justificativa o avaliador estabelece, após pedido de reconsideração, que:

**Ainda que se possa presumir a qualidade da produção intelectual de um programa como o da UFRGS, não é dado à comissão de avaliação ou a de revisão atribuir qualificadores sem atender aos parâmetros utilizados**

---

<sup>84</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. 2010. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

para o Sistema Nacional de Pós-Graduação e às orientações do CTC-ES e da Diretoria de Avaliação.

Ao se referir aos parâmetros, deduz-se que a comissão de avaliação da reconsideração, renovada em ao menos 50%, esteja se referindo ao próprio regulamento da Quadrienal, que estabelece que seja aplicada uma trava na atribuição de notas, de forma que “o menor valor dentre as notas obtidas pelo programa nos Quesitos 3 e 4 (corpo discente e produção intelectual) definirá os limites da nota final a lhe ser atribuída.”<sup>85</sup> Em termos práticos, a limitação do regulamento estabelece que, ainda que a qualidade da proposta do programa, de seu corpo docente e sua inserção social sejam altas, o elemento definidor de seu valor está alocado em dois produtos finais: nível de discentes formados e produção intelectual realizada pelos docentes, sendo o último o detentor do maior percentual de valor na ficha, 40%.

A avaliação de 2017 foi uma das mais interessantes a nível de sinais de evolução do processo. Ao ter mais controle dos dados a serem apresentados, a percepção do avaliador a respeito da comparabilidade entre os programas ganhou em qualidade. Concomitantemente, a evolução do SNPG trouxe mais atenção aos detalhes no intuito de diferenciar qualitativamente um programa do outro.

Exemplo disso é a implícita crítica realizada ao fato de a maioria das iniciativas em conjunto com outras universidades brasileiras, um aspecto de uma lista das várias práticas do programa para aumentar seu impacto social, estar concentrado em uma das linhas de pesquisa. Uma crítica tão pontual que demonstra a capacidade de lupa do avaliador.

A trajetória avaliativa do programa de Direito da UFRGS comprova com clareza o poder da influência da avaliação CAPES na configuração da pós-graduação. Os alertas realizados nas fichas de avaliação serviram de mapa para o programa realizar alterações em seu desenho e funcionamento ao mesmo tempo que construiu padrões mais altos a serem alcançados em aspectos nos quais o programa se sentia confortável.

---

<sup>85</sup> Regulamento quadrienal 2017

Adicionalmente, quando orientações foram insuficientes, a redução da nota na história do Programa foi capaz de gerar seu maior crescimento. A comparação entre o programa quando recebeu nota 5 pela primeira vez, em 2001 e o programa que voltou a ser nota 5 em 2010 revela a sua evolução qualitativa. Uma evolução que possivelmente não seria alcançada no mesmo intervalo de tempo de forma natural pelo próprio amadurecimento do Programa.

Isso revela que, possivelmente, o foco da política pública avaliativa não seja de fato a classificação dos cursos brasileiros, mas a geração de ferramentas para acelerar seu desenvolvimento.

vi. Paralelamente, a área de Química realizava em 2001 a avaliação do programa pertencente à UEM. O PPG chama a atenção por ter saído da nota 3 em 2001 para a nota de excelência 6 em 2017. Diferentemente do PPG em Direito-UFRGS, o crescimento em qualidade do PPG Química-UEM não teve saltos, sua progressão foi gradativa. De fato, não foram identificados na área resultados com salto de notas em qualquer programa, seja para crescimento ou diminuição. Esse aspecto revela importante diferença de percepção entre as áreas. Esteja atrelado a este fator ou seja fruto de outras políticas presentes, fato é que na Química também não se identifica decréscimos bruscos ainda que ao longo do tempo, isto é: os programas flutuam entre duas notas, no máximo, e, quase em sua totalidade, evoluindo positivamente.

Para o caso do programa da UEM, o avaliador justifica a mudança de nota 3 para 4 a partir do seguinte argumento:

Nos últimos três anos o curso apresentou alterações consideráveis em sua infra-estrutura, regimento e qualificação do corpo docente. **Estas alterações conduziram a sensíveis melhorias nos indicadores de qualidade** do curso com relação ao período anterior a 98/2000. A continuidade e o aprimoramento destas medidas certamente irão justificar uma melhoria de conceito, e acelerar a consolidação do curso. O aumento do número de projetos financiados também aponta nesta direção.<sup>86</sup> (grifo nosso)

---

<sup>86</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Química- UEM . 2001. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019.

É possível reconhecer o perfil objetivo e, quanto aos aspectos essenciais, quantitativo desenvolvido pela área da Química. Sua decisão pelo acréscimo de nota diz respeito mais ao atingimento de uma métrica específica e menos ao reconhecimento da potencialidade do PPG.

Ao longo da ficha, são elencados pontos de melhoria alcançáveis pelo programa em acordância com os critérios presentes no documento de área de 2001. Entre eles a sugestão de publicação referente às teses defendidas.

Os resultados do acolhimento dessa sugestão estão presentes na avaliação 2007, quando o programa deixa de ser 4 e passa a ser 5.

O Programa apresentou melhoras qualitativas e quantitativas nos diversos critérios analisados. Destaca-se a alta produção científica com participação discente. Com um corpo docente qualificado e uma infra-estrutura pertinente à execução dos projetos de pesquisa, o programa obteve excelentes resultados<sup>87</sup>

Novamente, é perceptível ao longo da ficha a determinação de critérios objetivos para o alcance de conceitos “regular”, “bom” e “muito bom”, assim como na escolha das prescrições a serem indicadas ao programa. No período de avaliação de 2007, especificamente, consegue-se identificar a concretização das sugestões realizadas nas avaliações passadas e, por consequência, o reconhecimento material de qualidade e o avanço de nota.

Esse padrão se manteve novamente em 2017, com a ascensão do PPG para a nota 6, já dentro do grupo de excelência. A área reconhece nos números apresentados a qualidade construída pelo programa. Esse aspecto fica evidente especialmente em relação à qualidade do corpo docente, cuja justificativa de excelência se baseia, entre outras métricas, no percentual de participação em atividades de orientação, de publicação em estratos A1 a B2 e de bolsistas com fator  $h > 10$ , todos de cunho objetivo.

Para averiguação da excelência em formação discente, igualmente utiliza-se critério objetivo:

---

<sup>87</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Química- UEM . 2001. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

A relação do número de artigos com discentes em estratos qualificados pelo número de DP é de 13,5, acima da média nacional da área (8,5). A maioria dos artigos científicos com discentes estão nos estratos A1 a B2<sup>88</sup>

Percebe-se no funcionamento da área de Química que a indução está estritamente ligada à capacidade de previsibilidade em relação aos critérios utilizados nos quesitos avaliados. Ao ser incentivado a partir da determinação de graus de qualidade estipulados pela área, o programa de Química-UEM enxergou os pontos de necessidade de crescimento e, principalmente, correspondeu a essa chamada.

Dessa forma, também em áreas com o perfil diferente da área do Direito, a avaliação CAPES tem a capacidade de gerar o impulso dentro de programas revelando antecipadamente quais são os patamares a serem exigidos e orientando os programas dentro de seu potencial.

No entanto, este não é o único efeito encontrado no histórico da avaliação CAPES. A seguir, serão tratados programas cuja reação ao modelo CAPES não foi favorável ao seu crescimento em qualidade.

### **3.3 Caso De Revés**

Apesar de ser entendida como ferramenta para auxílio no desenvolvimento dos programas, a avaliação CAPES possui obstáculos específicos para o alcance de seus objetivos. Exemplo disso é a evolução do Programa em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), criado em 1973, o quarto Programa mais antigo no SNPG ainda em funcionamento.

Com mais de 800 discentes matriculados em 2018, o Programa, que esteve no patamar de Programa nota 6 em 1998, hoje pertence ao grupo de programas nota 4. Um resultado improvável para sua maturidade e robustez.

i. 2001: Em sua avaliação de 2001, ainda com nota 6, o programa PUC/SP foi considerado “muito bom” em todos os quesitos, exceto em “Corpo Discente”, no

---

<sup>88</sup> Id. Ibid.

qual recebeu “bom”. No entanto, segundo registrado na ficha, esse fato “não afasta a tendência dominante ‘muito bom’”, e, portanto, não o desqualifica para alcançar a nota 6.

São destacados como aspectos positivos do Programa pontos que revelam de fato seu comportamento acima da média do Sistema para o momento, especialmente em relação à solidez de sua proposta, à maturidade no desenvolvimento da pesquisa científica e ao significativo aumento do corpo docente assim como o seu percentual de participação nos projetos de pesquisa institucionais.

Além disso, aparenta ter tido especial relevância na decisão tomada pela comissão de atribuir a nota de excelência ao Programa o fato de o corpo docente ter inserção internacional com a participação de seus docentes em cursos ofertados no exterior como na Universidade de Munique, Universidade de Barcelona, Universidade de Buenos Aires etc. Esse último aspecto evidencia o conceito de internacionalização considerado ideal em 2001, um traço que viria a ganhar mais incentivo e valor para a CAPES até os dias atuais.

ii. 2013: Mais de uma década depois, a avaliação de 2013 revelou ser impactante. Ela foi a primeira a retirar dois pontos do Programa, que passou de nota 6 para nota 4. A proposta do Programa recebeu elogios quanto a sua coerência e a sua consistência assim como em relação ao seu planejamento com vistas ao seu desenvolvimento futuro, qual seja, ampliar o corpo docente, diminuir o ingresso de discentes e intensificar a solidariedade e os intercâmbios internacionais. No entanto, a organização do programa e sua perspectiva acerca de si mesmo não foram suficientes para convencer o avaliador da manutenção de sua qualidade. Apesar de ter o perfil de seu corpo docente considerado como bom, o fato de alguns não se engajarem em projetos de pesquisa, não lecionarem ou não orientarem (segundo a ficha de avaliação, 1 só docente chegou a orientar 44 mestrandos e 23 doutorandos, enquanto outros não realizaram qualquer orientação) despertou a atenção para o fato de que a formação de um bom grupo de docentes e a construção de linhas de pesquisa em que pudessem atuar não era ainda suficiente para garantir seu desenvolvimento natural.

A avaliação CAPES assim, atuou no sentido de investigar não apenas os recursos humanos disponíveis, mas de que forma e com que intensidade eram utilizados. O que a princípio pertenceria à organização interna do programa, especialmente por se tratar de questões de restrição de horários ou adequações de atribuição de atividades a partir de pesos e relações de confiança e transferência de responsabilidades, agora passou a pertencer ao administrador público, estimulando assim, uma determinação *top-down*.

Por outro lado, a não interferência do avaliador em redigir parecer a respeito do que evidencia ser uma grande concentração de atividades em atenção apenas à declaração de quais nomes compõem o corpo docente poderia também ser considerado um olhar superficial e que, portanto, seria incapaz de averiguar a real situação em termos de qualidade do Programa. A questão que surge ao analisar o modelo de avaliação de 2013 é: seria a melhor forma de conhecer a qualidade de um Programa averiguar seus meios acima dos seus produtos?

Ao voltar o olhar para a avaliação do subitem 3.3, qual seja, “Qualidade das teses e dissertações e da produção de discentes autores na produção científica do programa”, um dos principais produtos da pós-graduação no modelo brasileiro, a análise revela o conceito “Muito Bom”, o máximo atribuível. Em compensação, nos outros subitens do quesito 3, quais sejam, “Quantidade de teses e dissertações defendidas no período”, “Distribuição das orientações” e “Eficiência do Programa”, os conceitos atribuídos sinalizam a identificação de sérios problemas e, por isso, são concedidos os conceitos de deficiente e regular.

Neste ponto é preciso colocar o questionamento em relação à atribuição de críticas e sua conseqüente “punição” ao programa quando o mesmo ponto considerado fraco pelo avaliador é o responsável por conceitos negativos em vários quesitos da ficha.

No caso tratado, o considerado desequilíbrio dentro da distribuição de atividades do corpo docente foi o responsável pelo conceito regular no item 2.2 (Adequação e dedicação dos docentes permanentes em relação às atividades de pesquisa e de formação do programa), regular também no item 2.3 (Distribuição das atividades de pesquisa e de formação entre os docentes do programa), deficiente em 3.1 (Quantidade de teses e dissertações defendidas no período de avaliação, em



relação ao corpo docente permanente e à dimensão do corpo discente), deficiente também em 3.2 (Distribuição das orientações das teses e dissertações defendidas no período de avaliação em relação aos docentes do programa) e regular novamente em 3.4 (Eficiência do Programa na formação de mestres e doutores bolsistas: Tempo de formação de mestres e doutores e percentual de bolsistas titulados).

Deve-se levar em consideração especialmente o fato de que em 2013 estava em vigor a trava que permitia apenas que o programa recebesse a nota referente ao conceito mais baixo recebido nos quesitos 3 e 4 (corpo discente e produção intelectual). Talvez tenha sido a partir deste raciocínio que, mesmo com o regramento estipulado pelo regulamento Trienal 2013, a comissão decidiu manter a redução da nota para 5 com a justificativa de que:

Pelas razões expostas, a tendência dominante considerando-se todos os quesitos avaliados é "Bom"; o que justificaria, em princípio, a atribuição de nota 4 (quatro). Todavia, considerando-se que o Programa, nas últimas avaliações trienais, obteve nota 6 (seis) e manteve alta inserção social, sobretudo em termos de nucleação, justifica-se a nota final 5 (cinco), não reduzindo a sua nota em dois pontos.<sup>89</sup>

O CTC-ES, por sua vez, discordou da posição adotada pela área e reduziu a nota para 4. A avaliação realizada em 2017 não conseguiu resgatar a posição do programa ao rol de nota 6.

iii. 2017: A junção de dois aspectos da avaliação 2017 impediram que o olhar da comissão entendesse o perfil do programa como representativo do melhor desempenho possível dentro da área, de que é referência a nota 6.

O primeiro aspecto diz respeito à evolução do Sistema rumo à adequação de seus dados aos indicadores e valores divulgados pela CAPES, o que, a partir da comparabilidade proposta pelo método de avaliação utilizado, impede que antigos desajustes, antes indiferentes, sejam mantidos e não punidos, uma vez que o restante do Sistema foi capaz de atingir maturidade naquele aspecto. Exemplo disso é a avaliação do perfil do corpo docente (quesito 2.1). Anteriormente considerada "Muito

---

<sup>89</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP . 2013. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

Bom” e com descrição de aspectos a serem aperfeiçoados, em 2017 a avaliação de basicamente o mesmo corpo docente recebeu conceito “bom”, pois foi mantida a endogenia (segundo a comissão, em 2016, dos 118 docentes, apenas 10 são formados fora da Instituição e 3 fora do país). Nas palavras do avaliador:

Se tal quadro pode revelar forte endogenia na formação, deve ser levando em consideração o fato de que o Programa é dos mais antigos do País, além de ser responsável pela formação de docentes e pesquisadores em quase todo território nacional. (...) Em que pese a importância regional do Programa, que forma anualmente muitos doutores, a falta de diversificação do corpo docente prejudica a pluralidade das pesquisas, essencial para o avanço do conhecimento.<sup>90</sup>

O que se extrai do comportamento do programa utilizado como exemplo reflete a resistência ao poder de persuasão da CAPES, apesar da autoridade e dos mecanismos que detém com participação direta da comunidade acadêmica. É como se a agência contivesse em si a maldição presente no mito de Cassandra, em que a Deusa é abençoada pelo recebimento de profecias que viessem a ajudar seu povo mas, simultaneamente é amaldiçoada pela incredulidade de seus ouvintes a cada profecia recebida.

No exemplo desse programa, o histórico de qualidade e tradição associados à resistência em se adequar o modelo vigente ao modelo especificado pela CAPES resultou em prejuízo ao programa. Não se discute que os aspectos indicados, se trabalhados, de fato podem trazer mais qualidade ao programa. Porém, na ficha de avaliação se permite interpretar que, de fato, a nota estabelecida, qual seja nota 4, não representa totalmente o histórico de qualidade do programa.

Adicionalmente, a auto identificação do programa com o seu conceito 6, há muito retirado, criou resistência em seu funcionamento a ponto de que se esperava que a confiança em seus produtos gerasse uma espécie de garantia deste programa em relação aos demais que não provaram ter o mesmo histórico de qualidade.

De acordo com a comissão de reconsideração da avaliação, em resposta à solicitação de revisão de nota enviado pelo programa, especificamente sobre o quesito 5, Inserção Social:

---

<sup>90</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito – PUC/SP . 2017. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

Em relação ao quesito 5, o Programa alega que deveria ter recebido o conceito MUITO BOM nos itens 5.2 e 5.3 e não BOM, conforme avaliado pela Comissão. Para tanto, argumenta que os autores titulados pela PUC-SP são constantemente citados nos Tribunais Superiores, que inúmeros egressos do Programa integram o quadro docente de outros Programas, que o atual Presidente da República se titulou no Programa e que a Instituição é reconhecida internacionalmente, na medida em que está entre as oito IES brasileiras mais valorizadas pelo mercado, de acordo com o ranking QS (Britânico). Todavia, ao que parece, **o requerente não compreendeu os critérios utilizados pela Comissão para avaliar este quesito**. Note-se que ao quesito 5.1, que trata do impacto regional e nacional do Programa, a Comissão atribuiu acertadamente o conceito MUITO BOM, pois conforme ressaltado pelo requerente seus professores e egressos produzem obras citadas pelos Tribunais e destacam-se ocupando relevantes cargos públicos. Porém, o item 5.2, refere-se ao nível de cooperação do Programa com outros programas, (...) nota-se que nos termos do informado na Sucupira e levada em conta a dimensão do corpo docente, ainda é tímida.<sup>91</sup> (grifo nosso)

O resultado referente à avaliação no PPG Direito PUC-SP não é fenômeno exclusivo da área. Também nas outras áreas é possível identificar casos em que as orientações trazidas nas fichas de avaliação e o acompanhamento do programa ao longo do período não foram suficientes para sustentar sua qualidade.

Seja tomado como exemplo o programa de Ciências Sociais da UNICAMP, da área de Sociologia. Ele foi detentor da nota 6, de excelência, ao longo de quatro avaliações (1998 a 2007). No entanto, hoje é detentor de nota 4.

Ao investigar nas fichas de avaliação o motivo encontrado para a regressão, é revelado que a área de Sociologia intentava manter a nota 6. O CTC-ES, no entanto, não acolheu a recomendação e votou pela redução para a nota 5.

Em breve parecer, o CTC-ES esclarece que:

O CTC-ES não acata a recomendação da área e atribui conceito 5 ao programa. Este recebeu conceito Bom em Corpo Docente e não Muito bom como seria exigido pela área para atribuição de conceito 6. Além disso, há indicadores de concentração excessiva em parte do corpo docente das atividades do programa e sua produção científica, embora expressiva, não chega a ser excepcional para os padrões definidos pela área.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP . 2017. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em março de 2019

<sup>92</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Unicamp . 2001. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

Esse evento revela outra característica que pode vir a interferir no avanço em qualidade dos programas. Ainda que exista independência e autonomia em cada área para a definição de seus critérios, quando se identifica um distanciamento, seja nos indicadores escolhidos ou no modo de interpretação realizado, entre a área e o CTC-ES, se torna mais complexo o planejamento institucional no sentido de atendimento às demandas da CAPES.

Prova disso é a continuidade da queda em nota do programa em questão, que na avaliação 2017 passa a ser 4.

Por atingir o nível Bom em produção intelectual docente, e o conceito Bom no quesito Corpo Docente, o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) não se qualifica para permanecer com a nota 5. Por essa razão, recomendamos a nota 4 para este programa.<sup>93</sup>

O referido conceito “bom” em produção intelectual se deve ao fato de a publicação em estratos A1 a B1 estar abaixo da média da área, informação contestada pelo programa em seu pedido de reconsideração ao afirmar a necessidade de reconhecimento de outros Qualis que não o da área, tendo-se em vista seu caráter multidisciplinar.

O histórico de avaliação dos programas PUC-SP e Unicamp revela que a referência de qualidade de um programa, ainda que seja enxergado de forma positiva, não é suficiente para garantir o bom posicionamento do programa perante o SNPG em se tratando de notas. Simultaneamente, a independência do programa, sua estabilidade e robustez também podem ser identificados como elementos que o tornam menos suscetíveis à necessidade de adaptação às políticas estabelecidas pela CAPES. Um sinal de que seja possível que a intervenção nas atividades cotidianas dentro da pós-graduação operadas pela política pública da CAPES ainda tenha bolhas de resistência dentro do sistema. Além disso, a própria falta de sincronia entre interpretação da área e do CTC-ES dificulta o processo de internalização dos critérios CAPES no cotidiano do programa.

Diferentemente, existem programas que têm a sua evolução contida pelo modelo de avaliação, não por demonstrarem resistência aos parâmetros

---

<sup>93</sup> Id. Ibid

estabelecidos, mas por limitações específicas. É o caso de inúmeros programas que permanecem com a nota 3 por 3 ou mais avaliações. São conhecidos pela comunidade como programas 3x3.

### **3.4 Programas 3x3**

Ao analisar o histórico de Programas, é possível identificar de que forma a política pública para a pós-graduação dirigida pela avaliação da CAPES tem instigado a mudança de comportamento do SNPG.

Contudo, alguns programas se tornam uma questão complexa dentro do sistema por não trazerem nenhuma evolução de nota avaliação após avaliação. Uma vez que a nota 3 é a nota mínima de permanência no sistema, seria possível argumentar que não representaria uma condição negativa para o sistema a existência de Programas que repetem a nota de forma constante. No entanto, é preciso que se tenha em mente que o objetivo da política pública traduzida em avaliação não é a simples classificação dos Programas, mas o estímulo e o estabelecimento de diretrizes necessárias à sua evolução.

Atualmente, o SNPG conta com 211 Programas considerados 3x3, sendo, portanto, uma parcela relevante no Sistema cujo comportamento e estratégias de avaliação devem ser compreendidas. Assim, realizar-se-á a análise das avaliações existentes do Programa em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), criado em 2007 e considerado um Programa nota 3 em todas as avaliações do qual fez parte.

i. Em 2010 o programa da FMU foi avaliado pela primeira vez desde sua criação (2007). Foram descritos os pontos fortes e fracos do Programa de forma a fornecer um desenho de sua totalidade. Entretanto, dos aspectos tidos como insuficientes, ainda que devidamente apontados e avaliados, foi depreendido que se tratava ainda de fruto da maturidade do programa sendo desenvolvida. Dessa forma, chamam a atenção os elogios realizados em aspectos como o perfil do corpo docente, em especial sua contribuição nas atividades de ensino e pesquisa da graduação e quantidade e eficiência na defesa de suas teses e dissertações.

Esses aspectos são importantes na medida em que revelam o comprometimento do Programa com a formação de seus discentes e, especialmente, o seu potencial de sustentação e aplicação do projeto submetido à aprovação da CAPES quando da sua abertura.

Em compensação, quanto ao desenvolvimento do programa em sua produção intelectual, essa qualidade não pode ser percebida. A principal crítica diz respeito ao não atingimento dos níveis mínimos de publicações dentro do corpo docente para o alcance do conceito “bom”, o que pelas regras do regimento, o restringe à nota 3.

Em termos gerais, é possível compreender que o programa se comportou durante o período dentro do que se espera de um programa recém-criado: com um bom perfil e com potencial para alcançar excelentes resultados, uma vez direcionado a realizar ajustes em seus pontos fracos.

- ii. Em 2013 o cenário se torna consideravelmente diferente.

#### **Quadro 6 – Avaliação do PPG em Direito - FMU**

| <b>Quesitos</b>                         | <b>2010</b> | <b>2013</b> |
|---|-------------|-------------|
| 1. Proposta do programa                 | Bom         | Regular     |
| 2. Corpo Docente                        | Bom         | Muito Bom   |
| 3. Corpo Discente, Teses e Dissertações | Bom         | Regular     |
| 4. Produção Intelectual                 | Regular     | Regular     |
| 5. Inserção Social                      | Bom         | Regular     |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações constantes nas fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

Torna-se mais perceptível para a comissão que algumas dificuldades do Programa talvez não estejam relacionadas ao seu pouco tempo de funcionamento. Estariam então relacionados à uma possível falta de capacidade de sustentação do Programa em relação aos critérios avaliativos, bem como com ao projeto aprovado

pela CAPES sem o qual não poderia legalmente entrar em funcionamento, uma vez que parte da produção das linhas de pesquisa e das dissertações é dissonante da proposta.

Exerce clara influência na nota atribuída pela comissão também a capacidade do Programa de gerenciar o envio dos dados para o sistema Coleta. Na falta de informações que levassem a comissão a compreender aspectos importantes para que fosse traçado o seu perfil, como os planos futuros de incremento da produção intelectual e relatos de sua nucleação, essencial especialmente para o quesito 5 (inserção social), a comissão entendeu que não se travam de questões centrais no planejamento do programa, o que era preocupante.

O principal fator que gerou a permanência da nota 3, no entanto, foi o baixo desempenho do Programa na sua produção segundo os critérios oficiais estabelecidos, aspecto já presente na avaliação anterior. Nas palavras do avaliador:

O programa apresenta incremento em relação à trienal anterior, especialmente no que se refere à produção docente e organização de seu corpo de professores. Entretanto, a produção ainda é predominantemente realizada fora dos critérios do Qualis e a participação discente é deveras deficiente. É preciso também explicitar como o programa tem tido sucesso no quesito de nucleação.<sup>94</sup>

Não há que se estranhar a declaração a respeito do incremento percebido diante da queda dos conceitos observada entre as duas avaliações. É preciso ter em mente que a exigência entre elas é progressiva, assim como é a adaptação do sistema aos critérios colocados.

iii. Em 2017 o programa já dá sinais preocupantes em relação à sua estabilidade. A oferta de disciplinas cai gradativamente (em 2013 foram 19 disciplinas, em 2014 foram 15 disciplinas, em 2015 13 disciplinas e em 2014 apenas 11 disciplinas ofertadas, número significativamente menor que as 21 disciplinas existentes declaradas pelo programa). Da mesma forma, é percebida instabilidade em relação ao corpo docente do programa. Vários docentes foram desligados e novas

---

<sup>94</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito FMU. 2013. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em junho de 2019.

contratações foram feitas. Neste ponto, o fator que preocupa os avaliadores não diz respeito ao quantitativo de docentes, que se manteve dentro das diretrizes da área, mas sim à falta de justificativa em relação às mudanças ocorridas, que podem significar a instabilidade da estrutura docente do programa.

No entanto, o principal ponto de preocupação da comissão 2017 está relacionada a sua inserção social, com a indicação de que “carece de aprimoramento, especialmente no que se refere à integração e cooperação com outros programas”<sup>95</sup>. Apesar de ter um peso relativamente pequeno na avaliação 2017, a inserção social pode ser entendida com o sinal de que o programa está de fato com sua estrutura consolidada.

Interessante notar nessa avaliação que, apesar de não ter tido sua nota aumentada, as orientações e sugestões realizadas pela comissão 2013 foram ouvidas e seguidas em sua maioria, provando a capacidade de indução primeiramente pelo estabelecimento dos critérios a serem seguidos em si, mas também através da análise crítica realizada por pares durante o período de avaliação. Na ficha 2017 é relatado aumento na quantidade de teses e dissertações defendidas, e produção técnica acima da média. Ambos foram alvo de críticas em 2013. Sua infraestrutura também mostra a evolução do programa.

A partir da análise do programa FMU, é possível entender que os programas 3x3 possuem um perfil característico dentro do SNPG, por isso recebem atenção de forma específica, reconhecendo suas peculiaridades e permitindo que o Sistema os trate de forma a diagnosticar seus pontos de constrição. Tal medida associada a discussões constantes do CTC-ES, marcação periódicas de visitas e demais ações voltadas aos programas 3x3 se revela uma tentativa para se manter no Sistema bons projetos que, sem a interferência da agência, possivelmente seriam frustrados.

O caminho trilhado pela forma com que a avaliação interage com as realidades dos programas revela o seu perfil e seus objetivos para além do estabelecimento de critérios gerais a serem exigidos de todo o SNPG.

---

<sup>95</sup> BRASIL. Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito FMU . 2017. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em junho de 2019



### 3.5 Perfil de atuação da avaliação: discussão dos resultados observados

A partir do estudo realizado a respeito da forma de interação da avaliação CAPES ao longo do tempo com Programas da área do Direito, é possível observar mais detalhadamente o mecanismo de indução sobre a maneira de atuação dos cursos e sobre a sua decisão a respeito de quais aspectos devem receber o foco de seu crescimento. É perceptível que os critérios e os indicadores, ainda que aplicados de forma uniforme sobre todo o Sistema, possuem efeitos diferentes sobre cada perfil de Programa. Nos casos utilizados para a ilustração, tanto dos programas de Direito quanto aqueles pertencentes a outras áreas e avaliação, utilizados como contraponto, três efeitos podem ser identificados. No entanto, os resultados discutidos aqui manterão o foco no objeto principal de análise, qual seja, a área do Direito.

O primeiro efeito observado, no caso do Programa em Direito da UFRGS, indica um efeito positivo da avaliação sob a qualidade do programa.

**Quadro 7 – Evolução de Nota do Programa em Direito – UFRGS**

| 1996 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 | 2010 | 2013 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| C    | 3    | 5    | 5    | 4    | 5    | 5    | 5    |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações constantes nas fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

A evolução da avaliação no caso UFRGS demonstra a forma progressiva com que se deu o arrefecimento dos critérios de avaliação, reflexo da crescente expectativa em relação ao SNPG. A princípio, a comprovação de aspectos estruturais do programa foi suficiente para reconhecimento de sua qualidade em comparação aos outros programas em funcionamento. Ao adquirir mais experiência, o potencial enxergado no programa perde seu fator de destaque em relação aos demais, o que gera a queda de nota observada na tabela acima, e o conseqüente despertar do programa para a necessidade de alterar seu padrão de comportamento e, de certa forma, sair de sua “zona de conforto”.

O resultado do choque da queda de nota proporciona aos programas avaliados, no cenário apresentado, uma possibilidade de reflexão mais profunda acerca de seus próprios critérios e escolhas. Além de manter a qualidade naquilo que o avaliador expressou reconhecimento, é preciso estar à frente da CAPES e desenvolver de forma constante um posicionamento crítico a respeito de si mesmo de forma a garantir a continuidade desse reconhecimento no futuro. Esse hábito já é reconhecido em programas consolidados e o objetivo estabelecido no PNPG 2011-2020 é de que seja ainda mais estimulado, mesmo que para isso seja necessário o estabelecimento de comitês dentro das IES para que também se avaliem periodicamente.

O segundo efeito observado está presente na análise da evolução da avaliação do programa em Direito da PUC/SP e indica um caso em que a avaliação da CAPES não foi capaz de alavancar a qualidade observada.

#### **Quadro 8 – Evolução de Nota do Programa em Direito - PUC/SP**

| 1996 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 | 2010 | 2013 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| A    | 6    | 6    | 5    | 5    | 6    | 4    | 4    |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações constantes nas fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

O caso mostra um programa elogiado e recompensado com uma nota de excelência e a incorporação dessa categorização na autoimagem do programa, cuja visão a respeito de si mesmo se tornou mais elevada que aquela sustentada pelos indicadores utilizados pela CAPES.

Nesse ponto não se discorda da qualidade do programa, mas de sua inabilidade parcial de conciliar seu próprio planejamento e objetivos aos aspectos cobrados pela CAPES para indução de sua estruturação. Assim, apesar de conseguir grandes feitos como internacionalização e solidariedade, o programa falhou em cumprir requisitos basilares para o bom funcionamento do programa, como uma boa distribuição de orientações dentro do corpo docente. No caso desse programa, seus pontos fortes, instigados e reforçados pela avaliação CAPES, criaram sombra sobre os seus pontos fracos e o impediram de desenvolver alguns de seus quesitos. Assim,

a avaliação gerou um efeito inverso ao pretendido, revelando a resistência existente dentro do Sistema à submissão à totalidade dos critérios estabelecidos e a opção por uma hierarquia própria a ser seguida.

O terceiro efeito observado está presente no estudo do histórico de avaliação do Programa de Direito da FMU.

**Quadro 9 – evolução de nota do programa em Direito - FMU**

| 2004 | 2007 | 2010 | 2013 | 2017 |
|------|------|------|------|------|
| 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações constantes nas fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

Ao se deparar com um projeto promissor e com boa composição estrutural, qual seja, corpo docente, apoio institucional, desenho de linhas de pesquisa etc, a avaliação se comportou no sentido de fortalecer esse programa para que fosse mantida a sua existência no SNPG.

Primeiramente foi considerada a pouca idade do programa como justificativa para seu comportamento, em seguida se contestou a falta de produtividade esperada para um programa que já estava em andamento e, por fim, começou a ser contestada até mesmo a sua estabilidade. A falta de crescimento na nota não significa necessariamente que o programa não evoluiu em qualidade, mas que as expectativas não foram alcançadas. No entanto, a sua permanência também revela o interesse da comissão em relação ao seu projeto e os resultados que possa alcançar. Esse foi o principal resultado da avaliação como indução de qualidade, oferecer observações, análises e diagnósticos que ajudem no fortalecimento de um programa cuja relevância, seja nacional ou local, se evidencia.

Seja enxergando o potencial de um programa e levando-o à excelência, seja trazendo uma percepção mais realista a respeito de seus pontos fracos, seja ainda orientando um programa por acreditar na sua relevância local, a avaliação CAPES tem a capacidade de alterar diretamente o comportamento do Sistema.

No próximo capítulo serão tratadas as expectativas relacionadas aos ajustes planejados para o modelo de avaliação CAPES nos próximos ciclos.

## **CAPÍTULO 4**

### **DISCUSSÃO DOS NOVOS MODELOS DE AVALIAÇÃO**

Até o momento, foram discutidos os embasamentos que justificam a opção brasileira pelo modelo avaliativo seguido pela CAPES em comparação ao modelo de maior popularidade internacional, o modelo da acreditação americana, a forma como ele está sincronizado à realidade nacional, assim como seus objetivos de longo prazo. Ambos os modelos foram analisados em seus pontos fortes e fracos, e a discussão realizada indica argumentos concretos a favor do modelo brasileiro, quando aplicado à realidade do SNPG.

Esse entendimento é reforçado pela análise do histórico de induções da avaliação ao longo do período que vai desde a sua criação até o momento atual. Os resultados obtidos evidenciam as ondas de choque ao sistema a partir de novas exigências e padrões construídos e, em seguida, adequação ao nível de desenvolvimento e consolidação encontrados em países de tradição acadêmica.

O olhar direto sobre a interação da avaliação dentro do histórico individual de programas realizado no capítulo 3 exemplifica de que forma o mecanismo da indução ocorre em plano micro e quais são seus principais resultados. Seja em programas que buscam se firmar dentro do sistema, seja entre aqueles que buscam o reconhecimento de sua excelência, o modelo avaliativo demonstrou atuar de forma a impulsionar satisfatoriamente o desenvolvimento de programas.

No entanto, o alcance da evolução pretendida pela avaliação não previne de seu desgaste e possível esgotamento. É possível depreender da análise do modelo atual que existem determinados pontos em seus critérios que não possuem mais a mesma capacidade de distinção da qualidade dos programas.

Para além da questão da falta de poder de diferenciação dos critérios, repercute ainda de forma intensa na comunidade acadêmica os efeitos do estímulo à produtividade. Se, por um lado, esta tem seu papel de principal símbolo de maturidade de um programa questionado, por outro é acusada de conduzir o sistema ao produtivismo, quando a qualidade da pesquisa é preterida em favor do alcance de números cada vez maiores de publicações.

A partir do estudo conduzido e das observações realizadas, neste capítulo serão tratadas as tendências de alteração do modelo de avaliação da CAPES. Até o momento, poucos dos pontos nos quais se chegou a um desenho final foram compartilhados de forma oficial com a comunidade. Dessa forma, correspondem a expectativas e probabilidades a serem discutidas, analisadas e entendidas em seu contexto formador.

Para isso, a avaliação será tratada de forma geral, sem a especificidade que pode surgir no recorte à área do Direito. Serão trazidos documentos administrativos que expressam o movimento de busca por um novo modelo ideal, assim como entrevistas com atores de interesse.

Apesar de não se tratar de uma reforma da dimensão daquela realizada em 1998 (quando a avaliação passou a ser em termos de notas de 1 a 7), a expectativa é a de que sejam realizadas grandes mudanças a longo prazo, porém com a introdução gradativa dos novos critérios, possivelmente com a atribuição crescente de peso dentro da ficha, para que se minimize os possíveis choques a serem experimentados pelo Sistema.

#### **4.1 Percepção da necessidade de mudança por parte de organismos externos à CAPES.**

Apesar de a periodicidade da avaliação em si ser atualmente quadrienal, imediatamente após a finalização da divulgação de seus resultados em 2017, a CAPES iniciou o seu processo de meta-avaliação para construir seu planejamento para os próximos quadriênios, de forma a se manter alinhada às necessidades do SNPG e às necessidades nacionais, especialmente em termos de recursos humanos. Para isso, o Conselho Superior da CAPES enviou uma solicitação de estudo para o aperfeiçoamento do modelo em novembro de 2017 à Comissão Nacional de Acompanhamento do PNPG, uma comissão instituída no ano anterior composta por nomes reconhecidamente importantes para a sociedade acadêmica, como o Prof. Lívio Amaral, diretor de avaliação por 6 anos (2009 a 2015), entre outros.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Nº 203, 17 de novembro de 2016.

A partir daí e do debate com a comunidade científica, esforços foram feitos no sentido de se desenhar uma nova avaliação. Foram recebidas considerações e propostas de instituições de ensino com contribuições a respeito de como deveria ser a nova fase da avaliação da pós-graduação brasileira. Além das IES, também entidades como Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) juntamente com CNE, CNPq, INEP, FOPROP, entre outros, enviaram seus relatórios a respeito do que consideravam relevante para a avaliação da pós-graduação brasileira. Grupos de trabalhos com membros da comunidade foram criados e debates foram estimulados em eventos internos e externos. A discussão, formal ou informalmente, esteve presente em toda a comunidade.

O resultado dessa análise conjunta está presente no relatório apresentado pela Comissão de Acompanhamento. Nele, defende-se que o papel da avaliação tem sido positivo para o Sistema. No entanto, ele revela aquilo que pode ser entendido como uma captura do modelo: quando as regras estipuladas perdem seu efeito de crescimento qualitativo, seja porque o avaliado tenha descoberto um “atalho”, isto é, simule números que não necessariamente correspondam à sua qualidade, seja porque já tenha retornado à sua zona de conforto.

O relatório apresenta que:

Ao finalizar, emergiu uma visão compartilhada pelos membros da Comissão Nacional de Acompanhamento do PNPG e por todos os atores que, apesar dos excelentes resultados obtidos até o presente, **o atual sistema avaliativo atingiu um ponto de esgotamento e deve ser conceitual e objetivamente repensado e aprimorado**. São novas demandas da comunidade acadêmica, científica, tecnológica e de inovação, que sinalizam sobre a atualização dos procedimentos e critérios do modelo de avaliação.<sup>97</sup>

A preocupação da Comissão de Acompanhamento repousa na manutenção da relevância da avaliação frente aos desafios identificados a nível nacional, especialmente em relação ao avanço do conhecimento e à atuação no desenvolvimento econômico e social.

---

<sup>97</sup> Brasil. Ministério da Educação (MEC). Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG-2011-2020 - Relatório final 2018. Disponível em [https://www.capes.gov.br/images/novo\\_portal/documentos/PNPG/2018\\_PNPG\\_CS\\_Avaliacao\\_Final\\_10\\_10\\_18\\_CS\\_FINAL\\_17\\_55.pdf](https://www.capes.gov.br/images/novo_portal/documentos/PNPG/2018_PNPG_CS_Avaliacao_Final_10_10_18_CS_FINAL_17_55.pdf)

Suas proposições foram elaboradas e listadas pela Comissão seguindo a metodologia de que apenas propostas convergentes entrariam no relatório final, para isso foram consideradas proposições abordadas por, no mínimo, 75% das entidades que enviaram contribuições.

Os temas convergentes identificados estão relacionados a seguir:

- Autoavaliação institucional da PG;
- Impacto (no desenvolvimento econômico e social, regional e nacional);
- Modelo único de avaliação (multidimensional);
- Produções indicadas (cinco mais relevantes);
- Relevância social e econômica;
- Acompanhamento de egressos (formação RH qualificados);
- Balanço entre indicadores quantitativos e qualitativos;
- Mudanças no Qualis (único, grandes áreas, fator de impacto);
- Internacionalização;
- Inovação.<sup>98</sup>

Além do relatório apresentado pela Comissão de Acompanhamento do PNPG à CAPES, um segundo documento teve relevância na etapa de realinhamento do modelo avaliativo. Trata-se do “*Review of Quality Assurance in Higher Education in Brazil*”, relatório produzido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e apresentado à CAPES em agosto de 2018, aproximadamente um ano após a divulgação dos resultados da avaliação Quadrienal 2017, com o intuito de trazer à discussão elementos da educação superior brasileira. Segundo o relatório, um dos pontos de atenção quanto à avaliação CAPES é o baixo foco no acompanhamento dos egressos e a falta de garantias de que os programas 6 e 7 de fato possuam nível de qualidade internacional.

Como recomendações, o documento indica o aumento de clareza em relação aos objetivos da avaliação e a diminuição do foco no docente (*staff output*) e maior valorização da avaliação da qualidade do discente formado e dos produtos deles originados. Para isso, apresenta como ações necessárias a diminuição do peso na ficha para produção docente, restrição de itens relacionados ao docente a serem objeto de avaliação, aumento do peso relacionado ao progresso dos discentes e seus produtos e a inclusão de quesito relacionado ao acompanhamento de egressos.

---

<sup>98</sup> Id. Ibid.



Além dessas questões, A OCDE também realiza sugestões para o tratamento dado à CAPES aos programas 6 e 7. Para a organização, a comunidade internacional deveria estar representada de alguma forma na candidatura dos programas 5 às notas de excelência. Para além desse ponto, a diminuição da quantidade de programas 6 e 7 traria mais confiabilidade à avaliação realizada.

Por não ter a mesma interpretação da CAPES a respeito do quantitativo de programas internacionalizados, a Organização recomenda também a incorporação de medidas para incentivar o aspecto da internacionalização dos programas de melhor desempenho.

Entre outras recomendações, estão presentes a ampliação do ciclo avaliativo para 5 anos, transição a longo prazo do papel avaliador para as próprias instituições a partir da autoavaliação, rediscussão do papel do Mestrado Profissional e de seus critérios avaliativos.

É relevante para a construção de melhores práticas conhecer e discutir o ponto de vista de uma organização como a OCDE, da qual o Brasil é parceiro-chave e na qual aspira participação plena. Todavia, devem ser filtradas as percepções que não se alinham inteiramente aos objetivos nacionais assim como aos princípios norteadores tidos como essenciais para o processo avaliativo, entre eles a avaliação de pares, que não permitiria a entrada de consultores estrangeiros para a definição dos programas de excelência, por exemplo.

A partir do debate promovido por tais documentos, a DAV, de forma conjunta com o CTC-ES, se organizou no formato de cerca de 8 grupos de trabalho responsáveis por se debruçar sobre temática específica e propor à comunidade os aprimoramentos esperados. Dentre os trabalhos produzidos, alguns temas de maior relevância e que já estejam com o seu perfil delineado serão trazidos a esta pesquisa, com o intuito de fornecer embasamento para o aprofundamento do debate no meio acadêmico. Dentre os temas relevantes, um daqueles com maior impacto diz respeito ao modo com que será entendida a produtividade, que será tratada a seguir.

## 4.2 Produção Intelectual

As alterações até o momento debatidas e apresentadas à comunidade revelam a intenção da CAPES de implementar uma nova ficha de avaliação, um modelo único que atenda programas acadêmicos, profissionais e em forma associativa.

Desse novo modelo, espera-se a redução do número de quesitos, de quatro para apenas três, conforme tabela abaixo. Adicionalmente, espera-se também um maior destaque à aferição da qualidade do Programa traduzidas principalmente na medição da formação de discentes.

### Quadro 10 – Quesitos presentes na ficha de avaliação de 2017 e do modelo novo em discussão

| Ficha de 2017                          | Ficha Nova              |
|--|-------------------------|
| 1.Proposta do Programa                 | 1. Programa             |
| 2.Corpo Docente                        | 2. Formação             |
| 3.Corpo Discente, Teses e Dissertações | 3. Impacto na Sociedade |
| 4.Produção intelectual                 |                         |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações constantes nas fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

A partir dessa nova abordagem, a produção intelectual tem a sua percepção reconstruída. Para o novo modelo, ela não diz mais respeito a uma categoria à parte de resultados do programa, antes, é percebida através de sua correlação com os três pontos básicos esperados de um PPG consolidado e relevante dentro da área em que se propôs a atuar. Dessa forma, nesse modelo preliminar, ela deixa de ser contada basicamente de forma isolada e passa a ser compreendida ao longo de toda a ficha, nos três quesitos, quais sejam, a produção na qualidade do programa, no impacto social e na formação de recursos humanos.

Este é o quesito relativo à produção intelectual na ficha da avaliação de 2017:

**Quadro 11 – Quesito 4 pertencente à ficha de avaliação 2017**

| <b>4. Produção Intelectual (programas acadêmicos)</b> |  |
|---|--|
| 4.1   | Publicações qualificadas do Programa por docente permanente.                                 |
| 4.2   | Distribuição de publicações qualificadas em relação ao corpo docente permanente do Programa. |
| 4.3   | Produção técnica, patentes e outras produções consideradas relevantes.                       |
| 4.4   | Produção Artística, nas áreas em que tal tipo de produção for pertinente                     |

Fonte: Fichas de avaliação CAPES, publicadas em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

Ao entender a produção a partir dos conceitos essenciais que conferem qualidade a um programa e ao distribuir a produção entre os três quesitos, totalizando ao menos 5 subitens (e não mais 4, como na ficha de 2017), a depender da área de avaliação, a nova ficha propõe uma nova abordagem de entendimento da função da produção intelectual. Porém, isso não significa necessariamente uma redução de seu peso dentro da avaliação.

Por ser a base do modelo de avaliação atual, a reinterpretação do papel da produtividade no novo modelo certamente trará o estranhamento por parte da comunidade, em especial pela possível subjetividade necessária para operacionalizar a medição do valor da produção dentro de temas que não são específicos da produção, em contraposição à medição direta e quantitativa das publicações em estratos A1 e A2 por docente permanente, por exemplo. No entanto, ainda que os quesitos sejam uniformes para todas as áreas, individualmente será possível a cada coordenação realizar a adequação dos indicadores utilizados e dos critérios considerados importantes em cada âmbito para que não se perca abruptamente a construção de incentivo à produção realizada pela agência.

O possível efeito gerado pela aplicação desse novo modelo passa pela ressignificação do conceito de impacto aos programas. Apesar de manter a produção como medição de qualidade, seu escopo será considerado mais amplamente nas

futuras avaliações, de forma que o peso do Qualis, por exemplo se retraia diante de produtos com históricos especiais de relevância local ou internacional.

Existe a possibilidade de que, uma vez dada ênfase em produtos que não a publicação de artigos, programas que já possuíam essa prática em seu planejamento institucional recebam de imediato reconhecimento pela sua prática e subam de nota, enquanto a massa de programas que se dedicam ao padrão anterior necessitem de algum tempo para se adaptar.

Sobre o Sistema, o que se pode esperar é um período de ascensão de novos produtos, ou atividades de impacto, a partir dos quais os programas farão a tentativa de expressar seus melhores traços. Entre as propostas surgidas na comunidade e em debate na área do Direito, estão presentes itens que vão desde a pontuação para consultoria a órgãos públicos até atividades de extensão junto à comunidade.

Em entrevista concedida para esta pesquisa, a Diretora de avaliação, Professora Sonia Bão, afirma que a forma com que os PPG são avaliados no Brasil é específica para nossa realidade e que o novo modelo tenta atrelar à avaliação a missão dos Programas: a formação de recursos humanos e a produção de conhecimento, conhecimento esse substancialmente ligado ao profissional contido na proposta apresentada pelo Programa.<sup>99</sup>

Ainda assim, é justificável a preocupação da comunidade em como o novo modelo poderá alterar a configuração de distribuição de notas no SNPG. É importante ressaltar, contudo, que o novo modelo não está, até o momento, completamente definido. Encontra-se em fase de testes, especialmente a partir do debate direto com a comunidade ao longo dos Seminários de Meio Termo promovidos em agosto e setembro de 2019.

### **4.3 Autoavaliação**

Em seu relatório, o grupo de trabalho criado pela CAPES relativo a autoavaliação defende que o atual modelo de avaliação tem sido adequado no que diz respeito ao atingimento dos objetivos contidos no Parecer Sucupira relacionados

---

<sup>99</sup> BÃO, S. A entrevista sobre a Avaliação CAPES. 16 ago. 2019

à formação de pesquisadores e desenvolvimento da produção científica. No entanto, existe a percepção da necessidade do que chama de “ampliação do foco”, que se traduz na incorporação de práticas internacionais ao seu modelo.

A avaliação externa promovida pela CAPES, ao passo que estabelece critérios mínimos a serem seguidos, não é capaz de adentrar no cotidiano de cada programa pertencente ao Sistema de forma a individualmente propor critérios que explorem seu potencial particular e que o ajude a desenvolver seus pontos fracos antes que se tornem um prejuízo à qualidade do programa. Para a CAPES:

ao incorporar a autoavaliação no seu processo de avaliação, a CAPES abre, potencialmente, uma pequena janela para que a diversidade de culturas e a riqueza dos contextos emergentes reflua para dentro da pós-graduação.<sup>100</sup>

Para esta pesquisa será considerado o conceito de autoavaliação como "um ciclo, entendido sistemático e regular, de revisão das atividades e resultados da organização em relação a um modelo de excelência, culminando em ações melhor planejadas"<sup>101</sup>, ou seja, um instrumento capaz de acompanhar e determinar ações de correção, quando necessárias, ao longo da gestão de um programa. Nesse sentido, a autoavaliação tem sido historicamente utilizada por vários países de tradição acadêmica e pode ser uma excelente ferramenta para explorar conceitos de qualidade dentro dos programas não abarcados ainda pelos critérios gerais colocados ao sistema, além de permitir que o programa desenvolva um relacionamento próprio com o processo avaliativo.

No modelo holandês, a autoavaliação ocupa papel de protagonismo. Em documento disponibilizado pela *Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)*, organização acreditadora da Holanda, é explicado que seu modelo tem como base o respeito à autonomia das instituições que avalia, sobre quem realmente está a responsabilidade pela garantia de qualidade. Dessa forma, segundo o documento, a

---

<sup>100</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Relatório do Grupo de Trabalho da Autoavaliação. Disponível em <https://www.capes.gov.br/relatorios-tecnicos-dav> Acesso em agosto de 2019

<sup>101</sup> CARDOSO, Rodolfo; SANTOS, João Alberto Neves dos; FIGUEIREDO, Moacyr Amaral D. O impacto das práticas de liderança no desempenho da organização: a aplicação prática da metodologia desenvolvida. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 23., 2002, Florianópolis.

filosofia, metas e objetivos da instituição ou do programa não configuram objetos a serem avaliados em si mesmos.

A partir do modelo holandês:

A avaliação serve para determinar se o Sistema interno de garantia de qualidade da instituição, em interconexão com sua cultura de qualidade, resguarda a prática de sua visão individual de boa educação<sup>102</sup>

O modelo holandês representa o nível máximo de foco no poder reflexivo de uma instituição como forma de controle de qualidade. De forma semelhante, no Reino Unido, o peso atribuído à autoavaliação dentro do sistema de auditoria (avaliação externa) é baliza definidora da qualidade, a partir do princípio de que, ao garantir sua própria qualidade, uma instituição está consolidada e merece o selo de confiança dos auditores.

Também no Brasil, a autoavaliação já tem o seu espaço dentro da graduação, especialmente com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que analisa o desempenho de instituições e cursos reunindo informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e das autoavaliações institucionais.

Como nos casos citados acima, a expectativa é a de que a adoção da autoavaliação no modelo brasileiro de avaliação da pós-graduação incentive os programas a estabelecerem um planejamento mais profundo e consistente a respeito das ações que poderão realizar para avançar em termos de qualidade a partir dos recursos disponíveis.

A proposta é a de que a agência receba os relatórios e realize a avaliação, não a respeito da conclusão da IES acerca de sua autoavaliação, mas sobre a forma com que o processo foi conduzido. Espera-se um procedimento de autoavaliação desenhado para abarcar a missão da IES, os objetivos do programa, a justificativa

---

<sup>102</sup> The audit serves to determine whether the institution's internal quality assurance system, in interconnection with its quality culture, safeguards the realization of its individual vision of good education.

NVAO. Assessment Framework for higher Accreditation. Disponível em [https://www.nvao.net/files/attachments/.139/Assessment\\_Framework\\_for\\_the\\_Higher\\_Education\\_Accreditation\\_System\\_of\\_the\\_Netherlands\\_2018.pdf](https://www.nvao.net/files/attachments/.139/Assessment_Framework_for_the_Higher_Education_Accreditation_System_of_the_Netherlands_2018.pdf)

pertinente em relação às escolhas científicas adotadas e a forma como elas de fato possuem impacto sobre seu contexto, seja regional, seja nacional, seja internacional.

Certamente, ao incorporar a autoavaliação, a CAPES não intenciona diminuir a obrigatoriedade do atendimento aos demais critérios estabelecidos, de forma que a própria autoavaliação deverá considerar também em seu planejamento alcançar caminhos que levem ao ideal proposto pela agência. O plano da CAPES é o de estabelecer padrões específicos e passos sequenciais sobre os quais devem se embasar a autoavaliação.

Ainda que a intenção por trás da divulgação desse roteiro seja de auxiliar programas que não estejam familiarizados com a prática e de deixar claro quais são os padrões esperados para a avaliação seguinte, a implementação da autoavaliação dentro do modelo CAPES gera inquietações. Elas ocorrem no sentido de que, no momento de buscar exercitar a responsabilidade pelo planejamento por parte dos programas, ao definir o modo como deve ser o processo, a agência acabe por mais uma vez se tornar a voz de mais peso acerca do que deve ser realizado dentro das diversas realidades e contextos nos quais estão inseridos os programas do sistema de pós-graduação brasileiros.

Em crítica, Da Silva expressa o receio de parte da comunidade a respeito de mecanismos autoavaliativos como o proposto pela CAPES.

(...) a (auto)avaliação de instituição torna-se um dispositivo legal e externo de cerceamento da autonomia e da criatividade das IES, pois estas instituições passam a ter como meta responder aos padrões colocados pela União, inspirada pelos organismos internacionais.

Assim, consolida-se a ideia de que o sujeito avaliador é sempre externo, no caso, a União através de seus órgãos (MEC, CNE, entre outros).<sup>103</sup>

É válida a preocupação a respeito da liberdade no processo de autoavaliação a ser concedida a cada programa. Todavia, é preciso resgatar que a proposição de incorporação do aspecto ao modelo de avaliação da CAPES não diz respeito a ter o controle do processo de autoavaliação pela insatisfação acerca de sua qualidade, antes, diz respeito à necessidade de indução da adoção da prática dentro do SNPG,

---

<sup>103</sup> DA SILVA, Janssen Felipe. **Modelo de formação de pedagogos(as)** – professores(as) e políticas de avaliação da educação superior. Recife: UFPE, 2007. Pg 209

ou seja, a aceleração da evolução natural do mecanismo de forma que todos os programas alcancem maturidade.

Assim, é de se esperar que, da mesma forma que perdeu espaço dentro da avaliação a contagem de meses para conclusão de curso (dentro de um limite lógico tolerável) a partir da maturação do sistema dentro do quesito, também o desenho de um molde para o processo de autoavaliação perca importância, uma vez superado pelos moldes próprios dos programas.

O processo envolvendo o aprimoramento do modelo Avaliativo da CAPES para a pós-graduação, no entanto, não abarca apenas o aumento da capacidade de autogestão dos programas, a agência também revela discussões no sentido de sincronizar à realidade do sistema a forma com que os produtos de um programa são percebidos.

#### **4.4 Impacto e relevância econômica**

Uma vez compreendida a importância da produção para medição de qualidade do SNPG, a perspectiva para os novos critérios de avaliação inclui estudos no sentido de incorporar mais consistentemente e de forma padronizada, em relação ao peso e à importância entre as áreas de avaliação, a medida de impacto produzido pelos programas, tanto no âmbito econômico quanto no âmbito social.

Certamente essa é uma das variáveis mais difíceis de se medir. No entanto, os estudos e os diálogos com a comunidade têm focado especialmente na definição dos conceitos e na construção de critérios, variáveis, indicadores que levem a todas as áreas de avaliação o mesmo foco no mesmo projeto de indução ao desenvolvimento de seus cursos.

A base da busca pela CAPES no desenvolvimento da medição do impacto e sua consequente valorização diz respeito ao reconhecimento de que a qualidade de um programa está diretamente ligada à utilidade e benefícios proporcionados pelos seus produtos.<sup>104</sup> Será, no entanto, desafiador alcançar uma metodologia que traduza

---

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. Apresentação de conceitos de autoavaliação. Disponível em <http://capes.gov.br/relatorios-tecnicos-dav>



o aspecto do impacto para métricas avaliativas. A própria definição do termo “impacto” possui nuances diferentes para cada contexto, especialmente com relação aos seus efeitos (diretos ou indiretos), tempo (quantos anos devem ser considerados), sujeitos passivos de serem beneficiados pelo impacto (empresas, governo, comunidades etc), referência de medição (impacto estimado pelos autores ou impacto real observado pelo público alvo do produto) entre vários outros pontos a serem discutidos.

A expectativa é a de que seja considerado impacto o “efeito ou benefício percebido pela sociedade, derivado de produtos desenvolvidos no âmbito do programa”. Para isso, serão considerados produtos os tradicionais produtos bibliográficos, bem como patentes, tecnologia social, material didático, software, eventos, ativos de propriedade intelectual etc. Ao todo, são cerca de 23 as categorias de produtos a serem considerados.

Para o Professor Adriano Monteiro, coordenador da área de Química, em entrevista concedida para esta pesquisa, a permanência de um modelo avaliativo por um longo tempo traz o desgaste do comportamento do sistema, com acomodação e desincentivo à inovação.

A expectativa é a de que as alterações citadas levem ao reconhecimento dos esforços dos programas para além da produção de artigos e, conseqüentemente, ao incentivo à produção que gere impacto dentro de sua realidade, e cita como exemplo uma nova técnica de utilização de agrotóxicos que leva à diminuição da quantidade usada de produto, gerando benefícios ambientais e econômicos. O coordenador declara ainda que será um desafio aplicar uma avaliação que busque ser mais qualitativa, mas entende que esse passo é necessário e adequado à maturidade alcançada pelo SNPG atualmente.

A medição de impacto surge de uma tentativa de tornar a avaliação mais sensível, ou seja, tornar a observação do desenvolvimento das intervenções menos voltada para a parte objetiva e mais capaz de identificar desdobramentos não definidos pelos objetivos iniciais e se aproximar da completude de seu resultado.

Operacionalmente, o primeiro passo a ser dado diz respeito ao levantamento de como cada área trata a questão do impacto, se já existem métricas e quais seriam os tipos de impacto mais relevantes a serem considerados. Uma vez determinado como a maior parte das áreas de avaliação se comportam em relação ao tema, cabe

à comissão responsável definir um sistema que comporte as diversas áreas no sentido de trazer a maior uniformidade possível, inclusive em relação ao peso que a medição de impacto terá nas próximas avaliações. Não obstante, é preciso que a padronização tenha elasticidade suficiente para englobar as especificidades encontradas nos diferentes Colégios.

Além da autoavaliação e da medição eficaz de impacto, a agência também se volta à discussão, ao recolhimento de contribuições da comunidade e aos estudos a respeito de diversos temas a serem implementados no decorrer dos próximos ciclos.

#### **4.5 Temas em etapas iniciais de debate**

O avanço do SNPG através das induções promovidas pela CAPES em suas avaliações, além da maturação e contínua dedicação dos programas em alcançar novos patamares em qualidade, tem gerado a abertura de diversas discussões a respeito de como é possível avançar no modelo de avaliação de forma a aperfeiçoar os benefícios trazidos ao sistema.

Além da autoavaliação e do impacto econômico e social, que já estão mais avançados em questão de diálogos produzidos, existem ainda grupos de trabalho em fase inicial de produção documental. Esses já revelam o direcionamento do olhar do avaliador para os próximos ciclos. Ainda com a metodologia em discussão, a expectativa é a de que ganhem espaço no processo avaliativo especialmente a internacionalização, a medição da transferência de conhecimento e a reformulação - de forma a atender as demandas da comunidade - tanto do Qualis quanto da classificação de produção técnica.

O principal fator que trará legitimidade ao processo em andamento diz respeito ao diálogo com a comunidade, especialmente na construção de mecanismos de medição de qualidade. O reflexo da construção que os próprios programas têm realizado em suas diversas realidades conjuntamente com os estudos promovidos formam a base para a nova avaliação.

A exigência da internacionalização já existe dentro do processo avaliativo da CAPES como pré-requisito para o alcance das notas de excelência, quais sejam, 6 e 7. Apesar de cada área de avaliação determinar quais são os critérios específicos a

serem colocados aos programas que se candidatam à excelência, existem padrões que podem ser considerados gerais para a Agência. São aspectos desde a disponibilização do site do programa em inglês até a celebração de convênios de cooperação internacional. No entanto, a evolução percebida pelo SNPG, em consonância com o cenário internacional de compartilhamento de conhecimento e geração de redes de colaboração e pesquisa, tem permitido o avanço para um patamar em que a internacionalização não seja apenas um aspecto dos programas de excelência, mas esteja presente dentro do planejamento de qualquer programa.

Dessa forma, o grande desafio a ser enfrentado pelos representantes da comunidade nesse momento diz respeito à construção de um conceito de internacionalização que abrigue todas as áreas ao mesmo tempo em que as tire de sua possível posição de conforto em prol da indução pretendida.

Em conjunto com a atuação da CAPES no incentivo à participação dos programas no ambiente acadêmico internacional, a agência também tem despertado o seu interesse pela valorização da transferência de conhecimento. A importância da medição do aproveitamento do conhecimento produzido já foi alvo de boa parte das críticas direcionadas ao atual sistema de avaliação. Porém, o desenvolvimento de um sistema adequado com indicadores sensíveis e não restritos à uma medição quantitativa e superficial é uma tarefa desafiadora.

Ainda que o grupo de trabalho criado para o tema apresente bons resultados dentro do prazo que lhe foi determinado, o mais provável é que seja necessária uma troca de experiências e relatos da comunidade com os avaliadores e vice-versa para que se atinja o melhor método possível. Assim, o processo de aperfeiçoamento da avaliação nasce no descontentamento e debate dentro da comunidade, avança com a modelagem dos novos padrões pelo avaliador e permanece com o processo de ajuste contínuo até a maturidade e novo esgotamento.

Esse foi o comportamento do sistema observado em relação ao Qualis. Inicialmente criado com proposta de que cada área fosse capaz de medir a qualidade das publicações produzidas, o sistema se desenvolveu até alcançar o modelo do Qualis Referência, no qual uma revista tenha uma só classificação para todas as áreas, o que, uma vez aplicado, auxiliará intensamente no fator de comparabilidade entre as áreas e na evolução da busca pela produção qualificada.

A nova metodologia que está sendo implementada, de acordo com informações publicadas pela CAPES, possui quatro diferenciais, que a agência chama de princípios. O primeiro deles se refere à classificação única, em uma tentativa de solucionar os casos em que uma mesma revista recebia diversas classificações e confundia a comunidade em termos de qualidade. No novo sistema, ainda que uma revista receba publicações de diversas áreas, ela terá apenas uma classificação.

O segundo aspecto estabelece que o responsável por decidir de forma definitiva qual é estrato de uma determinada revista será sua “área mãe”, qual seja, aquela que possui maior número de publicações nos anos considerados. Esse princípio reflete o entendimento de que o grupo mais bem capacitado para declarar a qualidade de um veículo de publicação é aquele que tenha mais afinidade com seu conteúdo e maior histórico de acompanhamento. Assim, ainda que, por exemplo, a área de Administração publique artigos referentes à saúde materna dentro da corporação na Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil, o tema cerne da revista provavelmente a levará a pertencer a uma das áreas do Colégio da Vida, no qual estão inseridas as áreas de Medicina, Saúde Coletiva, Enfermagem etc.

O terceiro aspecto, diz respeito à unicidade de cálculo desenvolvido e aplicado pela própria CAPES, que gera automaticamente a classificação do periódico. Ainda que a propriedade automatizada do modelo possa gerar questionamentos da comunidade a respeito do comprometimento da agência em se afastar da avaliação mecânica e se aproximar de uma avaliação verdadeiramente qualitativa, a escolha da CAPES assegura tratamento igual a todos os periódicos e, conseqüentemente, uniformidade, sem a qual não é possível estabelecer uma classificação justa para todas as áreas do sistema. Além disso, o modelo desenvolvido permite um percentual de ajustes para assegurar que o avaliador torne o instrumento o melhor possível.

O quarto aspecto se relaciona com o terceiro, é ele quem determina de que forma é realizado o cálculo que gera as classificações. São considerados indicadores bibliométricos que revelam o número de citações em três bases: *Scopus (CiteScore)*, *Web of Science (Fator de Impacto)* e *Google Acadêmico (índice h5)*.

Diversas são as inovações a serem aplicadas no modelo de avaliação da CAPES, porém, a expectativa é a de que sejam esses aspectos os mais relevantes e

os que produzam mais resultados no processo indutivo para crescimento qualitativo do SNPG.

Porém se mostra essencial que as mudanças intencionadas mantenham a ideologia sobre a qual foi fundada a CAPES, qual seja, a percepção de que a educação serve à democracia e por ela é servida. A visão de Anísio Teixeira revela que sua essência está atrelada ao papel de cooperar com a necessidade nacional para a qual o entendimento real da profundidade do papel da pesquisa e da formação de discentes é imprescindível.

Apesar de a condução das discussões ser efetuada pela própria agência, não significa que ela traga decisões a serem impostas. Antes, é percebido o esforço de adaptação e reflexão. A verdade é que o caminho a ser percorrido para o futuro do Sistema de pós-graduação necessita ainda ser construído, não há caminhos prontos, uma vez que não se trata de reviver a história experimentada por outros países. O contexto brasileiro se diferencia dos demais na medida em que sua própria avaliação tem propósitos específicos. Fosse uma simples medição de qualidade, poderiam ser aplicados modelos europeus. Fosse uma simples garantia de atendimento de prerrogativas básicas, a acreditação americana se mostraria a opção mais adequada. No entanto, a avaliação da pós-graduação brasileira tomou para si a responsabilidade pelo impulso ao crescimento e alcance do potencial grandioso da pesquisa científica nacional.

## CONCLUSÃO

O futuro da pós-graduação brasileira certamente corresponde a um dos assuntos mais relevantes dos tempos atuais. O crescimento numérico acelerado do SNPG, o desenvolvimento tecnológico e científico nacional e internacional, a necessidade de se traduzir o impacto gerado pelos programas geram questões cuja discussão se torna imprescindível para a manutenção ou avanço de qualidade da pesquisa e da produção de recursos humanos qualificados.

A avaliação CAPES tem papel essencial no ajuste desse cenário, atuando como instrumento de política pública indutiva sobre o comportamento dos programas de pós-graduação. Seu desempenho, desde sua primeira versão, tem operado no sentido de direcionar os cursos *stricto sensu* em funcionamento ao encontro dos objetivos nacionais, identificados basicamente como a produção de pesquisa e a formação de pessoal capacitado para as demandas surgidas na sociedade e na indústria.

Sua evolução ao longo do tempo revela sua dinamicidade em termos de adaptação às novas demandas do Sistema. A história da avaliação CAPES corresponde à própria história da pós-graduação brasileira. Desde a fundamentação de seus aspectos básicos, como a exigência de doutores no corpo docente, até o incentivo à internacionalização em suas várias formas de conceituação: é o estabelecimento de critérios básicos e o acompanhamento ao longo dos anos um dos principais fatores que tem levado ao desenvolvimento do SNPG.

Essa sincronia entre os dois, avaliação e crescimento da pós-graduação, é clara na análise de seu histórico. Inicialmente, no momento de necessidade de estruturação do Sistema, utilizando para isso os ideais construídos por Anísio Teixeira, presidente fundador da CAPES, voltados para a construção de um sistema educacional superior que atendesse à sociedade em suas variadas demandas, mas, especialmente, quanto à própria necessidade de edificação de uma consciência democrática. Para isso, a independência da universidade quanto à disponibilidade de docentes nacionais com boa formação precisava ser suprida.

Em seguida em relação à necessidade de otimização de recursos na expectativa de que o crescimento numérico de discentes garantisse o crescimento do Sistema, quando o modelo de avaliação CAPES colocou em prática critérios restritivos quanto ao uso de tempo dos programas e alcançou mudança substantiva de comportamento de forma a se aproximar da realidade internacional.

Por fim, quanto ao fortalecimento e integração do Sistema, incentivando o compartilhamento de conhecimento produzido, entre outras formas, através da valorização da publicação e levando o ambiente acadêmico brasileiro a incorporar em seu cotidiano a cultura da produtividade.

A partir da pesquisa desenvolvida, o perfil desenvolvido pelo modelo de avaliação CAPES mostrou-se bem-sucedido em seu objetivo inicial, qual seja, atuar como ferramenta de indução que constrói comportamentos alinhados aos objetivos nacionais, sendo o fortalecimento da própria pós-graduação um desses objetivos.

Contudo, o alcance de alto poder de influência da ferramenta não a impediu de propiciar distorções nos critérios avaliativos. Ao favorecer a produção científica sobre os outros critérios presentes na avaliação, a agência trouxe à tona a fragilidade do Sistema em manter práticas geradoras de impacto não avaliadas, assim como proporcionou o decréscimo do foco na garantia do impacto de qualidade, o que tornou o Brasil um dos países que mais publica no mundo, porém com uma baixa classificação em questão de medição de relevância de produtos. Também a falta de incentivo do olhar dedicado ao discente como parte do impacto gerado pelo programa à sociedade teve como consequência o redirecionamento do processo para o produto físico da formação, em detrimento da experiência do produto humano.

Dificuldade de planejamento prévio, imposição de critérios, distorções na avaliação por pares, todas essas questões geraram o questionamento da adequabilidade do modelo brasileiro, apesar de seu histórico positivo.

Para investigar a pertinência da avaliação CAPES, foram trazidos outros modelos de avaliação concebidos por países de tradição acadêmica e, a partir daí, foi estabelecida uma discussão entre o modelo brasileiro e o americano, centrado na acreditação. Nesse estudo, foi percebida a similaridade do dilema brasileiro relativo ao produtivismo incorporado ao mundo acadêmico, nos EUA mais baseado na lógica de mercado e competição natural entre instituições. Também foi identificada a grande

distância na percepção do papel do discente na pós-graduação entre os dois países, nos EUA tido como centro da avaliação e no Brasil, como parte de menor foco dentro do impacto gerado pelo programa.

O olhar aproximado sobre o mecanismo de indução da avaliação aplicado a programas específicos reafirmou essas questões. Foi observado que as críticas e sugestões apresentadas pelas comissões de avaliação afetaram de forma direta o comportamento dos programas, seja para melhor, proporcionando mais resultados dentro do potencial existente, seja revelando as consequências de sua não-observação, ainda que houvesse histórico consistente de qualidade do programa resistente.

Há que se ressaltar, no entanto, que a realização de discussões a respeito de como contornar as distorções observadas encontram-se em nível avançado. A CAPES, em diálogo com a comunidade tem revelado estar estruturando um novo modelo de avaliação, menos voltada para os aspectos quantitativos e mais propícia ao avanço da análise qualitativa, com mudanças principais especialmente na forma como é encarada a produção científica e o corpo discente.

Uma das justificativas para essa alteração encontra base na própria evolução tecnológica, como o avanço do estudo de *big data* que permite o tratamento de um volume maior de dados e mais rapidamente e, por isso, proporciona às comissões mais instrumentos para a compreensão do perfil de cada programa. Além desse fator, também o estudo da Comissão de Acompanhamento do PNPG assim como as discussões e documentos apresentados pela comunidade tiveram importante papel na percepção da necessidade de mudanças e, sobretudo, como elas deveriam ser realizadas.

Dentro da comunidade existem receios de que ao se voltar para a medição qualitativa, a avaliação perca a sua objetividade e dê margem para distorções e falta de uniformidade de resultados. Além disso, é temido que se perca a previsibilidade essencial para o planejamento dos programas, o que pode gerar uma grande variação de notas a cada ciclo, com uma reconfiguração completa do cenário. Programas com notas de excelência poderiam retornar a uma nota inferior ainda que continue de forma constante as mesmas atividades, uma vez que não saberá o que será necessário para se destacar em relação aos demais.



As consequências dessa grande variação de notas impacta por conta de dois fatores principais: o primeiro diz respeito à distribuição de bolsas, uma vez que a tendência é que essas sejam usadas majoritariamente como incentivo apenas para programas de destaque; o segundo diz respeito aos desdobramentos do reconhecimento da nota atribuída pela CAPES como manutenção de docentes experientes, atração de candidatos capacitados, construção de convênios e acordos com universidades estrangeiras entre vários outros.

No entanto, é fato que o modelo de avaliação CAPES não deve permanecer nos moldes atuais. Seu desenho demonstra estar capturado e desatualizado em relação às novas tendências mundiais. A necessidade de se discutir e repensar a fórmula utilizada deve ser realizada no presente, para que previna a avaliação de perder a sua relevância no próximo ciclo.

O período de adaptação da comunidade acadêmica dá sinais de que trará resistência e desgaste. Apesar disso, a expectativa é a de que o caminho a ser trilhado restaure os ideais sob os quais a CAPES foi fundada: consolidação da educação de qualidade com impactos genuínos sobre toda a sociedade brasileira.

Como estudos futuros, a pesquisa aqui realizada revela ser necessário o acompanhamento do processo de implementação do novo modelo sobre o comportamento dos programas, da aferição da qualidade do funcionamento da ferramenta da avaliação em si, se possível, incluindo os desdobramentos gerados na apresentação de propostas de cursos novos, na atração de capital privado e na investigação da relevância do Qualis.

## REFERÊNCIAS

Accreditation in the United States. Disponível em: <[https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation\\_pg2.html](https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation_pg2.html)>. Acesso em fevereiro de 2019

ALMEIDA JÚNIOR, A. et al. **Parecer CFE nº 977/65**, aprovado em 3 dez. 1965. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, p. 162-173, 2005.

ALTBACH, Philip G. Patterns in higher education development. **Prospects**, v. 21, n. 2, p. 189-203, 1991.

BÁO, S. **Entrevista sobre a avaliação CAPES**. 16 ago. 2019

BELL, Terrel H. Reflections one decade after a nation at risk. **Phi Delta Kappan**, v. 74, n. 8, p. 592, 1993.

BIANCHETTI, Lucídio; RIBEIRO VALLE, Ione. Produtivismo acadêmico e decorrências às condições de vida/trabalho de pesquisadores brasileiros e europeus. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 82, 2014.

BIANCHETTI, Lucídio; VALLE, Ione Ribeiro. Produtivismo acadêmico e decorrências às condições de vida/trabalho de pesquisadores brasileiros e europeus. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 82, p. 89-109, 2014.

BORSOI, I. C. F., & Pereira, F. S. (2013). **Professores do ensino público superior: produtividade, produtivismo e adoecimento**. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1213-1235

BOURDIEU, Pierre. *Meditações pascalianas*; trad. **Sergio Miceli**. Rio de Janeiro: **Bertrand Brasil**, p. 157-251, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Oeiras: Celta Editora, 1997, 1997.

BOYLE, Richard; LEMAIRE, Donald (Ed.). **Building effective evaluation capacity: Lessons from practice**. Transaction Publishers, 1999.

BRASIL, Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação I (PNPG)**. 1975 1979 pg 144

BRASIL. **Documento de área Direito** 2001 disponível em [http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/VisualizadorServlet?nome=/2000\\_026\\_Doc\\_Area.pdf&aplicacao=avaliacaotrienal&idEtapa=0&ano=2000&tipo=doc\\_area](http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/VisualizadorServlet?nome=/2000_026_Doc_Area.pdf&aplicacao=avaliacaotrienal&idEtapa=0&ano=2000&tipo=doc_area) ≥. Acesso em março de 2019

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Unicamp . 2001**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. 2001** Disponível em: [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em outubro de 2018.

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. 2010**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao)

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP . 2013**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito – PUC/SP . 2017**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito FMU. 2013**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em junho de 2019.

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Direito FMU . 2017**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em junho de 2019

BRASIL. **Ficha de avaliação do Programa de Pós-Graduação em Química- UEM . 2001**. Disponível em [capes.gov.br/avaliacao](http://capes.gov.br/avaliacao). Acesso em fevereiro de 2019.

BRASIL. **Ficha de avaliação Quadrienal 2017**. Disponível em: [capes.gov.br](http://capes.gov.br). Acesso em fevereiro de 2019

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG-2011-2020 - **Relatório final** 2018. Disponível em [https://www.capes.gov.br/images/novo\\_portal/documentos/PNPG/2018\\_PNPG\\_CS\\_Avaliacao\\_Final\\_10\\_10\\_18\\_CS\\_FINAL\\_17\\_55.pdf](https://www.capes.gov.br/images/novo_portal/documentos/PNPG/2018_PNPG_CS_Avaliacao_Final_10_10_18_CS_FINAL_17_55.pdf)

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. **Apresentação de conceitos de autoavaliação**. Disponível em <http://capes.gov.br/relatorios-tecnicos-dav>

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Capes: história e missão**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>. Acesso em janeiro de 2018

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação I (PNPG)1975-1979**. Brasília: CAPES.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação 1986-1989**.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010**.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação 1982-1985**.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior **Portaria nº 59, de 21 de março de 2017**.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Nº 203, 17 de novembro de 2016**.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do Grupo de Trabalho da Autoavaliação**. Disponível em <https://www.capes.gov.br/relatorios-tecnicos-dav>  
Acesso em agosto de 2019

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

BRUBACHER, John. **Higher education in transition: History of American colleges and universities**. Routledge, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Pública Reflexões Sobre O Conceito Jurídico**. Editora Saraiva, 2000.

CARDOSO, Rodolfo; SANTOS, João Alberto Neves dos; FIGUEIREDO, Moacyr Amaral D. **O impacto das práticas de liderança no desempenho da organização: a aplicação prática da metodologia desenvolvida.**In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 23.,2002, Florianópolis.

CASTRO, Cláudio de Moura; SOARES, Gláucio Ary Dillom. **Avaliando as avaliações da CAPES.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.23, n.3, p.63-73, jul;set. 1983.

CIDRAL, Natalie Aurélia. **Os Critérios de avaliação da CAPES e os Mestrados Acadêmicos de administração em Santa Catarina:** Um breve estudo exploratório com alunos de duas IES de Santa Catarina. Dissertação (Dissertação em Administração) – FURB. Blumenau. 2014

CLARKE, G and LUNT I. **International Comparisons in Postgraduate Education:** quality, access and employment outcomes Report to HEFCE. University of Oxford. 2014

CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, v. 30, p. 7-20, 2005.

DA SILVA, Janssen Felipe. **Modelo de formação de pedagogos(as) – professores(as) e políticas de avaliação da educação superior.** Recife: UFPE, 2007. Pg 209

DAHL, Robert Alan et al. **La democracia y sus críticos.** Barcelona: Paidós. Pg 215. 1993.

DECLARATION, Sorbonne Joint. Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system. **By the four ministers in charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom.** Paris, 1998.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior: regulação e emancipação. In: \_\_\_\_\_; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). avaliação e compromisso público: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação:** entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002. P. 46

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV. **Brasília: FGV/CPDOC/CAPES**, 2002.

FITZPATRICK, Jody L.; SANDERS, James R.; WORTHEN, Blaine R. **Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines**. 2004.

FLORES, Antoinette. **Accreditation is Broken**. Time to Repair it. Disponível em: <https://www.chronicle.com/article/Accreditation-Is-Broken-Time/240086>>. Acesso em janeiro de 2019

GHIRARDI, JG et al. **Ensino do Direito** para um mundo em transformação. 2012.

GOUVÊA, Fernando. O primeiro decênio da Capes: uma campanha extraordinária (1951-1960). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 91, n. 229, 2010.

GOUVÊA, Fernando; MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da pós-graduação no Brasil: um percurso com os boletins da CAPES. **Perspectiva**, v. 24, n. 1, p. 111-132, 2006.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Sage, 1989.

HAMADA, Guilherme. **O sistema regulatório de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil**. Dissertação (Dissertação em Direito) – PUC/PR. Curitiba. 2017

HCERES. **Les clés de l'évaluation**. Disponível em <https://www.hceres.fr/fr/les-cles-de-levaluation>. Acesso em agosto de 2018

HEDRICK, David W. et al. **The Effects of AACSB Accreditation on Faculty Salaries and Productivity**. Journal of Education for Business, 85:5, 284-291, 2010.

HERB, Ulrich. **Sociological implications of scientific publishing: Open access, science, society, democracy and the digital divide**. 2010.

MACCARI, E. A.; LIMA, M. C.; RICCIO, E. L. Uso do sistema de avaliação da CAPES por programas de pós-graduação em Administração no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009

MACHADO JÚNIOR, Cláudio de Sá; BENCOSTTA, Marcus Levy. Educar em Revista: uma história, um perfil, um projeto. **Educar em Revista**, n. 50, p. 293-303, 2013.

MEDEIROS. Michele Dias. **Avaliação da pós-graduação no Brasil e a produção intelectual: o “modelo Capes” de 1975 a 2002**. Dissertação. Dissertação em Gestão Educacional. UNISINOS. São Leopoldo. 2016

MESSIAS ALVES, C. G.; PINO, J. C. . **A Avaliação da Pós-Graduação Stricto Sensu no Contexto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Revista Eletrônica Debates em Educação Científica e Tecnológica, v. 5, p. 21-64, 2015

NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION. A nation at risk: The imperative for educational reform. **The Elementary School Journal**, v. 84, n. 2, p. 113-130, 1983.

NVAO. **Assessment Framework for higher Accreditation**. Disponível em [https://www.nvao.net/files/attachments/.139/Assessment\\_Framework\\_for\\_the\\_Higher\\_Education\\_Accreditation\\_System\\_of\\_the\\_Netherlands\\_2018.pdf](https://www.nvao.net/files/attachments/.139/Assessment_Framework_for_the_Higher_Education_Accreditation_System_of_the_Netherlands_2018.pdf)

Peter Higgs: **I wouldn't be productive enough for today's academic system**. Disponível em <<https://www.theguardian.com/science/2013/dec/06/peter-higgs-boson-academic-system>>. Acesso em janeiro de 2019

PETERSON, Paul E. Did the education commissions say anything?. **The Brookings Review**, v. 2, n. 2, p. 3-11, 1983.

RHOADES, Gary; SPORN, Barbara. Quality assurance in Europe and the US: Professional and political economic framing of higher education policy. **Higher Education**, v. 43, n. 3, p. 355-390, 2002.

RIBEIRO, Darcy. Citado por Scarpati, Arielle Sagrillo. em **Os mitos de estupro e a (im) parcialidade jurídica: A percepção de estudantes de direito sobre mulheres vítimas de violência sexual**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo.

ROCHA, João Augusto de Lima. **Anísio em movimento**. 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação do ensino superior. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo. USP**, v. 3, p. 90, 1990.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2018.

SHIGAKI, Helena Belintani; PATRUS, Roberto. Revisão por pares e produtivismo acadêmico sob a ótica de avaliadores de artigos de periódicos em Administração. **RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 31, 2016.

SIQUEIRA, Manoel Brod. **Sucupira - A Platform for the Evaluation of Graduate Education in Brazil**. Procedia Computer Science, v. 146, p. 247-255, 2019.

SJR -- SCImago **Journal & Country Rank.**, disponível em <http://www.scimagojr.com>, acesso em 27/08/2019

SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. In: **Fórum educacional**. 1980. p. 3-18.

Summary Outcomes Data. Disponível em:

<<https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/summaryoutcomesdata.xls>. > Acesso em fevereiro de 2019.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola**. Companhia Editora Nacional, 1971.

VAN DER WENDE, Marijk C.; WESTERHEIJDEN, Don F. International aspects of quality assurance with a special focus on European higher education. **Quality in higher education**, v. 7, n. 3, p. 233-245, 2001.

VAN VUGHT, Frans A.; WESTERHEIJDEN, Don F. Towards a general model of quality assessment in higher education. **Higher Education**, v. 28, n. 3, p. 355-371, 1994.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.



WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

WESTERHEIJDEN, Don F.; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Ed.). **Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation**. Springer Science & Business Media, 2007.

WORTHEN, Blaine R. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Edusp, 2004.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines**. Longman, 1997.